

CEPALCOMISION ECONOMICA PARA
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**NOTAS SOBRE LA ECONOMIA Y EL DESARROLLO**

PREPARADAS POR LOS SERVICIOS DE INFORMACION

Nº 559/560 julio/agosto 1994

PARA USO INFORMATIVO; NO ES DOCUMENTO OFICIAL

Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas:**UN PROGRAMA DE DESARROLLO**

Los Servicios de Información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentan en esta edición el Informe "Un Programa de Desarrollo" (A/48/935), del Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, que fue preparado de acuerdo con la resolución

A/47/181, de 22 de diciembre de 1992, de la Asamblea General.

De conformidad con el párrafo 5 de la resolución 48/166 también de la Asamblea General, el Secretario General presentará sus conclusiones y recomendaciones sobre este Programa a

la Asamblea en su cuadragésimo noveno período de sesiones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el período de sesiones sustantivo de 1994 del Consejo Económico y Social, así como las opiniones expresadas en las deliberaciones promovidas por el Presidente de la Asamblea General.

I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ SE NECESITA UN PROGRAMA DE DESARROLLO?

El desarrollo es un derecho humano fundamental; es también la base más segura para la paz.

La idea de un programa de desarrollo surgió como consecuencia de esos principios y de mi profundo interés personal en el desarrollo y en las necesidades reconocidas de las Naciones Unidas en este momento de la historia.

El concepto de desarrollo y la labor llevada a cabo durante decenios para reducir la pobreza, el analfabetismo, las enfermedades y las tasas de mortalidad se cuentan entre los grandes logros del siglo. Sin embargo, el desarrollo como causa común corre el peligro de ser eclipsado del centro de atención de nuestro temario. Durante la guerra fría, la pugna por ganar influencia estimuló el interés en el desarrollo. Los motivos para ello no siempre eran altruistas, pero los Estados que aspiraban al desarrollo podían beneficiarse de ese interés. Hoy ha llegado a su fin la competencia por llevar el desarrollo a los países más pobres. Muchos donantes sienten ya fatiga en ese empeño; muchos pobres son presa del desaliento. El desarrollo se encuentra en crisis.

Las naciones más pobres se quedan cada vez más atrás. Las que viven la transición de las economías dirigidas a las economías de mercado hacen frente a enormes dificultades. Las que han llegado a la prosperidad ven que su éxito va acompañado de una nueva serie de problemas de orden social, ambiental, cultural y económico, por lo que muchas de ellas sienten renuencia en cuanto a llevar adelante sus políticas de asistencia al nivel de otrora.

La situación reinante exige una mejor comprensión intelectual, un compromiso moral más profundo y medidas políticas más eficaces. Si no se logran, puede resultar considerablemente perjudicado medio siglo de notables progresos. Aún peor, todos los pueblos del mundo

vivirán en un planeta en deterioro habitable, con lo que, cada vez en mayor grado, perderán la capacidad de dar forma coherente a su destino.

Se ha preparado un gran número de sugerencias específicas y propuestas detalladas de desarrollo que merecen un estudio concienzudo. El sistema de las Naciones Unidas ha producido todo un acervo de estudios e informes sobre los diversos aspectos del desarrollo que constituye un recurso invaluable.

Basado en esa labor, el presente informe tiene por objeto revitalizar la visión del desarrollo y estimular un análisis más a fondo de todos sus aspectos.

Gracias a la Carta de las Naciones Unidas es posible dar forma, con un criterio de evolución, a la idea crucial del desarrollo, pero nos toca a nosotros, en los últimos decenios del siglo XX, acometer la tarea de dar plenitud al concepto de desarrollo.

Se ha expresado el temor de que las Naciones Unidas hagan más hincapié en el mantenimiento de la paz que en las cuestiones de desarrollo. Ese temor no tiene fundamento ni en los presupuestos ordinarios ni en el número de funcionarios que se ocupan de las actividades de paz y de las cuestiones del desarrollo. No obstante, al aumentar cada vez más las solicitudes de fondos para el mantenimiento de la paz, a algunos Estados Miembros les resulta difícil aumentar sus contribuciones a las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas. Sin embargo, si no hay desarrollo, tampoco hay perspectivas de alcanzar una paz duradera.

Es cierto que la responsabilidad principal en materia de desarrollo recae en los gobiernos nacionales, pero las Naciones Unidas han recibido importantes mandatos para que presten ayuda a esa tarea. La participación de la Organización en las actividades de desarrollo abarca, además de cuatro Decenios para el Desarrollo,

conferencias internacionales sobre toda la gama de los problemas mundiales de índole económica, social, cultural y humanitaria. Las Naciones Unidas llevan adelante actividades en todas las esferas y en todos los niveles del desarrollo.

Por consiguiente, el presente programa se basa en la experiencia única en su género recogida por las Naciones Unidas. En la sección II se exponen las cinco dimensiones principales del desarrollo y sus interconexiones. En la sección III se describe la multiplicidad de protagonistas del desarrollo, así como el proceso mediante el cual las Naciones Unidas pueden prestarles ayuda mediante funciones políticas, normativas, operacionales y de coordinación, ligándolos al mismo tiempo a las dimensiones conceptuales del desarrollo. En el anexo I del presente informe se indica la medida de participación de las Naciones Unidas en el desarrollo. Al analizar esa participación, me he circunscrito principalmente a las Naciones Unidas propiamente dichas, incluidos sus fondos y sus programas. La labor de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, pese a su importancia esencial, no ocupa el centro de la atención del presente documento.

A la luz de la nueva visión del desarrollo que comienza a vislumbrarse, fuerza es reconocer que no existe una alternativa a las Naciones Unidas en el desarrollo. Las Naciones Unidas son un foro en que puede oírse con la misma claridad la voz de todos los Estados, sean grandes o pequeños, y en que los protagonistas que no son Estados pueden exponer su parecer al mayor número posible de entidades. Aún queda tiempo para avanzar formando un frente unido, pero la tarea adquiere cada vez mayor urgencia. Cada día que pasa la labor será más costosa y más difícil.

Cuando hay guerra, ningún Estado tiene la paz asegurada. Cuando hay pobreza, ningún pueblo puede lograr un desarrollo duradero.

II. DIMENSIONES DEL DESARROLLO

A. La paz como base fundamental

En los enfoques tradicionales del desarrollo se parte del supuesto de que éste se produce en condiciones de paz. Sin embargo, la situación no suele ser así. En muchas partes del mundo la realidad incontestable es que no hay paz. La mayoría de los pueblos tiene que esforzarse por lograr el desarrollo en un contexto de conflictos pasados, presentes o en ciernes. Muchos continúan abrumados por devastaciones recientes y luchas étnicas permanentes. Ninguno de ellos puede evitar la realidad de un mundo en que continúan proliferando los armamentos, se libran guerras regionales y existe la posibilidad de un retorno a esferas de influencia potencialmente antagonistas. A la categorización de los países por nivel de desarrollo debería añadirse una categorización de los países en conflicto. Como las Naciones Unidas se encuentran en la primera línea de la prestación de ayuda humanitaria y de asistencia a los refugiados, además de llevar adelante una amplia gama de operaciones de paz, su participación en la paz como dimensión fundamental del desarrollo es a la vez profunda e irreversible.

El desarrollo no puede avanzar sin tropiezos en las sociedades en que la actividad militar se encuentra práctica o efectivamente en el centro mismo de la vida. Es inevitable que en las sociedades cuya actividad económica gira preponderantemente en torno de la producción militar se reduzcan las posibilidades de desarrollo de su pueblo. La falta de paz suele hacer que las sociedades destinen un porcentaje mayor de su presupuesto a la actividad militar que a sus necesidades de desarrollo en materia de salud, educación y vivienda. Los preparativos bélicos absorben una cantidad desmesurada de recursos y obstaculizan el desarrollo de las instituciones sociales.

La falta de desarrollo acrecienta la tensión internacional y contribuye a que se perciba una necesidad de poderío militar, lo que a su vez vuelve a aumentar las tensiones. A las sociedades atrapadas en este ciclo les resulta difícil evitar verse envueltas

en enfrentamientos, conflictos o franca guerra.

Si bien en muchas naciones el servicio militar sigue siendo la única manera de obtener educación y de adquirir conocimientos que lleven a la obtención de empleo en la vida civil, también hay casos en que la producción militar puede difundir tecnologías avanzadas utilizables a la larga con fines civiles. No obstante, los presupuestos nacionales que se centran de forma más directa en el desarrollo benefician más efectivamente la causa de la paz y de la seguridad internacional.

Las situaciones de conflicto exigen estrategias de desarrollo diferentes de las aplicables en condiciones de paz. Las características del desarrollo variarán según la situación de que se trate: el desarrollo en el contexto de una guerra internacional no tiene los mismos problemas que el desarrollo en una guerra de guerrillas o que el desarrollo cuando las instituciones gubernamentales se encuentran bajo control militar.

Es verdad que las actividades de desarrollo consiguen sus mejores resultados en condiciones de paz, pero deben iniciarse antes de que finalicen las hostilidades. El socorro de emergencia y el desarrollo no deben considerarse alternativas excluyentes; el primero constituye un punto de partida y una base para el segundo. Las necesidades de socorro deben satisfacerse de manera que, desde un principio, constituyan los cimientos de un desarrollo duradero. Los campamentos de refugiados y personas desplazadas no deben ser meros lugares de concentración de víctimas. En esos momentos tienen suma importancia las campañas de vacunación y alfabetización y la prestación de especial atención a la situación de la mujer. Con todos esos elementos se pueden sentar las bases del desarrollo de la comunidad incluso mientras se presta socorro de emergencia. No se puede esperar el término oficial de las hostilidades para crear y aumentar la capacidad de las naciones; ello debe hacerse a la vez que se prestan servicios para hacer

frente a los problemas de los períodos de guerra. Los conflictos, pese a su horror, pueden brindar la oportunidad de iniciar y consolidar reformas importantes. En esa etapa pueden empezar a asumir forma institucional los ideales de la democracia, el respeto de los derechos humanos y diversas medidas de justicia social.

Consolidar la paz entraña adoptar medidas para individualizar y apoyar las estructuras que tienden a fortalecer la paz a fin de evitar la reanudación de un conflicto. De la misma forma que la diplomacia preventiva tiene por objeto evitar la iniciación de un conflicto, la consolidación de la paz se inicia durante un conflicto dado para evitar su repetición. La única forma de dar cimientos duraderos a la paz obtenida es trabajar con un criterio de cooperación para resolver los problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios de índole básica. No puede esperarse que la paz sea duradera si después de un conflicto no hay actividades de reconstrucción y desarrollo.

La consolidación de la paz es aplicable a los países independientemente de las etapas de desarrollo en que se encuentren. En los países en que acaba de terminar un conflicto, la consolidación de la paz brinda la oportunidad de establecer nuevas instituciones sociales, políticas o judiciales capaces de impulsar el desarrollo. Es posible poner en marcha una reforma agraria y otras medidas de justicia social. Los países en transición pueden recurrir a medidas de consolidación de la paz para encaminar sus sistemas nacionales hacia el desarrollo sostenible. Por su parte, los países que se encuentran en buena posición en la escala de la riqueza y el poder deben acelerar el proceso de desmovilización parcial y de conversión de las actividades de defensa. Las decisiones que se adopten en esta etapa pueden repercutir notablemente en la evolución de las generaciones futuras de las distintas sociedades y de la comunidad internacional.

La labor más inmediata de la consolidación de la paz es paliar los

efectos de la guerra en la población. Por consiguiente, la primera tarea para consolidar la paz consiste en prestar ayuda alimentaria, apoyar los sistemas de salud e higiene, remover minas y prestar apoyo logístico a las organizaciones esenciales sobre el terreno.

En esta etapa también es fundamental desplegar esfuerzos para hacer frente a las necesidades inmediatas de manera de promover, y no comprometer, los objetivos del desarrollo a largo plazo. A la vez que se proporcionan alimentos, debe hacerse hincapié en restablecer la capacidad de producirlos. Paralelamente a la entrega de suministros de socorro, debe prestarse atención a la construcción de caminos, la reparación y mejora de las instalaciones portuarias y la creación de reservas y centros de distribución regionales.

La remoción de minas es una labor única en su género después de la terminación de un conflicto. El mundo comienza a adquirir conciencia de que la proliferación de las minas terrestres es un obstáculo importante al desarrollo, por lo que es preciso ponerle fin. Como las minas permanecen en su lugar durante mucho tiempo tras el fin de las hostilidades, dando muerte o dejando inválidas indiscriminadamente a las víctimas, en la práctica impiden el aprovechamiento de grandes extensiones de terreno, imponiendo así una pesada carga a las familias y a la infraestructura de salud de los países que acaban de pasar por un conflicto. En muchos casos, la remoción de las minas terrestres y de las municiones sin explotar es un requisito esencial para iniciar cualesquiera otras actividades de consolidación de la paz después de un conflicto. Las técnicas a que se puede recurrir en las condiciones reinantes en la mayoría de los países son lentas y engorrosas. Los trabajos de remoción de minas exigen muchos años, por lo que deben ser administrados y llevados adelante por los nacionales del país afectado. Por consiguiente, es preciso crear y mejorar la capacidad necesaria para realizar, supervisar y evaluar los trabajos de remoción de minas, así como para mantener normas

nacionales de conformidad con directrices internacionales.

La reinserción de los combatientes es difícil, pero tiene importancia crítica para la estabilidad en los períodos posteriores a los conflictos. En muchos conflictos se ha reclutado a los soldados a muy temprana edad, lo que reduce considerablemente la capacidad de los ex combatientes de reinsertarse en la sociedad en épocas de paz y de ganarse la vida. Ello, a su vez, conspira contra las posibilidades de desarrollo de la sociedad.

La reinserción efectiva de los combatientes es también fundamental para mantener la paz. Es indispensable contar con programas de crédito y de fomento de la pequeña empresa a fin de que los ex combatientes encuentren empleos productivos. También es fundamental para la consolidación de la paz después de los conflictos la existencia de programas de educación básica para la reinserción en la sociedad civil, programas profesionales especiales, programas de capacitación en el empleo y programas de educación en técnicas agrícolas y conocimientos de administración. En cierta medida, algunos de los conocimientos técnicos aprendidos por los soldados pueden ser importantes para la reconstrucción nacional.

Como norma, los conflictos desarticulan notablemente los mecanismos de gobierno, por lo que en las actividades posteriores a los conflictos debe prestarse suma atención a su restablecimiento. A esos fines, tal vez sea preciso reforzar, o incluso recrear, las instituciones clave de la sociedad civil, como el sistema judicial. Ello significa prestar asistencia a toda una gama de actividades gubernamentales, por ejemplo, la creación de un sistema equitativo de generación de ingresos fiscales, de una base legislativa para la protección de los derechos humanos y de normas que rijan las actividades de la empresa privada.

La eliminación de las raíces del conflicto trasciende las necesidades inmediatas posteriores a los conflictos, así como la reparación de las sociedades asoladas por la guerra. Es preciso hacer frente a los elementos subyacentes que crearon el conflicto.

Como las causas de los conflictos son variadas, también deberán ser variados los medios de neutralizarlas. Consolidar la paz significa alentar una cultura de paz. A esos efectos, pueden surtir efectos notables la reforma agraria, los proyectos de suministro de agua, las zonas de empresas económicas comunes, los proyectos conjuntos de turismo y los intercambios culturales. Si se restablece el aumento del empleo, los jóvenes tendrán un buen aliciente para abandonar la vocación de la guerra.

La reducción de los gastos militares es un eslabón vital del vínculo entre el desarrollo y la paz. Es verdad que los gastos militares a nivel mundial continúan consumiendo una proporción exagerada de los recursos y la capacidad de producción, pero en los últimos años se han registrado progresos. En el plano mundial, entre 1987 y 1992 el dividendo acumulativo de la paz ascendió a 500.000 millones de dólares, distribuidos en 425.000 millones de dólares en los países industriales y en transición y 75.000 millones de dólares en los países en desarrollo.

Si bien en los primeros años del decenio las cifras correspondientes a la exportación de armas registraron una disminución considerable, en valores reales, sigue habiendo gran preocupación al respecto. Las existencias de armas convencionales de los países que reducen rápidamente sus instituciones militares van a parar a otros países. Hay armas relativamente sencillas, como morteros, ametralladoras y lanzacohetes que incluso en manos de personas con un adiestramiento militar rudimentario, han causado muerte y destrucción en gran escala. No deja de ser paradójico que los que manifiestan gran preocupación por el aumento de las existencias de armas en todo el mundo sean también la fuente de ese fenómeno. El 86% de los suministros de armas que llegan actualmente a los países del mundo procede de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Con frecuencia, la importancia de armamentos se hace a expensas de los bienes de capital o de consumo. Al reducirse los gastos militares, se liberan más fondos para financiar el

desarrollo y satisfacer las necesidades básicas de bienestar social. Es posible que la reducción de los desembolsos militares permita apoyar reformas presupuestarias y promover la estabilidad macroeconómica. De esa forma, los esfuerzos en el plano nacional se reorientan de las prioridades militares a objetivos más productivos y pacíficos, reduciéndose así las tensiones y rivalidades mundiales. Los efectos generales sobre el desarrollo pueden ser muy profundos.

Las fuerzas armadas atraen a algunos de los miembros de mayor talento de la sociedad; el adiestramiento de esas personas es considerablemente más caro que el del promedio de la sociedad y tiene por objeto que manejen equipo militar cada vez más complejo. En la producción de armamentos se utilizan conocimientos y capacidades industriales que podrían aprovecharse con otros fines.

En muchos países en transición ha terminado abruptamente la adquisición de nuevos sistemas de armamentos, de manera que en la actualidad la mayor parte de los gastos militares se destina a sufragar gastos de personal, incluidas pensiones. Comunidades enteras que antes dependían de las industrias de la defensa se ven hoy amenazadas, a menos que puedan adaptarse a las nuevas demandas. El temor de que siga aumentando el desempleo ha hecho disminuir el ritmo de reducción de tamaño de las fuerzas armadas, en tanto que se preserva la solvencia de las industrias militares con enormes subsidios otorgados en detrimento de objetivos macroeconómicos globales.

La desmilitarización ha producido efectos penosos en las economías industrializadas de mercado, si bien de menos severidad que en los países en transición. Determinadas localidades y compañías han resultado gravemente afectadas, pero los mecanismos del mercado han facilitado la absorción de los recursos en otros sectores de la economía. Sin embargo, en muchos casos ha sido difícil encontrar nuevo empleo para grandes números de trabajadores, y las actividades de readiestramiento siguen siendo esporádicas.

Sin embargo, estos problemas no deben hacer que los países dejen de

promover la transición que supone reducir el tamaño del sector militar. La reducción de los gastos militares no sólo libera fondos públicos para dedicarlos a propósitos sociales, sino que también permite obtener créditos para inversiones económicas muy necesarias. A la larga, esa transición dará buenos resultados, aunque sea penosa a corto plazo.

Aunque se había esperado que con la finalización de la guerra fría se produjera una baja espectacular de los gastos militares, ha sido difícil lograr progresos en una atmósfera caracterizada cada vez más por las luchas étnicas y la inseguridad económica. El alivio experimentado al finalizar la carrera bipolar de armamentos está siendo sustituido por la alarma ante la posibilidad de que aumenten, en varias regiones, las existencias de tanto armas convencionales como de armas de destrucción en masa. En varios países, sobre todo en el Oriente Medio y Asia, los gastos militares han seguido aumentando. Han influido en ello el temor a enfrentamientos debido a que se comparten recursos con otro país, la inestabilidad interna y el miedo a países vecinos con grandes existencias de armamentos. En algunos casos, al reducirse la posibilidad de intervención de una superpotencia, ha aumentado la peligrosidad de los antagonismos regionales. También deben tenerse en cuenta los aspectos lucrativos del comercio de armas. En este contexto, apoyo los llamamientos para que se imponga una prohibición de carácter mundial a la producción y la transferencia de minas terrestres y sus componentes.

El control de los armamentos y el desarme reducen las amenazas de destrucción, de declinación económica y de tensiones que pueden desembocar en una guerra. La existencia de un mundo con menos gastos militares, instituciones militares menos poderosas y menores existencias de armas, y donde las actividades militares no causen tanta destrucción ambiental, no es sólo conveniente en sí misma, sino que además es propicia para el desarrollo.

En la actualidad, aun los conflictos remotos pueden causar preocupaciones en materia de seguridad y de

desarrollo que trascienden con mucho las fronteras de un Estado dado. El reconocimiento de este nuevo fenómeno da un sentido más amplio a la paz y la seguridad internacionales, exige la adopción de medidas de promoción del desarrollo, incluso durante los conflictos, e indica que el desarrollo, cuando se lleva adelante con éxito, es una forma más de definir la paz.

B. La economía como motor del progreso

El crecimiento económico es el motor del desarrollo en general. Sin crecimiento económico no puede haber un aumento sostenido de los niveles de consumo estatal o familiar, de la formación de capital público o privado, de la salud, del bienestar y de la seguridad. Pero cualesquiera que sean las opciones distributivas de los procesos sociales, la capacidad de pronunciarse por unas u otras está considerablemente limitada en las sociedades pobres y aumenta con el crecimiento económico. El progreso en los demás aspectos del desarrollo analizados en el presente informe —paz, medio ambiente, sociedad y democracia— ejercerá un efecto positivo en el crecimiento económico.

Acelerar la tasa de crecimiento económico es una condición para ampliar la base de recursos y, en consecuencia, para lograr una transformación económica, tecnológica y social. Si bien el crecimiento económico no garantiza una justa distribución de los beneficios ni la protección del entorno físico, sin crecimiento económico no habrá recursos materiales para hacer frente al deterioro ambiental ni será posible aplicar con eficacia programas sociales a largo plazo. La ventaja del crecimiento económico está en que aumenta la gama de elecciones humanas.

Con todo, no basta perseguir el crecimiento económico *per se*. Lo importante es que el crecimiento sea sostenido y sostenible. El crecimiento debe promover el pleno empleo y el alivio de la pobreza y perseguir mejorar la distribución del ingreso mediante una mayor igualdad de oportunidades.

Si la pobreza persiste o aumenta y se descuida la condición humana, las

tensiones sociales y políticas acabarán por poner en peligro la estabilidad. El alivio de la pobreza requiere un modelo de desarrollo en el que el acceso a los beneficios del progreso económico sea lo más amplio posible y no se concentre excesivamente en ciertas localidades, sectores o grupos de población.

La mejora de la educación, la salud y la vivienda, y el aumento de las oportunidades de empleo contribuirán directamente al alivio de la pobreza y sus consecuencias. La educación, la salud y la vivienda, además de ser objetivos deseables en sí mismos, son fundamentales para aumentar la productividad de la mano de obra y, en consecuencia, para fomentar el crecimiento económico. La eliminación del hambre y la malnutrición deberían ser objetivos por derecho propio.

Para que se produzca un crecimiento sostenido se requieren dos condiciones: un entorno nacional que lo apoye y una atmósfera internacional propicia. Sin una política nacional adecuada ningún volumen de asistencia bilateral o multilateral conducirá al crecimiento sostenido. Por el contrario, la asistencia prestada en esas condiciones puede reforzar la dependencia del mundo exterior. Sin una atmósfera internacional propicia será difícil conseguir una reforma de la política interna, lo que supondría una amenaza para el éxito de las reformas y aumentaría los sufrimientos de la población.

Para que las experiencias económicas nacionales tengan éxito, habrán de basarse en políticas pragmáticas. La necesidad de aprovechar las ventajas de la eficacia de los mercados debe estar atemperada por el reconocimiento de la necesidad de que los gobiernos actúen cuando los mercados no pueden ofrecer todas las respuestas.

Hay que abandonar la idea de que los gobiernos son los agentes económicos principales. No obstante, conservan la responsabilidad de establecer un marco reglamentario para el funcionamiento eficaz de un sistema de mercado competitivo. Los gobiernos deben intervenir en los casos oportunos: invirtiendo en la infraestructura, facilitando el

desarrollo de los sectores productivos, haciendo posible un clima favorable a la promoción de la empresa privada, creando los sistemas idóneos de seguridad social, invirtiendo en capital humano y protegiendo el medio ambiente. Los gobiernos establecen el marco en el que los individuos planifican sus perspectivas a largo plazo.

No hay reglas establecidas para dividir las funciones. El gasto público no sustituye invariablemente al privado ni viceversa. La relación entre ellos tiene con frecuencia un carácter más complementario que competitivo. Para lograr un crecimiento económico sostenido es fundamental contar con políticas oficiales que promuevan una política macroeconómica coherente y estable. Sin embargo, esa política macroeconómica debe descansar en bases microeconómicas sólidas que permitan la asignación eficaz de unos recursos escasos. Si el mercado no cumple sus funciones o no tiene en cuenta consideraciones esenciales de bienestar, cabe la intervención estatal. Sin embargo, la política y los programas oficiales también pueden fracasar: en esos casos un sector privado fuerte puede resultar indispensable.

Armonizar justamente la orientación estatal de la economía con el fomento de la iniciativa privada es quizá el desafío más acuciante del desarrollo económico. No se trata de un problema exclusivo de las economías en desarrollo o en transición. En esta difícil búsqueda del camino que discurre entre el *dirigisme* y el *laissez faire* participan todos los países. Afecta también a las grandes economías de mercado, que conocen recesiones periódicas y elevadas y persistentes tasas de desempleo.

La creciente interdependencia de las naciones ha acelerado la transmisión de los impulsos positivos y de los traumas negativos del crecimiento. Como consecuencia, es necesario contemplar en un contexto mundial incluso los problemas económicos de ámbito nacional. Las distinción entre política económica nacional e internacional se está desdibujando. Ninguna nación, por próspera que sea, puede aislarse de los problemas demográficos, ambientales,

económicos, sociales y militares del mundo. Los efectos de las privaciones, la enfermedad y las agitaciones en cualquier parte del mundo se dejan sentir en todas las demás. No se podrán abordar con posibilidades de éxito si no hay un proceso de desarrollo a nivel mundial.

Todos los países forman parte de un sistema económico internacional, pero muchos de ellos están integrados imperfectamente en él, en tanto que otros son excesivamente vulnerables a su inestabilidad. El desarrollo se ve dificultado por problemas de deuda externa, el descenso de las corrientes de recursos externos, el brusco empeoramiento de la relación de intercambio y el levantamiento de obstáculos al acceso a los mercados. Una cooperación tecnológica insuficiente ha impedido a muchos países mejorar la eficacia de utilización de los recursos, lo cual a su vez ha afectado de manera desfavorable a su competitividad internacional y ha hecho más difícil su integración en la economía mundial.

La expansión del comercio internacional es esencial para el crecimiento económico y es parte integrante de la dimensión económica del desarrollo. Los beneficios del aumento del comercio son indudables: reducción del costo de las transacciones, aumento de las oportunidades económicas, aumento de las transacciones comerciales y fortalecimiento de la confianza y de la seguridad internacionales.

La dificultad de insertarse en el sistema de comercio mundial constituye un obstáculo enorme al desarrollo. En la actualidad ese sistema discrimina con frecuencia contra el mundo en desarrollo al limitar la ventaja que suponen sus menores costos laborales cuando el precio de numerosos productos básicos primarios tiende a descender.

La internacionalización de la actividad económica, la creciente dependencia de las fuerzas del mercado, el reconocimiento generalizado de que la iniciativa privada es una poderosa fuerza de desarrollo económico y los esfuerzos masivos realizados por los países en desarrollo y en transición hacia la liberalización comercial reclaman un sistema comercial abierto y

transparente en el que todos respeten las reglas y disciplinas. Cuando los países llegan a la conclusión de que poseen una clara ventaja comparativa en una actividad económica determinada e invierten en consecuencia, no deberían tener que enfrentarse más adelante con nuevas medidas proteccionistas cuando sus inversiones comienzan a producir beneficios y sus productos penetran en otros mercados.

Pero la interdependencia económica se está convirtiendo rápidamente en mucho más que una cuestión comercial y de financiación. Se manifiestan también marcadas tendencias hacia una mayor apertura en la circulación de personas, ideas y capitales alrededor del mundo. Ello ha impuesto a los gobiernos la necesidad de crear un clima nacional favorable a las inversiones extranjeras.

La aplicación responsable de políticas macroeconómicas de alcance mundial por parte de los países cuya fuerza económica conforma el entorno internacional es esencial para todos los esfuerzos de desarrollo. La función de las grandes economías en la financiación a escala mundial sigue siendo preponderante. Sus políticas sobre tasas de interés, inflación y estabilidad del tipo de cambio son particularmente significativas. La inestabilidad de los tipos de cambio complica el problema de la deuda por sus efectos sobre las tasas de interés, los ingresos y reservas de divisas y el servicio de la deuda. La política que las grandes economías siguen en sus asuntos internos tendrá decisiva importancia en un mundo en el que los mercados de capitales tienen una dimensión cada vez más universal.

La cooperación internacional para el desarrollo no será eficaz si las principales economías no hacen de ella su propio objetivo. No existe ningún mecanismo que pueda inducir a las grandes economías a introducir en su propia economía cambios estructurales beneficiosos a escala mundial o a adoptar una política económica, fiscal o monetaria más responsable a escala mundial.

En la actualidad, la coordinación de la política económica de las principales economías industriales se centra en el Grupo de los Siete Países

Industrializados. Han fracasado los repetidos esfuerzos realizados por el mundo en desarrollo a ese respecto, tales como el actual intento de crear un enlace entre el Grupo de los Siete y el Grupo de los Quince (Grupo Cumbre de Consulta y Cooperación Sur-Sur). Con el reconocimiento de que el crecimiento de los grandes países industrializados ya no es el único motor del desarrollo mundial se justifica un cambio, de manera que el proceso de coordinación de la política económica adquiera una base más amplia.

Los mecanismos de integración de una política económica responsable a nivel internacional y del crecimiento a nivel nacional no están plenamente desarrollados. Al frente de la lista de prioridades figuran las medidas necesarias para reducir el peso aplastante de la deuda internacional, las políticas destinadas a desalentar nuevas tendencias proteccionistas y a lograr que el mundo en desarrollo comparta los beneficios del nuevo régimen de la Organización Mundial del Comercio.

La falta de los recursos financieros necesarios para el desarrollo económico se ve exacerbada por la crisis de la deuda, lo que agrava una situación ya difícil. En el último decenio los países en desarrollo endeudados han tenido que transferir al exterior, en promedio, entre el 2% y el 3% de su producto interno bruto (PIB); en algunos casos las transferencias llegaron al 6% o más del PIB. Paradójicamente, algunos países en desarrollo se han convertido en exportadores netos de recursos financieros.

El problema de la deuda tiene muchas facetas. Algunos países adeudan grandes sumas a bancos comerciales. Muchos países de bajos ingresos deben grandes cantidades a acreedores oficiales bilaterales y multilaterales. Se han hecho esfuerzos por reestructurar la deuda comercial y en ciertos casos se ha condonado la deuda oficial bilateral. Pero no se ha hecho lo suficiente por reducir la carga de la deuda multilateral o por prestar asistencia a los países que, pese a soportar una fuerte carga de servicio de la deuda, no se encuentran en mora.

No existe una fórmula única para generar el crecimiento económico,

pero medio siglo después de la aparición del desarrollo como campo independiente de estudio se consideran esenciales ciertas condiciones básicas. La primera y principal es la necesidad de tomar una decisión estratégica en favor del desarrollo. El Estado debe tener la voluntad política de actuar.

Las decisiones sobre desarrollo no se toman en el vacío. Todas las sociedades deben tener en cuenta las opciones previas, las corrientes políticas de opinión, las estructuras de producción, las relaciones con el exterior y los valores y expectativas culturales. La estructura del crecimiento dependerá en gran medida de la influencia de esos factores y de los compromisos que entrañan.

La experiencia de los países que han conseguido un desarrollo rápido en los últimos años puede percibirse como el resultado de un esfuerzo deliberado del Estado de conceder una prioridad estratégica al desarrollo. A título de ejemplo, la influencia de la política estatal para fomentar la investigación y el desarrollo o prestar un apoyo infraestructural y educativo ha resultado vital. Con todo, ello no significa que el crecimiento se produzca por conducto de las instituciones del Estado. El Estado da un impulso al crecimiento, pero es la economía la que tiene que crecer y no el propio Estado.

Corresponde al Estado dar al crecimiento formas aceptables para los grupos políticos que constituyen su electorado. Cualquiera que sea el modo de producción que se adopte, el crecimiento sostenido que se basa en la acumulación de capital, sea físico, humano o institucional, entrañará ciertos sacrificios del consumo presente. La decisión de aplazar el consumo en favor de beneficios previstos para el futuro es tanto una opción política como una decisión de ahorrar de parte de los individuos.

La lección fundamental de los últimos decenios sigue siendo válida: en la medida en que difieran las condiciones, circunstancias y capacidades, también deberán variar los mecanismos de generación del crecimiento. El crecimiento requiere una visión y un compromiso políticos. Las Naciones Unidas pueden actuar

como mecanismo de promoción y comunicación, pero en modo alguno pueden sustituir el compromiso de los diferentes Estados y de sus asociados nacionales e internacionales.

C. El medio ambiente como base de la sostenibilidad

El medio ambiente, al igual que como la paz, la economía, la sociedad y la democracia, impregna todos los aspectos del desarrollo y afecta a todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. En el mundo en desarrollo, la presión ecológica amenaza con socavar el desarrollo a largo plazo. En muchos países en transición, decenios de desatención al medio ambiente han dejado grandes superficies contaminadas e incapaces de sostener la actividad económica a largo plazo. Entre las naciones más ricas, las pautas de consumo están agotando los recursos mundiales hasta el punto de comprometer el futuro del desarrollo mundial.

Desarrollo y medio ambiente no son conceptos independientes ni es posible abordar con éxito uno de ellos sin hacer referencia al otro. El medio ambiente es un recurso para el desarrollo. Su condición es una importante medida y su conservación una preocupación constante del desarrollo. El éxito del desarrollo exige una política que tenga en cuenta consideraciones ambientales. Esta conexión fue aceptada en Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en 1992. Esa Conferencia sirvió de modelo a otros esfuerzos en pro de una mayor coherencia del desarrollo.

La preservación de la disponibilidad y la racionalización del uso de los recursos naturales de la tierra figuran entre las necesidades más urgentes con que se enfrentan el individuo, la sociedad y el Estado. Los recursos naturales de un país suelen ser sus factores de desarrollo de más fácil acceso y explotación. La medida en que esos recursos están bien gestionados y protegidos influye notablemente en el desarrollo y en las posibilidades de progreso de la sociedad.

En el contexto del desarrollo, cada sociedad debe hacer frente a los difíciles problemas que entraña la

protección del potencial a largo plazo de sus recursos naturales. Hay que hallar un punto de equilibrio entre necesidades e intereses conflictivos. Es preciso satisfacer las necesidades sociales y económicas de una manera que no comprometa la disponibilidad a largo plazo de los recursos ni la viabilidad de los ecosistemas de que dependemos tanto nosotros como las generaciones futuras.

El deterioro del medio ambiente reduce la calidad y la cantidad de numerosos recursos aprovechados directamente por la población. Las consecuencias de no prestar la debida atención a la destrucción de recursos naturales pueden ser catastróficas. La contaminación del agua afecta a la pesca. La deforestación y el deterioro del medio agrícola han hecho aumentar la sequía y la erosión del suelo con lo que la malnutrición y el hambre han pasado a ser fenómenos cada vez más corrientes en ciertas regiones. La sobrepesca y el agotamiento de los recursos marinos han puesto en peligro a antiguas comunidades. La tala excesiva y la destrucción de los bosques tropicales han arruinado importantes hábitat naturales y puesto en peligro la diversidad biológica del mundo. Debido a prácticas ecológicamente irracionales de extracción de recursos naturales grandes regiones han quedado yermas y contaminadas.

Más alarmante aún es el hecho de que en algunos casos el deterioro puede ser irreversible. Hay que identificar urgentemente las prácticas capaces de causar un daño permanente a la salud del planeta. Esas prácticas deberán cesar.

Aunque garantizar la conservación de los recursos naturales supone ciertas limitaciones, también proporciona notables incentivos y oportunidades para nuevos planteamientos. La ciencia y la tecnología pueden desempeñar una importante función a este respecto. El aumento del rendimiento energético y el desarrollo de fuentes de energía nuevas y renovables resultarán esenciales. Un cambio del estilo de vida y de la actitud de los pueblos más opulentos hacia el consumo de energía, unido a procesos de producción más eficaces, contribuirá a un modelo más sostenible de desarrollo mundial.

La integración de la conservación y gestión de los recursos naturales en el desarrollo nacional puede producir resultados ampliamente positivos. El turismo, de gran importancia para muchos países, puede generar beneficios considerables, entre ellos la creación de infraestructuras vitales, el crecimiento del empleo directo e indirecto, el aumento de los ingresos en moneda extranjera, el aumento de la conciencia pública sobre las cuestiones del medio ambiente, una mayor apertura internacional y oportunidades únicas de fortalecer la identidad nacional. Es importante desarrollar estrategias sostenibles de turismo que preserven el medio natural.

Diversas iniciativas de carácter innovador introducidas en varios Estados Miembros demuestran también la importancia de la participación comunitaria en las actividades de desarrollo. Al hacer de los habitantes locales participantes motivados en vez de simples beneficiarios colaterales, estos programas han abierto nuevos horizontes. Los resultados en muchos lugares han sido importantes y han conducido a una mayor apreciación de los beneficios de conservar los recursos naturales, a una mayor cooperación comunitaria en la conservación de los atractivos turísticos y a un mayor ingreso rural. Estos son ejemplos importantes, de los que muchos otros pueden aprender y beneficiarse.

Sin embargo, el vínculo entre el medio ambiente y el desarrollo entraña mucho más que la explotación racional de los recursos naturales. Conservar y proteger el equilibrio ecológico de nuestro medio ambiente es un componente vital no sólo del desarrollo sino también de la supervivencia humana.

La mala salud y la mortalidad prematura debidas a la contaminación del aire y del agua y a otros riesgos ambientales reducen el bienestar social. Los agentes contaminantes pueden causar problemas de salud a través de la exposición directa o de manera indirecta a través de cambios del medio ambiente físico. Las amenazas a la salud van desde una mayor exposición a la radiación

ultravioleta hasta el deterioro de la calidad del agua y de los alimentos.

Los productos químicos tóxicos y los metales pesados pueden contaminar los ríos y otros suministros de agua. Las técnicas de purificación normales eliminan con dificultad muchos de estos contaminantes del agua potable. Los contaminantes pueden ser absorbidos por personas que no se dan cuenta de que los alimentos están contaminados. La exposición a materiales peligrosos y el riesgo de contaminación debido a accidentes industriales son también cuestiones que relacionan el medio ambiente con el desarrollo.

Aunque la discusión de los aspectos tangibles y materiales del medio ambiente encubre con frecuencia otros beneficios, es necesario respetar la excelencia y el valor intrínseco de la naturaleza en sí y se debe reconocer la satisfacción intangible que dimana del disfrute del medio natural.

Los desastres naturales pueden tener enormes y espectaculares efectos sobre el desarrollo. Como los desastres naturales aniquilan en un momento logros conseguidos con grandes penalidades, la planificación debe centrar sus esfuerzos en la manera de amortiguar esos inevitables choques, a fin de que las estructuras sociales no sufran daños irreparables, las iniciativas económicas no acumulen retrasos irrecuperables y las víctimas no se vean condenadas a una dependencia perpetua de la asistencia exterior.

Para mejorar la gestión del medio ambiente es necesario que los medios comerciales, las familias, los agricultores, la comunidad internacional y los gobiernos modifiquen sus pautas de comportamiento. Se necesitan políticas objetivas que garanticen que los valores ambientales se reflejen adecuadamente en la actividad económica. Todas las empresas, públicas y privadas, deben aceptar la responsabilidad de los efectos ambientales de sus actividades y los gobiernos deben asumir un papel de vanguardia en la formulación de políticas y la aplicación de estrategias de desarrollo que estimulen el desarrollo ecológicamente racional.

En muchos países se ha demostrado que las insuficiencias institucionales son

obstáculos importantes para la concepción y aplicación de proyectos de un desarrollo responsable y ecológicamente racional. Por consiguiente, es necesario reforzar las capacidades nacionales de concebir, aplicar e imponer políticas ambientales.

Las interconexiones entre el medio ambiente, la sociedad, la economía y la participación política resaltan la importancia de contemplar el aspecto ambiental del desarrollo desde una perspectiva nacional. El vínculo entre la pobreza y la sostenibilidad ambiental es particularmente fuerte. Aunque las comunidades pobres suelen hacer gala de una arraigada ética de gestión en la administración de sus tierras tradicionales, las crecientes presiones demográficas y la falta de recursos con frecuencia les hacen difícil evitar la degradación de su entorno. Los más pobres, que se debaten en el nivel de subsistencia, se preocupan de su supervivencia diaria. Muy a menudo son al mismo tiempo víctimas y autores de la degradación ambiental. Las políticas de mejora del medio ambiente, por ejemplo la reducción de la contaminación del agua, suelen brindar sus máximos beneficios a los miembros más pobres de la sociedad. Las políticas que consiguen realmente aliviar la pobreza contribuyen a disminuir el crecimiento demográfico y las presiones sobre el medio ambiente.

Una política que promueva la cooperación tecnológica y la utilización eficaz de los recursos puede contribuir también a la solución de los problemas del medio ambiente. Las relaciones entre insumos y productos y los efectos generales de la actividad económica en el medio ambiente cambian sin cesar. La clave del aumento de la sostenibilidad no es necesariamente producir menos sino producir de manera diferente. El aumento de los ingresos puede destinarse a inversiones en la mejora ambiental, y evitar el agotamiento o la deterioración de la naturaleza es mucho menos caro que tratar de reparar el daño.

Los individuos y las comunidades con frecuencia carecen de información sobre el impacto ambiental o sobre medios de bajo costo que permitan evitar daños. Los gobiernos y otros sectores pueden promover la

conciencia ambiental. De hecho, la toma de conciencia puede ser el factor más importante para motivar la adopción de medidas ambientales.

Para lograr el desarrollo sostenible, éste debe convertirse en la preocupación y el compromiso no sólo de los gobiernos sino de todos los segmentos de la sociedad. El desarrollo sostenible supone el compromiso de utilizar recursos renovables y evitar el consumo excesivo de recursos no renovables. Supone escoger productos y procesos de producción cuyos efectos adversos en el medio ambiente sean mínimos. En la agricultura, supone evitar el uso excesivo de productos químicos peligrosos y grandes consumidores de energía y en preservar la biodiversidad. En todos los sectores de la vida pública y privada significa el compromiso de conservar recursos naturales y de proteger el equilibrio ecológico.

Establecer prioridades para la política internacional del medio ambiente es una tarea particularmente compleja. Los costos de no hacer nada en un país determinado pueden ser sufragados por otras naciones; los beneficios quizá no vayan a parar a quienes han tomado las decisiones más difíciles.

Los problemas deben examinarse en todos los niveles. Algunos de ellos, como los daños causados a la capa de ozono, son de alcance mundial. La contaminación industrial más allá de las fronteras puede ser regional. La contaminación del agua potable puede tener efectos locales. Las funciones respectivas de la reglamentación y los incentivos a diferentes niveles pueden ser cruciales. Se necesitarán normas y reglamentaciones directas, pero los impuestos y las licencias también pueden conseguir resultados.

Las consecuencias de la deforestación y el deterioro del medio ambiente han dado lugar a presiones que han desencadenado amargos conflictos. En un número de países cada vez mayor, la pobreza, el deterioro de los recursos y los conflictos están formando un triángulo ya demasiado frecuente. En todo el mundo los refugiados que huyen de los efectos de la degradación y devastación del medio ambiente suponen una carga adicional sobre zonas urbanas ya de por sí congestionadas.

Pero si bien el espectro de los conflictos que tienen su base en los recursos tiñe de colores dramáticos el interés común de todas las naciones por dar respuesta al desafío del entorno y el desarrollo, la cooperación internacional es necesaria para abordar con eficacia una amplia gama de intereses comunes relacionados con el medio ambiente y el desarrollo. A diferencia de lo que sucede en cada país considerado individualmente, cuando los efectos del deterioro ambiental cruzan las fronteras nacionales no es posible confiar en un marco jurídico común ni en controles reglamentarios, ni en incentivos económicos ni en los poderes coercitivos de un gobierno nacional.

La solución de los problemas ambientales internacionales debe basarse en reglas y principios comunes de colaboración entre Estados soberanos, respaldados por la persuasión y la negociación. Los problemas regionales surgen cuando países vecinos comparten un recurso común, como puede ser un río internacional o un mar regional. Hay también recursos ambientales de características universales, como la atmósfera y los océanos, que deben ser objeto de acción multilateral. En el caso de los recursos que pertenecen a un solo país, pero que tienen valor para la comunidad internacional, por ejemplo, los hábitat ecológicos y las especies raras, los diversos Estados tienen derecho a recibir cooperación internacional para preservar ese patrimonio común.

Es preciso robustecer la sostenibilidad como principio orientador del desarrollo. La asociación es necesaria en todos los niveles del esfuerzo de desarrollo: entre diferentes departamentos y niveles de la administración dentro de los Estados, y entre las organizaciones internacionales, los gobiernos y las esferas no oficiales. En resumen, se necesita una genuina asociación de la humanidad y la naturaleza.

D. La justicia como pilar de la sociedad

El desarrollo no ocurre en el vacío, ni se asienta en bases abstractas. El desarrollo se produce en un contexto social concreto y en respuesta a condiciones concretas de

la sociedad. Afecta a todos los aspectos de la sociedad y éstos, a su vez, contribuyen al desarrollo o lo menoscaban. El crecimiento económico y la transformación tecnológica influyen en las relaciones humanas, las estructuras sociales, los valores y los modos de vida. El desarrollo social y de los recursos humanos hace que las relaciones sociales y económicas sean más armoniosas, propicia la participación y la cohesión social y ofrece una base sólida y flexible para conseguir el progreso a largo plazo.

Las condiciones sociales existentes son el punto de partida para las actividades de desarrollo. En gran medida, determinan sus prioridades y su orientación. En gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza, las enfermedades y las necesidades de educación y de medios de sustento sostenibles son los objetivos prioritarios y más apremiantes para el desarrollo. En muchos países en transición, las dificultades económicas imprevistas, la decadencia de la industria y la infraestructura, así como la profunda desorientación social son problemas que el desarrollo debe abordar con urgencia. En los países más ricos, el crecimiento de una clase crónicamente desposeída y descontenta, la llegada de inmigrantes económicos en número creciente y el aumento de la xenofobia y las actitudes de exclusión son realidades a las que es preciso hacer frente a medida que estas sociedades siguen desarrollándose y avanzando.

La población es el principal activo de los países. El desarrollo se define en función del bienestar de la población, cuya energía e iniciativa lo impulsan. Las características de la población determinan la naturaleza y la orientación del desarrollo humano sostenible. Las ventajas de invertir en la población, sin embargo, van a aumentar la productividad de la mano de obra y a facilitar el acceso a oportunidades mundiales. Una población sana e instruida contribuye a la cohesión social de un país y da dinamismo a todos los aspectos de la vida y la cultura.

La pobreza absoluta, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo afectan a la quinta parte de la población

mundial. No puede haber tarea más urgente para el desarrollo que atacar tanto las causas como los síntomas de estas lacras. La tarea exige acción y entrega, la distribución más amplia posible de las actividades de desarrollo, la aplicación de estrategias de base amplia y la orientación de las actividades de desarrollo hacia proyectos que beneficien a la población y no al prestigio nacional.

El crecimiento demográfico influye en las pautas de consumo y de producción de las sociedades. Sin embargo, a partir de un punto determinado, un crecimiento insostenible de la población puede tener efectos nocivos en las actividades mundiales de desarrollo. A su vez, esos efectos tienen repercusiones profundas en el uso de recursos naturales como el agua, la madera, el combustible y el aire, e influyen en la capacidad de los gobiernos para suministrar a la población los servicios esenciales que necesita, incluidas la educación y la atención sanitaria.

Las tasas de fecundidad y mortalidad tienen repercusiones sociales que trascienden las simples cifras de población. Con la disminución de la fecundidad, por ejemplo, se reduce el tamaño de las familias, con lo que no hace falta dedicar tanto tiempo a la crianza de los hijos. Esos cambios permiten que cada vez más mujeres prosigan su instrucción escolar y les da la posibilidad de que trabajen fuera del hogar. La disminución de los niveles de mortalidad y fecundidad también trae consigo el envejecimiento de las poblaciones, fenómeno que tiene repercusiones considerables en la mano de obra, la proporción de personas que dependen de otras y los servicios de asistencia social y de atención sanitaria.

Los conflictos prolongados tienen un efecto notorio en los perfiles demográficos: aumenta el número de hogares encabezados por mujeres, al igual que el número de huérfanos y de discapacitados. La necesidad de prestar una atención activa a esos grupos vulnerables es una cuestión prioritaria fundamental que debe atenderse de inmediato, pues sin ello no prosperará la propia sociedad. Hasta que no se haya reconstruido la unidad familiar y se haya atendido a

los débiles y los más afligidos, no se contará con la base necesaria para llevar adelante actividades de desarrollo a una escala más amplia.

La importancia de la integración social como cuestión prioritaria del desarrollo es evidente en todo el mundo, independientemente de las etapas de desarrollo en que se encuentren los países. Las manifestaciones de la falta de integración social son bien conocidas: discriminación, fanatismo, intolerancia y persecución. Las consecuencias también son de todos sabidas: descontento social, separatismo, micronacionalismo y conflictos.

El problema de la integración social tiene un carácter cada vez más internacional. Los grandes movimientos de población a través de fronteras internacionales, en busca de una vida nueva y mejor, influyen crucialmente en los planes de acción nacionales e internacionales. A los millones de personas que huyen de la guerra, el hambre y los desastres naturales, se suman también por millones, los que emigran en busca de trabajo. La reglamentación de la inmigración se ha convertido en una cuestión política espinosa en muchos países receptores, a la vez que en muchos países de origen las presiones políticas que impulsan a la emigración han acrecentado las tensiones sociales y económicas. Muchas veces entre los que emigran se cuentan los individuos más capacitados y mejor instruidos de una sociedad, y su partida representa una grave pérdida de recursos e inversiones para sus países.

Mientras no mejore el desarrollo a escala mundial, habrá grandes grupos de población que seguirán cruzando las fronteras, por muchos esfuerzos que se hagan por controlar o impedir su movimiento. En algunas sociedades, el resentimiento contra los inmigrantes ha inflamado el odio y la intolerancia y muchas veces la política oficial ha parecido respaldar la segregación en lugar de fomentar la integración social. En otros casos, son los grupos de inmigrantes los que se han resistido a la integración social. El trato de los inmigrantes ha pasado a ser fuente de considerables tensiones en muchas relaciones bilaterales.

La enorme tarea que representa el desarrollo no puede ser asumida por una población que tiene que concentrar toda su energía en encontrar suficiente alimento o en recuperarse de enfermedades debilitantes. Una población analfabeta y sin instrucción no puede tener esperanza de competir en una economía mundial cada vez más compleja. Ninguna sociedad en que las mujeres sufran discriminación o carezcan de oportunidades podrá alcanzar su pleno potencial humano.

Es verdad que la inversión en capital físico es un aspecto importante del estímulo del crecimiento económico, pero la inversión en el desarrollo humano tiene por objeto conseguir una competitividad a largo plazo y es un componente indispensable del progreso estable y sostenible. Por tanto, la inversión en los recursos humanos no debe considerarse tan sólo un producto secundario del crecimiento económico sino una fuerza poderosa y necesaria que impulsa todos los aspectos del desarrollo. En las sociedades inestables es imposible construir una economía y un orden político estables. Un requisito indispensable de la sostenibilidad es la existencia de una estructura social firme.

Puede ser necesario que el gobierno adopte medidas para crear un entorno que facilite un acceso amplio a los bienes y a las oportunidades. También es fundamental crear condiciones políticas que den la debida importancia al desarrollo social y a la aplicación de políticas de desarrollo social. Esta es una de las principales responsabilidades del gobierno y de las instituciones de la sociedad. Los gobiernos deben velar por que se preste atención a los factores sociales y ambientales en el marco de la economía de mercado, y por que primen las actividades que fomenten el desarrollo humano en toda la sociedad. La educación, los servicios de salud, la vivienda y la asistencia social son esferas en que se necesita muy especialmente la adopción de medidas públicas.

Para alcanzar un desarrollo social duradero y fructífero es indispensable contar con una sociedad civil vigorosa. El desarrollo social, para que arraigue, debe brotar de la propia sociedad. El

gobierno debe orientar y facilitar el proceso, pero no puede ni debe ser la única fuerza que impulse el progreso social. Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, la empresa privada, las organizaciones de trabajadores y otros grupos deben participar activamente en esa tarea. Las organizaciones no gubernamentales de base local, en particular, pueden actuar como intermediarias y dar a la población la oportunidad de dar a conocer sus necesidades, sus preferencias y su concepto de una sociedad mejor. Los encargados de las políticas no deben considerar a esas organizaciones como rivales del gobierno, sino como sus colaboradoras. En los países en los que la sociedad civil es débil, su fortalecimiento debe ser uno de los objetivos principales de la política pública.

Para crear las condiciones necesarias para el desarrollo social, reviste una importancia crucial la participación popular en todos los niveles de la sociedad. A fin de alcanzar todo su potencial, la población debe participar activamente en la formulación de sus propios objetivos y hacer oír su voz en los órganos normativos a la vez que intenta seguir el camino que considere más apropiado hacia el desarrollo.

La existencia de una democracia y una sociedad civil fuerte es indispensable para que el gobierno esté consciente del costo social de sus políticas. En muchos países, el necesario proceso de ajuste económico estructural ha repercutido dolorosamente en el ámbito social. En muchos casos, el aumento de los precios para el consumidor y el descenso del empleo y los ingresos han sido el efecto más inmediatamente visible del ajuste y la transformación. La desproporcionada repercusión que ha tenido la crisis resultante para los pobres y los grupos vulnerables ha sido particularmente devastadora. En muchos sectores los sufrimientos han aumentado debido al descenso general del gasto público en el sector social a consecuencia de una mayor austeridad presupuestaria.

El ajuste estructural sigue siendo el procedimiento de rigor para corregir los grandes desequilibrios económicos. Pero también debe quedar claro que no deben dejarse de lado las necesidades y prioridades de

la población y que el ajuste y la transformación deben tener una orientación claramente humana. Aunque las leyes de la economía son inmutables, sus consecuencias sociales pueden suavizarse aplicando criterios flexibles. Ante esos obstáculos, si bien debe alentarse a los gobiernos a que mantengan el rumbo, debe procurarse ayudarlos más a hacer frente a las dolorosas consecuencias que tienen esas reformas en los seres humanos.

Aunque la expansión del empleo productivo es indispensable para aliviar y reducir la pobreza y favorecer la integración social, a escala mundial no dejan de aumentar los niveles de desempleo. En muchos países se observan niveles inusitados de desempleo, acompañados de descensos notorios de los salarios reales de los que sí tienen empleo. En los países en los que el pleno empleo solía ser la norma oficial, el rápido crecimiento del desempleo ha tenido profundas consecuencias psicológicas, además de graves repercusiones económicas y sociales. En algunos países, debido a períodos prolongados de restricciones económicas se ha producido el fenómeno del "crecimiento de los desempleados" y una sensación generalizada de inseguridad en el empleo. De una fuerza de trabajo mundial de 2.500 millones de personas, se calcula que el 30% no tiene empleo productivo.

Es imposible dar una fórmula única para superar el desempleo o aumentar el empleo productivo. En los niveles de empleo pueden influir tanto las medidas del mercado de trabajo, como los planes concretos de creación de empleo y las políticas macroeconómicas. Puesto que en un futuro próximo probablemente la mayoría de los empleos se crearán en el sector privado, los sistemas racionales de incentivos son muy útiles para atraer y canalizar las inversiones privadas destinadas a lograr el crecimiento del empleo. Una de las tareas del Estado es crear condiciones propicias para que el sector privado cree más y mejores empleos. A este respecto, es indispensable contar con un marco legislativo equitativo y fiable y un entorno estable para las inversiones, y que se mantengan las infraestructuras básicas.

Como la agricultura da empleo a la mayor parte de la mano de obra del mundo en desarrollo, las medidas encaminadas a aumentar la productividad agrícola y a ampliar y diversificar las actividades agrícolas y afines deben considerarse prioritarias para el desarrollo. Las políticas de fijación de precios de alimentos, las técnicas agrícolas, las actividades rurales no agrícolas vinculadas al empleo, la infraestructura rural y los programas de conservación apropiados para el medio ambiente son componentes indispensables del apoyo al sector rural. Se debe continuar prestando apoyo a las investigaciones agrícolas que tienen por objeto aumentar los rendimientos.

El potencial de empleo se ve afectado asimismo por las condiciones de la economía internacional y por la estructura del entorno económico internacional. Las barreras comerciales tienen efectos residuales regresivos, pues eliminan empleos y ocupaciones productivos en los países productores y obstaculizan el crecimiento económico.

Hoy en día, las cuestiones relativas al empleo deben examinarse en un contexto internacional. En los países con economías de transición se ha producido, por necesidad, un desplazamiento hacia los principios de la economía de mercado, proceso que ha generado, de modo transitorio, niveles de desempleo desconocidos hasta entonces. En los países industrializados más ricos ha aumentado el desempleo estructural. Además, el aumento de la competitividad internacional ha hecho obsoletas a muchas industrias y llevado a la desaparición de miles de empleos de la industria de la defensa. Esos cambios exigen el readiestramiento de millones de trabajadores. En los dos tipos de economía, la movilidad en el trabajo es una parte importante de la creación de empleos. Aunque es eficiente desde el punto de vista económico, la movilidad profesional puede ser fuente de dificultades psicológicas y sociales. Los gobiernos, las empresas y los sindicatos tienen ahora más responsabilidad que antes en lo relativo a facilitar la adaptación y la movilidad del trabajador y de ofrecer capacitación y protección social durante los períodos de transición.

Una instrucción general de buena calidad en los niveles primario y secundario no sólo proporciona una base amplia de conocimientos sino que además sienta los cimientos para la adquisición ulterior de aptitudes más definidas y para renovar, acomodar o cambiar esas aptitudes de modo de adaptarlas a la evolución de las necesidades de los individuos y las sociedades. La enseñanza impulsa la igualdad de oportunidades, con lo que contribuye a una mayor equidad. Una educación de base amplia y flexible puede impulsar el progreso en todas las dimensiones del desarrollo, a saber, las dimensiones política, económica, ambiental y social.

La importancia de la dimensión social del desarrollo no sólo debe reconocerse sino que debe inspirar la adopción de medidas. En las políticas nacionales e internacionales debe prestarse más atención a las cuestiones del desarrollo social. Todos los países tienen el deber de afrontar el problema tal y como se manifiesta en su propia sociedad, así como el de contribuir al progreso para llegar a una solución más general de estos problemas. La época actual ofrece la oportunidad histórica de hacerlo en un ambiente relativamente libre de tensiones ideológicas excesivas. Es una oportunidad que debe aprovecharse de forma que redunde en beneficio de todos.

E. La democracia como buen gobierno

El vínculo entre el desarrollo y la democracia es intuitivo, pero su explicación sigue siendo difícil. Aunque, en la práctica, la democracia y el desarrollo parecen ser inseparables a largo plazo, los acontecimientos no siempre han apuntado hacia una relación clara de causalidad entre los dos procesos. En algunos países se ha logrado un cierto nivel de desarrollo, seguido en una fase ulterior por una tendencia hacia la democratización. En otros países, la democratización ha abierto el camino hacia una revolución económica.

Al considerar la democracia en el contexto del desarrollo, es preciso centrarse más en los procesos y en las tendencias que en los acontecimientos. Desde esa

perspectiva, resulta más evidente el vínculo natural entre desarrollo y democracia. De la misma manera que el desarrollo es más un proceso que un suceso, la democracia debe considerarse un proceso que evoluciona y debe mantenerse en el tiempo. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se destacó la relación de apoyo mutuo entre la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos.

La democracia y el desarrollo están relacionados de diversas formas fundamentales. Están relacionados porque la democracia ofrece la única base a largo plazo para manejar intereses opuestos de carácter étnico, religioso y cultural de forma que se reduzcan al mínimo los riesgos de conflictos internos violentos. Están relacionados porque la democracia es inherente al tema del gobierno, que afecta a todos los aspectos del desarrollo. Están relacionados porque la democracia es un derecho fundamental, cuyo logro es ya de por sí un paso importante hacia el desarrollo. Están relacionados porque la participación de los pueblos en los procesos de adopción de decisiones que les afectan es un principio básico del desarrollo.

La acumulación de desesperanza económica y la falta de medios democráticos para el cambio han originado o exacerbado impulsos violentos y destructivos incluso en el seno de sociedades relativamente homogéneas. Los conflictos y las contiendas civiles amenazan de forma creciente la paz internacional y constituyen grandes obstáculos al desarrollo. El antagonismo étnico, la intolerancia religiosa y el separatismo cultural amenazan la cohesión de las sociedades y la integridad de los Estados en todas partes del mundo. Algunas minorías hostiles e inseguras, e incluso algunas mayorías, recurren cada vez con más frecuencia al conflicto armado para reparar agravios sociales y políticos.

La democracia es el único medio de arbitrar y regular a largo plazo las numerosas tensiones políticas, sociales, económicas y étnicas que amenazan constantemente con dividir la sociedad y destruir el Estado. En ausencia de democracia como foro de participación y como vehículo de

cambio, el desarrollo seguirá siendo frágil y estará permanentemente en peligro.

Los desórdenes y los conflictos destruyen en pocos meses el progreso hacia el desarrollo que tanto esfuerzo ha costado durante muchos años. En la prisa por saldar viejas cuentas, reparar presuntos agravios y crear nuevas utopías, los beneficios que se obtengan irán acompañados de cuantiosas pérdidas.

Las elecciones son sólo un elemento de la democratización. Los Estados Miembros han solicitado y recibido asistencia de las Naciones Unidas para facilitar la descolonización y de esa forma hacer valer el derecho a la libre determinación, para idear procedimientos que permitan la transición pacífica hacia la democracia y para establecer alternativas democráticas a los conflictos. Las Naciones Unidas también han prestado apoyo a otras actividades, como la redacción de constituciones, la aplicación de reformas administrativas y financieras, el fortalecimiento de la legislación interna de los Estados en materia de derechos humanos, el mejoramiento de las estructuras judiciales, la formación de los funcionarios encargados de los derechos humanos y la prestación de ayuda para la transformación de movimientos de oposición armada en partidos políticos de oposición democrática.

El mejoramiento y fortalecimiento del gobierno es una condición fundamental para el éxito de cualquier programa o estrategia de desarrollo. Ese gobierno puede ser la sola variable de suma importancia del desarrollo que esté bajo el control de cada Estado.

En el contexto del desarrollo, mejorar el gobierno significa varias cosas. En particular, supone la concepción y aplicación de una estrategia global de desarrollo a nivel nacional. Supone velar por la capacidad, veracidad e integridad de las instituciones básicas del Estado moderno. Significa mejorar la capacidad de los gobiernos de aplicar políticas y desempeñar funciones, incluidas la gestión de los sistemas de aplicación. Supone la responsabilidad en la acción y la transparencia en la decisión.

Las sociedades no democráticas, cualquiera que sea su ideología, geografía o estado de desarrollo, con el tiempo, tienden a parecerse unas a otras, con una clase media relativamente impotente, una población amordazada y una oligarquía gobernante que se aprovecha de la gestión de un sistema de corrupción generalizada e incluso frecuentemente institucionalizada. Los pueblos democráticos tienen más libertad para denunciar el soborno y la corrupción. Un buen gobierno significa que la burocracia administrativa contribuye a velar por la justicia en lugar de enriquecer a los funcionarios.

Aunque la democracia no es el solo medio válido para mejorar el gobierno, es el único fiable. Al prever una mayor participación popular, la democracia genera más posibilidades que los objetivos nacionales de desarrollo reflejen las amplias aspiraciones y prioridades de la sociedad. Al facilitar los mecanismos y cauces para la sucesión de los gobiernos, la democracia sirve de incentivo para proteger la capacidad, la fiabilidad y la integridad de las instituciones fundamentales del Estado, incluidas la función pública, el sistema jurídico y el proceso democrático propiamente dicho. Al establecer la legitimidad política de los gobiernos, la democracia refuerza su capacidad para aplicar sus políticas y desempeñar sus funciones de forma eficaz y efectiva. Al hacer responsables a los gobiernos ante sus ciudadanos, la democracia acentúa la sensibilidad de los gobiernos a los problemas de la población y estimula la transparencia en la adopción de decisiones.

El mandato de los pueblos legítima a sus gobiernos, pero no es garantía de capacidad o de conocimiento. La democracia no produce instantáneamente buenos gobiernos, ni el gobierno democrático conduce inmediatamente a mejoras sustanciales de las tasas de crecimiento, las condiciones sociales o la igualdad. Al ofrecer cauces para la participación de los pueblos en la adopción de las decisiones que les afectan, la democracia acerca los gobiernos al pueblo. La descentralización y el fortalecimiento de las estructuras comunitarias permiten tener en cuenta

factores locales que influyen en las decisiones de desarrollo.

En una democracia no cabe la complacencia. Incluso en los países en que están más arraigadas las tradiciones democráticas pueden aparecer comportamientos antidemocráticos. Como ejemplos cabe citar la apatía crónica del electorado, la financiación de candidatos por intereses especiales y la falta de transparencia de determinadas instituciones de gobierno. De la misma forma, la presencia de una subclase permanente es una característica de muchas de las sociedades más ricas. Por último, la persistencia de tasas elevadas de desempleo, así como la presencia de inmigrantes extranjeros, han generado el resurgimiento de movimientos xenófobos, ultranacionalistas y básicamente antidemocráticos en algunas de las sociedades de más alto nivel de vida. Todos esos fenómenos apuntan a la necesidad de fortalecer el desarrollo político incluso en sociedades donde se considera desde hace tiempo que la democracia está bien asentada.

En otros lugares, la liberación de frustraciones contenidas durante decenios de gobierno de partido único ha llevado a confundir las elecciones pluripartidarias con la democracia duradera. Aunque el pluralismo y los parlamentos son fundamentales para la transición hacia un gobierno democrático, la desaparición del Estado de partido único no es garantía del triunfo final de la democracia. La fragmentación de las sociedades multiétnicas y el difícil comienzo de la transición hacia una economía de mercado han generado la reaparición de tendencias antidemocráticas con pretensiones de ejercer el poder político.

La aparición de fuerzas antidemocráticas que fundamentan su atractivo en el desencanto popular ante la mala situación económica no se limita a las sociedades opulentas ni a las sociedades en transición.

Numerosas sociedades del mundo en desarrollo se enfrentan en la actualidad a la ardua tarea de hacer frente no sólo a la transición hacia la democracia, sino también a la reforma de sus economías. Las esperanzas suscitadas y las difíciles condiciones económicas de las primeras etapas de esa reforma también constituyen un desafío para la democratización. En numerosos casos, la participación en conflictos civiles o internacionales complica aún más la situación. Cuando escasean los recursos, y cuando gran parte de la población no puede satisfacer sus necesidades básicas, el desarrollo político es demasiado difícil. En numerosas ocasiones el progreso político se ve entorpecido por el esfuerzo económico y social.

El sostenimiento de la democracia y el desarrollo en los Estados guarda estrecha relación con la extensión de la democracia a las relaciones entre Estados y a todos los niveles del sistema internacional. La democracia en las relaciones internacionales ofrece la única base para establecer el apoyo y el respeto mutuos entre las naciones. Sin una verdadera democracia en las relaciones internacionales, la paz no será duradera y no podrá asegurarse un ritmo satisfactorio de desarrollo.

La democracia en la comunidad de naciones es un principio integral del sistema de relaciones internacionales previsto en la Carta de las Naciones Unidas. Es un principio que supone conceder a todos los Estados, grandes y pequeños, las máximas posibilidades de consulta y participación. Significa aplicar los principios democráticos dentro de las propias Naciones Unidas. Supone asignar a todos los órganos de las Naciones Unidas la función que les corresponde a fin de que la desempeñen. Contribuirá a mantener un equilibrio entre las actividades políticas, económicas y sociales de las Naciones Unidas de manera que se refuercen mutuamente.

La democracia en las relaciones internacionales significa también el respeto de los principios democráticos en las relaciones que tengan lugar fuera de las Naciones Unidas. Significa sustituir la amenaza bilateral por la negociación bilateral. Implica el respeto de la integridad y la soberanía de otras naciones. Es sinónimo de consulta y coordinación para el tratamiento de problemas de interés mutuo. Significa cooperación para el desarrollo.

El diálogo, el acuerdo y la negociación multilateral son actividades que exigen mucho esfuerzo. Pero son la esencia de la democracia, tanto entre las naciones como entre la comunidad de naciones. Sobre todo, constituyen el medio principal de que dispone la sociedad de Estados para expresar su voluntad común y para progresar.

En esta nueva era en que la información, los conocimientos, la comunicación y el intercambio intelectual son esenciales para el éxito económico y social, la democracia no debe considerarse sólo como un ideal, o un suceso sino también como un proceso fundamental para lograr progresos tangibles. La democracia es la única vía sostenible y duradera que conduce al desarrollo. La democratización del sistema internacional permite que las voces en pro del desarrollo no sólo se oigan sino que tengan peso político. Un mundo más democrático puede facilitar la labor de cooperación en un programa de desarrollo.

Las cinco dimensiones del desarrollo antes indicadas, a saber, la paz, la economía, el medio ambiente, la sociedad y la democracia, están estrechamente vinculadas entre sí. Esas dimensiones no son arbitrarias, sino que surgen de medio siglo de trabajo práctico de las Naciones Unidas con los gobiernos, las organizaciones y los pueblos. El logro de una mayor coherencia, de un consenso y de cooperación para el desarrollo se examinan en la sección siguiente.

III. LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO

A. Identificación de los protagonistas

Si bien el *Estado* como tal no es ya el único protagonista del desarrollo, cada Estado sigue siendo el principal responsable de su propio desarrollo. Se exprese como una responsabilidad de los Estados o como un derecho de los pueblos, el desarrollo exige una dirección gubernamental competente, una política nacional coherente y un firme compromiso popular.

Sin embargo pocas sociedades, o quizá ninguna, pueden perseguir sin ayuda todos los aspectos del desarrollo. El desarrollo requiere cooperación internacional y también otros actores que ayuden a los Estados en su empresa. La asistencia bilateral de un Estado a otro asciende a unos 62.000 millones de dólares anuales. Esa asistencia suele ser "ayuda condicionada".

Cada Estado enfoca el desarrollo a su manera. Incluso dentro de un mismo gobierno, suele haber distintas unidades orgánicas que se ocupan de cuestiones de desarrollo conexas. Actualmente, un gobierno puede estar representado en una organización internacional de desarrollo por sus ministerios de agricultura, medio ambiente, hacienda, economía y relaciones exteriores.

En cuanto a la variedad de ideas, fondos, proyectos y grupos involucrados, el desarrollo constituye una verdadera empresa mundial. Los actores en el desarrollo, públicos y privados, nacionales e internacionales, son cada vez más numerosos y variados. La mera multiplicidad de actores y agentes amenaza con convertirse en una carga abrumadora para las actividades de desarrollo de algunas sociedades. La empresa exige mayor coherencia. Además, sigue habiendo desequilibrios en la asignación de recursos entre las distintas dimensiones del desarrollo, como resultado de lo cual muchas actividades, en particular en la esfera del desarrollo social, carecen de financiación suficiente. Por consiguiente, la coordinación y el establecimiento de prioridades son de importancia crítica en la medida en

que cada una de las diversas entidades participantes tiene sus propios objetivos, programas, grupos a los que representa y forma de operación. Es necesario establecer un sistema de cooperación internacional que facilite la movilización de los recursos internos y la asistencia externa (tanto técnica como financiera) para la paz, la economía, el medio ambiente, la sociedad y la democracia.

La Carta asigna a los órganos de las Naciones Unidas una serie de funciones en el desarrollo que requieren nuevos niveles de coordinación. En los Capítulos IV, IX y X de la Carta se encomienda a la Asamblea General una responsabilidad fundamental en la cooperación económica y social internacional. A lo largo de su primer medio siglo de vida, la Asamblea se ha convertido en foro universal de debate y adopción de decisiones sobre las cuestiones de desarrollo que incumben a todos los Estados. El Consejo Económico y Social, con las funciones y facultades previstas en el Capítulo X de la Carta, tiene una cantidad de responsabilidades en el estudio, iniciación y coordinación de asuntos relativos al desarrollo. El Consejo de Seguridad, en virtud de las disposiciones del Capítulo VII, puede afectar el curso del desarrollo de los Estados a los que se aplican sanciones, así como de los Estados vecinos y otros Estados. La Secretaría es fuente de apoyo sustantivo, incluido el asesoramiento y la asistencia técnica en cuestiones de desarrollo en ámbitos como planificación y políticas de desarrollo, estadística, energía, recursos naturales y administración pública. (En el anexo I del presente informe figura una estimación de los gastos de las Naciones Unidas, sus fondos y sus programas.) Al estar las funciones distribuidas entre diversos órganos, resulta evidente la importancia de la coordinación y la coherencia. Por intermedio de las comisiones regionales, la Secretaría promueve la coordinación de los programas intersectoriales y de la cooperación técnica en beneficio de los Estados Miembros.

Los programas y fondos de las Naciones Unidas disponen anualmente de 3.600 millones de dólares para actividades operacionales (véase el anexo II). A medida que avanza su labor, van surgiendo nuevas tendencias. La tendencia a destinar expresamente los fondos a determinados ámbitos o propósitos especiales plantea nuevos problemas y brinda nuevas oportunidades al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para apoyar programas nacionales mediante los cuales los gobiernos receptores puedan atender en forma coherente a todas las dimensiones del desarrollo humano sostenible. Otra tendencia consiste en un desplazamiento del interés de las actividades de desarrollo a las actividades de socorro. En la labor del Programa Mundial de Alimentos (PMA), por ejemplo, que distribuye volúmenes sin precedentes, por necesidad unas tres quintas partes se destinan a socorro de emergencia a corto plazo y no a desarrollo a largo plazo. Impulsados por la violencia, la inseguridad social o las necesidades económicas, cerca de 20 millones de refugiados y 25 millones de personas desplazadas dentro de sus países necesitan ahora asistencia. En 1993, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) destinó a este fin unos 1.115 millones de dólares.

Los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas tienen sus propios estatutos, presupuestos y órganos rectores. En conjunto, proporcionan 6.300 millones de dólares en condiciones de favor y 7.800 millones de dólares en préstamos conexos en condiciones corrientes, cifra que constituye el desembolso neto. Los organismos especializados obtienen alrededor del 40% de sus recursos operacionales de los programas y fondos de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros también les proporcionan recursos para proyectos concretos. En estos momentos están surgiendo nuevas tendencias. Durante mucho tiempo se ha considerado que las instituciones de Bretton Woods (el Banco Mundial y el Fondo Monetario

Internacional (FMI)) se centran principalmente en las cuestiones inmediatas de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico y dejaban los aspectos sociales del desarrollo a largo plazo a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas. Los cambios ocurridos en el curso y el carácter del desarrollo mundial hacen necesario reexaminar esta dicotomía. En primer lugar la distinción entre cuestiones económicas y sociales ha dejado de ser tan clara. Así, pues, las instituciones de Bretton Woods se ocupan ahora del desarrollo social y del diseño de mecanismos de seguridad social que acompañan a los programas de ajuste. El FMI se dedica cada vez más a proporcionar asesoramiento y recursos en el contexto del mediano plazo para promover un crecimiento de alta calidad. Si bien se interesa desde hace mucho tiempo por las cuestiones sociales, el Banco Mundial tiene ahora en cuenta los efectos ambientales cuando hace préstamos y reserva fondos para financiar las dimensiones sociales del ajuste. En segundo lugar, al aumentar el volumen de los préstamos y las inversiones internacionales, las decisiones del Banco Mundial en materia de préstamos han pasado a ser menos trascendentales en lo que respecta a su efecto directo en el desarrollo y más importantes como indicadores de solvencia financiera para los mercados privados de capital. En tercer lugar, la condicionalidad ha reducido el margen de maniobra política de los gobiernos nacionales, con lo cual han aumentado los riesgos de inestabilidad interna. Consideradas en conjunto, estas tendencias indican la necesidad de una mayor interacción entre el asesoramiento en materia de política y las operaciones de las instituciones de Bretton Woods en los distintos países y los criterios y prácticas de otros actores en el desarrollo.

Las organizaciones y los acuerdos regionales son un fenómeno cada vez más importante en el mundo y proporcionan asistencia para el desarrollo por valor de unos 5.500 millones de dólares por año. El regionalismo no constituye una alternativa del internacionalismo, tal como se expresa a través de las

Naciones Unidas, ni es incompatible con él. La cooperación regional es necesaria para el desarrollo en todas partes. Las asociaciones regionales de comercio ofrecen mercados más amplios a las empresas nacionales y promueven acuerdos interregionales amplios para facilitar el comercio. La asistencia regional puede impulsar el desarrollo superando barreras políticas y atender a las necesidades prácticas dondequiera que surjan. Los enfoques regionales también son útiles en lo que respecta a recursos hídricos, electrificación, transporte, comunicaciones y sistemas de salud. La coordinación regional permite aprovechar ventajas relativas en el plano transnacional y trascender las pequeñas rivalidades burocráticas. Sin embargo, la regionalización conlleva los peligros del proteccionismo y la superposición de burocracias. Se requiere una cuidadosa administración para que la regionalización facilite el mayor grado de coordinación que se necesita para promover el desarrollo en todos los aspectos.

Las organizaciones no gubernamentales realizan proyectos por valor de más de 7.000 millones de dólares anuales. Dedicadas desde hace mucho a la causa de la paz, esas organizaciones han estado a menudo presentes desde el principio en el teatro de los conflictos, aportando una contribución decisiva al socorro inmediato de las poblaciones afectadas y estableciendo las bases para la reconstrucción de sociedades desgarradas por la guerra. Dotadas de estructuras flexibles, la capacidad de movilizar fondos privados y un personal sumamente motivado, las organizaciones no gubernamentales ofrecen vastas posibilidades para la causa del desarrollo. En el último decenio, esas organizaciones han crecido asombrosamente en número y en influencia. Están creando nuevas redes mundiales y han resultado ser un componente vital de las grandes conferencias internacionales del decenio. Ha llegado el momento de establecer entre las actividades de las organizaciones no gubernamentales y las de las Naciones Unidas una relación de consulta y cooperación cada vez más productiva.

Las inversiones internacionales privadas han llegado a 1 billón de

dólares por año y ofrecen inmensas posibilidades de creación de empleos, transferencia de tecnología, capacitación y promoción del comercio. El dinamismo liberado en este proceso puede revivir las economías estancadas y promover la integración en el sistema económico mundial. La inversión extranjera directa puede tener un efecto positivo al poner una serie de recursos tecnológicos a disposición de los países para su desarrollo. La empresa privada se considera cada vez más un factor positivo en la solución de problemas que antes se suponían de la jurisdicción exclusiva de las autoridades públicas. En algunos países, por ejemplo, la empresa privada ofrece servicios públicos eficaces como telecomunicaciones, transporte, energía eléctrica, reciclado de desechos y abastecimiento de agua. En muchos casos, los subsidios a las empresas públicas podrían reemplazarse por subsidios dirigidos de manera que se pudiera cobrar a algunos usuarios el verdadero costo de los servicios y reorientar los fondos públicos para atender a necesidades más generales.

Las comunidades académicas y científicas empezaron hace siglos a tejer una productiva trama internacional de conocimiento e investigación. Actualmente hay en el mundo miles de centros de este tipo que constituyen una red de reflexión, experimentación, creatividad e intercambio intelectual prácticamente instantáneo. Cada vez más, su labor trasciende las barreras de las distintas disciplinas y las fronteras políticas y reagrupa e integra viejas categorías en nuevos sistemas de utilidad social. La comunidad científica constituye una red mundial que comparte ciertos intereses, valores y principios fundamentales. A esta comunidad le corresponde un importante papel en el tratamiento de los grandes problemas del desarrollo. Algunos centros de ciencia y tecnología se ocupan de cuestiones de importancia práctica inmediata para la vida diaria, aun cuando abordan los problemas actuales desde la perspectiva más amplia del cúmulo de la experiencia científica y humanística. La ciencia puede ampliar las opciones en materia de desarrollo, mediante la elaboración

de métodos nuevos, seguros, simples y eficaces de planificación de la familia, el desarrollo de fuentes de energía que no dañen el medio ambiente, el mejoramiento de las técnicas agrícolas y la lucha más eficaz contra las enfermedades, entre otras muchas posibilidades. Objeto de menor reconocimiento, pero también sumamente importante es la investigación en ciencias sociales, arte y humanidades. Estas disciplinas no sólo enriquecen la existencia humana, como se viene reconociendo desde hace mucho tiempo, sino que además arrojan nueva luz sobre muchas de las características y necesidades esenciales de la vida en la comunidad humana en sus diversas formas.

Las organizaciones populares, como las comunidades religiosas, las asociaciones vecinales y los grupos de autoayuda, comprenden la interrelación entre el desarrollo económico, social y humano y el desarrollo sostenible. En tanto atienden a las necesidades de comunidades pequeñas y a menudo descuidadas por otros actores, no sólo constituyen receptores sino también fuentes de conocimiento en materia de desarrollo. Las asociaciones populares y comunitarias disponen de escasos recursos financieros y suelen también necesitar asistencia técnica. Aunque los fondos deberían obtenerse principalmente en el lugar, las Naciones Unidas pueden apoyar actividades en el micronivel prestando asistencia a las organizaciones populares.

El mero número de los protagonistas actualmente en el desarrollo, las tendencias mundiales que reflejan sus actividades y la interrelación de los problemas y los mecanismos para solucionarlos ponen de relieve la necesidad de una mayor conciencia y un compromiso más decidido.

B. Información, conciencia y consenso

Para hacer frente a la tarea mundial del desarrollo es preciso crear una conciencia común de las múltiples dimensiones del desarrollo y una mejor apreciación de la importancia de los distintos protagonistas. Al crear una mayor conciencia y un consenso mundial se contribuye a establecer lo que podría llamarse una "cultura del desarrollo". La definición de una cultura del

desarrollo entraña más que el acceso universal a redes de información compartidas. Como se ha observado, una cultura del desarrollo hace que toda acción se considere en su relación con el desarrollo. Sobre la base de esa cultura universal del desarrollo, que evoluciona rápidamente en los últimos años del siglo XX, las Naciones Unidas se convierten en un foro cada vez más eficaz para establecer normas de conducta universales.

Las Naciones Unidas, con una composición universal y un amplio mandato, tienen la responsabilidad y la capacidad de señalar a la atención mundial las cuestiones de importancia general. Las Naciones Unidas pueden contribuir a advertir problemas que no se prestan a soluciones rápidas o fáciles, a informar sobre ellos y a mantener el interés internacional en esos problemas. En los últimos años, las Naciones Unidas han sido indispensables para hacer notar la necesidad de actuar en defensa del medio ambiente, para abordar los efectos de los cambios demográficos, en la causa de los derechos humanos y para centrar a la atención internacional en el desarrollo en todos sus aspectos.

Es fundamental contar con una sólida base de información para formular todos los aspectos de la política económica. Los planes y las decisiones que adopten el gobierno y el sector privado sólo serán eficaces si se basan en información exacta y actualizada. La participación del público en las actividades económicas, sociales y políticas tampoco tendrá sentido a menos que se apoye en una información adecuada.

Sin una base de información adecuada, los países quedan en desventaja en las relaciones bilaterales y multilaterales. El acceso de los países a la información sobre las circunstancias económicas, demográficas, sociales y ecológicas internacionales no sólo es esencial para adoptar decisiones bien fundadas, sino también para poder competir y participar eficazmente en los mercados internacionales.

El sistema de las Naciones Unidas, que reúne activamente datos y estadísticas, es una importante fuente de información, que a veces los Estados Miembros no aprovechan

plenamente. El sistema de las Naciones Unidas ha sido un precursor de las actividades de cooperación técnica para establecer y mejorar las infraestructuras de información y comunicaciones. Estas actividades, que son ampliamente valoradas, requieren un apoyo cada vez más activo de los Estados Miembros.

La Organización elabora métodos comunes y comparables para organizar y estructurar los datos, promueve normas unificadas de comunicación técnica, mejora los métodos de reunión de datos, facilita intercambios de información y datos internacionales de beneficio mutuo, ayuda a analizar y evaluar datos y proporciona capacitación y asistencia en la utilización de información.

El sistema de las Naciones Unidas ha sido un precursor de la cooperación internacional en la reunión, análisis y utilización de datos para planificación de la población, atención de la salud, gobierno y administración pública, creación de empleos, cuestiones de salarios e ingresos y necesidades de bienestar social, siempre con el objetivo de que los pueblos y los gobiernos puedan adoptar decisiones mejor fundamentadas. Las Naciones Unidas están tratando de cuantificar el progreso humano en una nueva forma para lo cual procuran proporcionar un cuadro estadístico que vaya más allá de la medición del producto nacional bruto per cápita. En su informe sobre el desarrollo humano, el PNUD ha empezado a replantear los parámetros mediante los cuales se mide el desarrollo.

La existencia de estadísticas fidedignas sobre la actividad económica de un país y los cambios económicos, sociales y ambientales es esencial para poder adoptar decisiones bien fundadas y constituye necesariamente la base de un desarrollo nacional satisfactorio. Las Naciones Unidas, en cooperación con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión de la Unión Europea promovieron un nuevo sistema de cuentas nacionales que ofrece a los países una nueva perspectiva de sus estadísticas económicas y les permite aprovechar mejor esos datos.

En varios países, a través de una serie de programas de cooperación técnica de las Naciones Unidas se están ensayando nuevos medios de reunir y difundir estadísticas e indicadores sobre el medio ambiente. Esta actividad es particularmente importante habida cuenta de que han aumentado las disparidades entre los países en cuanto a la disponibilidad, la calidad, la coherencia y la accesibilidad de los datos. La falta de información sigue menoscabando la capacidad de muchas economías de adoptar decisiones fundamentadas en relación con el medio ambiente y el desarrollo.

La reunión y el análisis de información es un requisito previo no sólo para realizar un análisis fundado sino también para formular soluciones aceptables y viables. Una información fiable y normalizada proporciona el lenguaje común con el que todos pueden participar en la cultura del desarrollo. Si no se dispone de información, ésta no es fiable o no se presenta de manera que pueda usarse, será difícil llegar a un consenso y muy improbable que se pueda actuar con eficacia.

En los últimos años las conferencias internacionales han proporcionado a los Estados Miembros, y a otros interesados, oportunidades de reflexionar conjuntamente sobre las principales opciones que tiene el mundo en el proceso de desarrollo, promoviendo así una cultura consensual del desarrollo. Estas reuniones mundiales se centran en cuestiones estratégicas en el más alto nivel, lo que permite a los Estados Miembros alinear sus políticas nacionales con los valores y principios a que adhiere la comunidad internacional en su conjunto. Así pues, dan dirección política y un nuevo impulso a las actividades internacionales, al tiempo que son fuente de inspiración y estímulo para los Estados, las organizaciones y los pueblos.

En la CNUMAD, dirigentes de todo el mundo contrajeron el compromiso sin precedentes de perseguir una serie de objetivos compartidos para el futuro: el Programa 21¹, primer acuerdo internacional en que se expresaba en el más alto nivel un consenso mundial y un compromiso político de acción en

materia de medio ambiente y progreso económico enmarcado en un programa de desarrollo sostenible. A partir de la CNUMAD, las cuestiones relativas al medio ambiente quedaron firmemente ubicadas entre los temas centrales de la cultura del desarrollo. En la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, celebrada en Barbados del 25 de abril al 6 de mayo de 1994, se definieron más claramente las responsabilidades de los pequeños Estados insulares y de la comunidad internacional en la consecución del desarrollo sostenible.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos se celebró en Viena del 14 al 23 de junio de 1993. En la Declaración y Plan de Acción de Viena² se reafirmó "el derecho al desarrollo, proclamado en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como un derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales". Desde la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 hasta su decisión de crear un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Asamblea General ha insistido en la observancia de los principios internacionales convenidos de derechos humanos.

En septiembre de 1994, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, que se celebrará en El Cairo, se ocupará del efecto de los factores demográficos en el desarrollo y aceptará el desafío de crear un desarrollo verdaderamente centrado en el ser humano.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebrará en Copenhague en 1995, año del cincuentenario de las Naciones Unidas, puede generar un fenómeno de síntesis de importancia mundial. Es cada vez más evidente que una sociedad justa no puede aceptar una tasa elevada de desempleo. Una sociedad estable no puede permitir que grupos enteros queden excluidos de los frutos del desarrollo. Una sociedad segura no puede existir sin mecanismos de protección social para sus miembros más desfavorecidos. Es preciso un esfuerzo mundial decidido para crear mayor conciencia y fortalecer el compromiso político de actuar con

eficacia en los planos nacional e internacional. La Cumbre Mundial brindará una oportunidad indispensable de incorporar los logros ya alcanzados en una totalidad coherente y proponer nuevos ámbitos para la acción concertada. Debería elevar las cuestiones de desarrollo social al mismo nivel que el crecimiento económico, fortaleciendo las estructuras institucionales de carácter nacional e internacional que se ocupan de cuestiones sociales, facilitando la coordinación de sus operaciones con la de la esfera económica y proporcionando suficiente apoyo financiero y otro tipo de asistencia.

El proceso continuará en 1995, en Beijing, con la cuarta de la serie de conferencias mundiales sobre la mujer. Las Naciones Unidas, principalmente a través de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, establecida en 1946, han contribuido a desarrollar la base jurídica para la promoción de la igualdad de derechos de la mujer y han estado a la vanguardia de la elaboración de políticas, el compromiso político y el desarrollo institucional. Otro hito ha sido la adopción, en 1979, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Hay ahora 132 Estados partes en la Convención que presentan informes periódicos sobre la aplicación de sus disposiciones. La Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos han enunciado también normas institucionales en materia de derechos de la mujer. La visión para el próximo siglo debe asentarse en estos logros y tener plenamente en cuenta los intereses de la mujer.

En 1996, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), la "Cumbre de las Ciudades", que se celebrará en Istanbul, se examinará un programa de acción destinado a convertir a las zonas urbanas, donde vivirá la mayoría de la población mundial, en lugares seguros, humanos, saludables y económicamente accesibles.

Además de los Estados Miembros, en los esfuerzos internacionales por

fortalecer la cultura mundial del desarrollo debe participar también la comunidad internacional en su sentido más amplio. La contribución de otros protagonistas, además de los Estados, a la cultura del desarrollo quedó plenamente demostrada en la CNUMAD y en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Las organizaciones no gubernamentales y las personas interesadas reclamaron el lugar que les correspondía en la creación de una cultura del desarrollo.

Dentro de los países, los elementos de la sociedad civil, que incluyen partidos políticos, sindicatos, parlamentarios y organizaciones no gubernamentales, adquieren cada vez mayor importancia en la tarea de promover y obtener apoyo del público para las actividades de desarrollo, por una parte, y asistencia concreta para el desarrollo, por la otra. Actualmente, las agrupaciones y movimientos no oficiales constituyen redes que contribuyen a configurar la política del desarrollo y a lograr resultados prácticos. Para tener éxito, las actividades de creación de un consenso político deben incorporar a todos.

Tomando la iniciativa, poniendo de relieve las cuestiones de especial interés y proponiendo soluciones realistas, protagonistas de todos los niveles pueden contribuir a conformar los resultados de la actividad internacional en todos los ámbitos mundiales que preocupan a la humanidad. Poco de valor perdurable podrá lograrse hasta que los pueblos y los gobiernos compartan una visión política del progreso y tengan la voluntad política de alcanzarla.

C. Normas, principios y tratados

Sólo mediante la cooperación puede lograrse una acción internacional positiva. El derecho internacional ofrece el medio y el marco para convertir las ideas e intenciones en acciones. Al codificar los derechos, deberes, obligaciones y principios de los actores internacionales, el derecho internacional no sólo proporciona la base efectiva sobre la que se construye la cooperación sino que también define los términos de esa cooperación, así como sus limitaciones.

La esencia del derecho internacional consiste en forjar acuerdos multilaterales, ya se expresen en forma de normas no obligatorias, principios internacionalmente reconocidos o normas obligatorias. Al dar a los problemas mayor relieve político y mayor visibilidad, los acuerdos multilaterales pueden galvanizar el interés y convertirse en propulsores de la acción. Al crear un marco común para tratar los problemas, los acuerdos multilaterales pueden aumentar la coordinación y promover la coherencia. Al establecer parámetros comunes y normas básicas, los acuerdos multilaterales pueden facilitar la interacción y el intercambio internacional. Al establecer un marco jurídico y político común para la acción, los acuerdos multilaterales pueden proporcionar una base firme a partir de la cual evaluar y vigilar las actividades internacionales. Como mecanismos prácticos para crear consenso y buscar soluciones, los acuerdos multilaterales constituyen la clave de una acción internacional significativa en apoyo del desarrollo.

La Asamblea General ha hecho numerosas contribuciones importantes al establecimiento de un marco internacional para la cooperación para el desarrollo. En la resolución 47/181 de la Asamblea, relativa a un programa de desarrollo se mencionan en este contexto la Declaración sobre la cooperación económica internacional y, en particular la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo, la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Compromiso de Cartagena, el Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990, el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio de 1990 y los diversos acuerdos y convenciones, en particular el Programa 21, aprobados por consenso en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD).

Galvanizar el interés y convertirse en propulsores de la acción es tanto el objetivo como el efecto de muchos

acuerdos multilaterales. El proceso de creación de consenso y codificación da relieve político a cuestiones importantes en la medida en que los Estados y los diversos grupos procuran promover o defender sus intereses, perspectivas y programas particulares mediante el acuerdo propuesto. El debate y la discusión internacionales suelen aumentar la visibilidad pública de las cuestiones de que se trate, generando a menudo un nuevo grado de conciencia, interés y participación.

Los tratados, convenciones y principios que se aprobaron en relación con la CNUMAD son ejemplo de las amplias repercusiones que puede tener el proceso internacional de creación de consenso y de codificación. Años de estudio y preparación, el efecto catalítico de una reunión mundial en el más alto nivel y el impulso de codificar determinadas acciones y compromisos centró la atención universal en la urgente necesidad de impedir un ulterior deterioro de nuestro medio ambiente y en la importancia primordial de que el desarrollo sea ecológicamente racional y sostenible. Al poner las cuestiones del medio ambiente entre las prioridades de los Estados de todo el mundo, y al hacerlo de manera de obligar a los Estados a contemplar disposiciones y propuestas, el proceso generó una acción útil y muy necesaria, despertó mayor conciencia de las cuestiones del medio ambiente a nivel mundial y promovió la ejecución en todo el mundo de valiosas evaluaciones de la política sobre muchos de los temas más importantes.

Además de galvanizar el interés y la opinión pública, los acuerdos multilaterales pueden servir como propulsores de la acción. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar³, por ejemplo, ofrece ahora un mecanismo para tratar cuestiones de desarrollo relacionadas con todos los aspectos del uso del mar y sus recursos. A medida que las nuevas tecnologías y la avidez por acceder a nuevos recursos aumentan la capacidad de las naciones de explotar los océanos, la Convención ofrece un marco jurídico universal para la ordenación racional de los recursos marinos y un conjunto de principios convenidos que sirven

para orientar la consideración del gran número de problemas y desafíos que se seguirán planteando. De la navegación y el sobrevuelo, a la pesca y a la navegación, pasando por la exploración y explotación de recursos, la conservación y la contaminación, la Convención proporciona un punto de partida para el debate internacional y para la acción.

En el contexto de la cooperación internacional encuadrada en las convenciones y entendimientos multilaterales, cabe mencionar importantes iniciativas humanitarias como el establecimiento de "corredores de socorro de emergencia" y el empleo cada vez más frecuente de los soldados de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para realizar misiones humanitarias, evitar la muerte de civiles inocentes, investigar presuntas violaciones del derecho internacional y facilitar la reconciliación nacional. Valiéndose de las normas, convenciones y acuerdos humanitarios internacionales para fortalecer los fundamentos prácticos de la cooperación internacional, la comunidad internacional ha revelado las grandes posibilidades que ofrecen los acuerdos multilaterales como catalizadores de la acción y como mecanismos para lograr resultados.

También es parte integrante de la contribución del derecho internacional al desarrollo su capacidad de propiciar una mayor coordinación en la ejecución de políticas y promover la coherencia en su formulación y diseño. Directa e indirectamente, las normas, principios y tratados multilaterales contribuyen a impulsar estos objetivos en formas concretas y significativas.

Cuando la acción individual no basta para obtener resultados satisfactorios o cuando la cooperación podría aumentar considerablemente su eficacia, obviamente se impone la coordinación. Para regular el transporte aéreo internacional, por ejemplo, la acción individual sería inútil. Asimismo, sólo se puede evitar un mayor deterioro de la capa de ozono coordinando los esfuerzos y medidas individuales. Los acuerdos multilaterales destinados a tratar estas

cuestiones sirven necesariamente como mecanismos esenciales de coordinación.

Promover la coherencia y la compatibilidad en la elaboración de la política internacional es un objetivo estrechamente vinculado con el anterior e igualmente fundamental. En la medida en que excluyen ciertas opciones en materia de política y promueven otras, limitando mediante las soluciones de avenencia y el establecimiento de un consenso el margen para la coexistencia de estrategias divergentes, los acuerdos multilaterales propician la coherencia y la compatibilidad en la elaboración de políticas internacionales. Recompensar ciertas prácticas y sancionar otras, prohibir ciertas acciones y promover otras, consagrar ciertos principios y rechazar otros, son todos mecanismos mediante los cuales operan las normas, principios y tratados y mediante los cuales se establece una mayor coherencia y compatibilidad en materia de política.

Al promover la diversidad biológica, por ejemplo, los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente necesariamente favorecen algunas opciones y políticas nacionales en materia de desarrollo y limitan o eliminan otras. Al establecer determinadas normas sobre emisión de contaminantes, los acuerdos multilaterales necesariamente promueven una serie de políticas destinadas a restringir ciertos tipos o niveles de actividad y excluyen las estrategias industriales y de desarrollo que serían incompatibles con esas normas. El resultado en ambos casos es una mayor coherencia internacional en materia de elaboración de políticas.

En un mundo en que la interacción entre las personas trasciende cada vez más las fronteras nacionales, resulta especialmente deseable que existan procesos y un conjunto de normas que rijan las relaciones jurídicas privadas de carácter internacional. El establecimiento de procedimientos comunes y el acuerdo sobre normas para dirimir conflictos de leyes no sólo es útil para facilitar el comercio, sino que también contribuye considerablemente a instaurar relaciones internacionales pacíficas y estables. En conjunto, estos intentos

de cooperación facilitan la interacción y el desarrollo y contribuyen a dar coherencia práctica a la multitud de reglamentaciones generadas por los ordenamientos jurídicos nacionales.

Existen actualmente convenciones internacionales especiales respecto de una variedad cada vez mayor de interacciones privadas internacionales. En el campo judicial hay convenciones internacionales relativas a las notificaciones judiciales, la prueba, la ejecución de fallos y las normas de derecho internacional privado. En la esfera del derecho de la familia, se han negociado importantes acuerdos internacionales. En la esfera comercial, las convenciones internacionales facilitan y aceleran una amplia variedad de actividades que van de transacciones financieras a la compraventa internacional de mercaderías.

La importancia fundamental de la acción común es particularmente evidente en los esfuerzos internacionales por establecer normas y principios generales que rijan las interacciones entre las naciones. Hay acuerdos multilaterales que prevén la observación de la aplicación de normas laborales internacionales, rigen la utilización de vías aéreas, regulan el uso de las frecuencias internacionales de telecomunicaciones, facilitan el intercambio internacional de correspondencia, disponen la vigilancia del clima mundial y promueven la interacción internacional en una amplia variedad de aspectos importantes.

También hay acuerdos multilaterales que cristalizan los esfuerzos encaminados a establecer normas comerciales mundialmente aceptables. Las Naciones Unidas, por intermedio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), han ayudado a los países en desarrollo a obtener un tratamiento preferencial para sus exportaciones mediante el establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias y han promovido la adopción de acuerdos internacionales sobre productos básicos y principios convenidos para el control de las prácticas comerciales restrictivas. El Acuerdo General

sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, finalizada recientemente, ilustran el efecto que puede tener la cooperación multilateral en la facilitación del comercio y la promoción del desarrollo. Se estima que el comercio mundial aumentará en unos 50.000 millones de dólares como resultado del acuerdo a que se llegó en la Ronda Uruguay. En toda la comunidad internacional este estímulo al empleo, la producción y el comercio tendrá un importante efecto positivo.

La Ronda Uruguay es un claro ejemplo del efecto positivo que pueden ejercer los acuerdos multilaterales en el desarrollo al facilitar, acelerar y estimular el comercio internacional. Entre otros ejemplos importantes cabe mencionar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral, el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercaderías y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías.

Buena parte de la importancia de los acuerdos multilaterales reside en que proporcionan una base para evaluar y vigilar las actividades internacionales, ya sea en apoyo del desarrollo o en otros ámbitos. Como resultado de los acuerdos internacionales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) puede vigilar las prácticas laborales en todo el mundo. En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁴ se prevé el examen internacional de las políticas nacionales que afectan al cambio climático y la vigilancia internacional de las emisiones que producen el efecto invernadero. En estos casos, y en muchos otros, los acuerdos multilaterales sientan las bases para reunir la información necesaria y para vigilar la aplicación e imponer el cumplimiento de las disposiciones pertinentes.

En el ámbito de los derechos humanos en particular, resulta especialmente evidente la importancia de los acuerdos multilaterales en la medida en que sientan un fundamento jurídico para vigilar y evaluar la conducta de

los Estados y establecen el derecho a hacerlo. Esos acuerdos no sólo proporcionan un patrón en relación con el cual medir la conducta, sino que también ofrecen una base internacional convenida para vigilar el cumplimiento de sus disposiciones. Los acuerdos multilaterales permiten pues, a la comunidad internacional actuar en consecuencia con el principio de que la dignidad humana es un valor que trasciende las fronteras nacionales y las diferencias nacionales.

En efecto, la idea de que los derechos humanos individuales pueden ser protegidos por la comunidad internacional es uno de los grandes logros prácticos e intelectuales del derecho internacional. Hay actualmente normas, principios, pactos y tratados internacionales que, a través de los mecanismos y procedimientos del derecho internacional, establecen un grado de responsabilidad y sientan una norma jurídica para la acción internacional en apoyo de los derechos humanos y las causas humanitarias.

En esencia, los acuerdos multilaterales apuntan a convenir en medidas prácticas para aplicar un enfoque común a los problemas. Al proporcionar un marco para la cooperación internacional, el derecho internacional aporta una contribución importante y muy tangible a prácticamente todos los aspectos del desarrollo mundial. Mediante la coordinación de políticas y actividades disímiles, la promoción de metas y objetivos, el establecimiento de normas y principios y la negociación de tratados y convenciones, el derecho internacional proporciona un vehículo de cooperación y un mecanismo de acción.

A las Naciones Unidas, en su carácter de principal propulsor del derecho internacional y de más importante foro de cooperación internacional, les corresponde un papel central en la expansión del alcance y la eficacia de la cooperación multilateral, en particular en tanto esta cooperación se proyecta en normas, principios y preceptos internacionales. En el desempeño de esta función, las Naciones Unidas tienen la responsabilidad especial de promover

y apoyar la participación efectiva de todos los países interesados en la negociación, aplicación, examen y gestión de los acuerdos o instrumentos internacionales.

D. Operaciones, compromiso y cambio

Las Naciones Unidas proporcionan un foro para el consenso político, un instrumento para la cooperación internacional y una fuente de análisis e información sobre políticas. Pero para millones de personas de todo el mundo, las Naciones Unidas son también una importante organización operacional, que trabaja para conseguir resultados prácticos.

En el mundo en desarrollo y en los países en transición o en circunstancias adversas, las Naciones Unidas se esfuerzan por hacer llegar directamente al pueblo los beneficios del desarrollo. Sus actividades en el terreno adoptan muchas formas. Mediante sus programas y fondos, y por conducto de su Secretaría, la Organización ayuda a proyectar iniciativas de desarrollo, apoya planes y proyectos de desarrollo, proporciona capacitación técnica y fomento de la capacidad y ayuda a los gobiernos a formular sus estrategias generales de desarrollo.

Dado que los Estados Miembros tienen la responsabilidad fundamental de su propio desarrollo, las actividades para el desarrollo de las Naciones Unidas se llevan a cabo en estrecha colaboración con los gobiernos y con las comunidades locales. La infraestructura local es parte importante de esas actividades. Muchas actividades se desarrollan también por conducto de las organizaciones no gubernamentales y de otras instituciones no estatales. La Organización desarrolla otras actividades directamente.

Mediante sus actividades en el terreno, las Naciones Unidas desempeñan un papel muy necesario y a menudo singular. En particular, las actividades en el terreno de la Organización ayudan a traducir en medidas y estrategias locales las decisiones internacionales, a dar apoyo a iniciativas útiles de desarrollo de carácter no comercial, a fomentar las actividades de desarrollo en sectores importantes y a ensayar

nuevos tipos de asistencia para el desarrollo.

Los enormes problemas que enfrenta la humanidad requieren la cooperación internacional, pero el acuerdo no es más que un punto de partida para la acción. Los programas de las Naciones Unidas sobre el terreno proporcionan una vinculación indispensable entre la formulación de acuerdos internacionales amplios y la capacidad de los países de traducir esos acuerdos en medidas a nivel nacional. Su experiencia y su perspectiva a nivel mundial hacen de la Organización una fuente indispensable de apoyo práctico cuando los Estados Miembros se ocupan de la amplia gama de cuestiones comunes que la sociedad moderna debe enfrentar. Sin esa asistencia, muchos Estados Miembros no estarían familiarizados con las cuestiones en juego o carecerían de capacidad inmediata para tomar medidas que pueden ser indispensables para el progreso. Después de la CNUMAD, las Naciones Unidas, cuando se les ha pedido, han ayudado a los Estados Miembros a determinar las medidas necesarias, formular normas y políticas y establecer mecanismos para evaluar y alcanzar objetivos ecológicos.

En muchos sectores de importancia fundamental para las perspectivas de desarrollo, solamente las Naciones Unidas pueden hacer gala de la imparcialidad y los conocimientos técnicos necesarios para alcanzar resultados. Ejemplo crítico de ello lo constituyen las políticas de desarrollo que afectan a la administración pública, el gobierno y la democratización. Los gobiernos y las sociedades que reconocen la necesidad de cambio a veces vacilan en solicitar asistencia externa por temor de que dicha asistencia pueda abrir la puerta a presiones o controles del exterior. En muchos sectores vitales del desarrollo las Naciones Unidas tienen un largo historial de sensibilidad e imparcialidad, así como experiencia para prestar servicios y apoyo a las actividades nacionales de desarrollo. Muchos Estados Miembros seguirán confiando en las Naciones Unidas para tal fin, y ese es el tipo de servicio que la Organización mundial debe seguir proporcionando.

Las actividades de las Naciones Unidas en el terreno también han desempeñado un papel valioso en la empresa de iniciar nuevos tipos y nuevas esferas de asistencia para el desarrollo. A partir del criterio de posguerra de proporcionar expertos y consultores extranjeros a largo plazo, cada vez se destinan más recursos a fortalecer la capacidad y la experiencia nacionales. Tras haber demostrado la necesidad de muchas de sus anteriores esferas de actividades y generado nuevas fuentes de apoyo, las Naciones Unidas deben evaluar constantemente qué esferas particulares de actividades siguen justificando su participación en gran escala.

Para la propia Organización y para la comunidad internacional en su totalidad, las actividades de las Naciones Unidas en el terreno y la presencia activa de la Organización en cuestiones de desarrollo en todo el mundo revisten una significación más amplia. El prestigio y la autoridad moral de las Naciones Unidas en las relaciones internacionales en general y su capacidad como institución para visualizar las dimensiones humanas del desarrollo y aplicar sus esfuerzos a ese fin están estrechamente vinculados a la presencia y las actividades de la Organización en el terreno.

Mediante su adhesión fundamental a la empresa de trabajar en pro del mejoramiento del ser humano, las Naciones Unidas han establecido con gran firmeza sus credenciales y su prestigio de instrumento para la paz mundial. En todo el mundo el pabellón de las Naciones Unidas flamea como símbolo de la adhesión de la Organización no sólo a la paz sino también al progreso. Los esfuerzos generales de la Organización se ven notablemente fortalecidos por la visibilidad de su adhesión a la empresa del desarrollo y sus actividades en torno a ese objetivo. Ese compromiso moral sigue definiendo la labor de las Naciones Unidas a ojos de quienes deben recurrir a la Organización y depender de ella para su apoyo. Esta autoridad moral no puede construirse sobre abstracciones sino sobre una base de servicio real a los pueblos del mundo.

En toda la Organización y en todas sus actividades, la experiencia del personal que trabaja en el terreno en pro del desarrollo constituye una fuente inapreciable de equilibrio, perspectiva y comprensión. De hecho, el presente Programa debe mucho a ese amplio patrimonio de experiencia práctica.

En las oficinas sobre el terreno las teorías se someten a la prueba de la experiencia. Los problemas se examinan en un contexto más práctico. Mediante su presencia en el terreno, la Organización no sólo aprende acerca de la gente, sino que también adquiere conocimientos directamente de la gente a que presta servicios.

No obstante, es evidente que las operaciones de las Naciones Unidas en pro del desarrollo no pueden abarcar todos los problemas de desarrollo del mundo ni aspirar a resolverlos. Se deben proyectar actividades prácticas con miras a lograr resultados acumulativos y a afectar a aquellos problemas particulares para los que incluso una solución parcial aumentará las perspectivas de progreso duradero. En otras palabras, las operaciones en pro del desarrollo deben trascender el alivio inmediato de los problemas para crear bases duraderas de progreso.

Pocas veces es posible evaluar a corto plazo los efectos precisos de estrategias determinadas. Sin embargo, para las Naciones Unidas el desarrollo constituye un compromiso a largo plazo. Los efectos de las actividades en el terreno han ayudado a lograr considerables progresos. La particular importancia asignada a los servicios de salud en el terreno ha contribuido, por ejemplo, a lograr la eliminación de la viruela, la inmunización generalizada de los niños y una enorme disminución en las tasas de mortalidad infantil en todo el mundo. El reconocimiento de la importancia de un patrimonio cultural común ha ayudado a inspirar esfuerzos encaminados a preservar lugares históricos tales como Abu Simbel, la Acrópolis y Angkor Wat. La revelación del empeoramiento del estado del planeta ha dado por resultado un cambio en el pensamiento de la gente y la iniciación de actividades concretas en

todo el mundo para detener o reparar los daños.

El fomento de la capacidad nacional ha sido un elemento fundamental del progreso. En muchos casos, las actividades en el terreno de las Naciones Unidas en pro del desarrollo han aumentado notablemente la capacidad de los Estados de iniciar y sostener sus esfuerzos de desarrollo. Y lo que es igualmente importante, la presencia de la Organización algunas veces ha evitado el desmoronamiento de las actividades de desarrollo solucionando carencias críticas y resolviendo problemas causados por el deterioro de las infraestructuras.

Aunque es difícil de medir, medio siglo de cooperación y capacitación técnica ha dejado un importante legado de personal capacitado local en números cada vez mayores. Esa contribución es de importancia fundamental. A menos que la gente tenga la capacidad de llevar adelante su propio desarrollo, el progreso seguirá siendo desparejo y no se alcanzará la meta del desarrollo.

Al establecer un medio, un marco y a menudo un factor de coordinación de las actividades en pro del desarrollo, las Naciones Unidas no sólo contribuyen directamente al desarrollo, sino también facilitan las actividades de desarrollo de muchos otros protagonistas. La presencia de la Organización puede ayudar a crear un clima más receptivo a la cooperación para el desarrollo y más alentador para otros protagonistas. En momentos de tirantez e inestabilidad, en particular, la presencia internacional que las Naciones Unidas simbolizan puede ser indispensable para mantener el impulso y la capacidad de trabajar en pos del desarrollo.

Con una visión más general, las prioridades determinadas por las Naciones Unidas a menudo han sido la base para la participación de otros protagonistas. Los acuerdos negociados por la Organización a menudo han proporcionado un contexto en el que también pueden participar otros protagonistas. Para la propia Organización y para la comunidad internacional en general, la presencia de las Naciones Unidas en el terreno es un elemento vital al servicio del desarrollo.

E. Establecimiento y coordinación de prioridades

El concepto de desarrollo que se desprende del presente informe tiene varias dimensiones interrelacionadas y una multiplicidad de protagonistas. Establecer prioridades y coordinación es una necesidad imperiosa.

Cada una de las dimensiones del desarrollo es indispensable para el éxito de las demás y para el concepto medular de progreso centrado en torno al ser humano. No se tendrá éxito en la tarea de alcanzar el desarrollo persiguiendo una sola de las dimensiones en forma aislada, ni se puede tampoco excluir ninguna dimensión del proceso general de desarrollo. Si no hay paz, la energía del ser humano no se puede emplear en forma productiva a lo largo del tiempo. Si no hay crecimiento económico, faltarán recursos que aplicar a los problemas. Si no se cuenta con un medio ambiente sano, la productividad devorará la base del progreso humano. Si no hay justicia social, las desigualdades consumirán los mejores esfuerzos encaminados a lograr cambios positivos. Si no se da la participación política en un ambiente de libertad, el pueblo no podrá expresar su opinión respecto de la forma que ha de tener su destino individual y común.

Lo limitado de los recursos y la existencia de limitaciones nacionales y extranacionales obligan a elegir y a establecer prioridades. Hay momentos en que deben postergarse los esfuerzos por alcanzar algunos aspectos del desarrollo. En algunos países, por ejemplo, los efectos a corto plazo de la reforma económica pueden amenazar la estabilidad política.

La coordinación de las actividades y la asistencia es imprescindible para lograr un efecto máximo de los recursos destinados al desarrollo y para cosechar los verdaderos beneficios de sentar prioridades de acción. La coordinación supone una asignación clara de responsabilidades, una división efectiva del trabajo entre los muchos participantes en el desarrollo y una adhesión por parte de cada uno de esos participantes al concepto de trabajar en pos de metas y objetivos comunes y compatibles. Los distintos protagonistas del desarrollo deben esforzarse por que

sus actividades sean complementarias y contribuyan a lograr el objetivo común, en lugar de estar aisladas o competir entre sí. La coordinación así entendida debe orientar las actividades de cada uno de esos protagonistas y las acciones recíprocas entre ellos.

El programa para el cual deben colaborar todos los participantes a nivel nacional, regional y mundial abarca la paz y la seguridad internacionales, el progreso económico, el medio ambiente, la justicia social, la democracia y el buen gobierno. Todo debe ser parte de una sola empresa. Anteriormente, la comunidad internacional ha logrado éxitos asignando prioridades a uso de sus recursos y coordinando sus esfuerzos, por ejemplo, para eliminar enfermedades, combatir el hambre, proteger el medio ambiente y buscar medios de limitar la proliferación de armas de destrucción en masa. A todos los niveles de actividad es necesario asignar prioridades a las actividades de desarrollo y coordinar la acción de los protagonistas del desarrollo. Las cuestiones de alcance mundial, tales como la lucha contra el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (SIDA), requieren la coordinación entre Estados, organizaciones internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales y organismos. En otros casos, la coordinación debe concentrarse en una región o un sector determinados de la sociedad. Los donantes deben coordinarse entre sí; los beneficiarios deben coordinarse dentro de sus respectivos sistemas nacionales.

Dado que el desarrollo debe entenderse como una empresa de múltiples facetas sin un fin predeterminado, y dado que las actividades en pro del desarrollo deben responder a necesidades, prioridades y circunstancias nacionales particulares, no hay ninguna teoría o conjunto de prioridades único que pueda aplicarse a las actividades en pro del desarrollo de todos los países en un momento dado. No obstante, como el desarrollo exige un equilibrio perpetuo de prioridades y una reevaluación continua de las necesidades y las políticas, es imposible exagerar la

importancia del buen gobierno en la empresa de promover el desarrollo. Dado que el desarrollo debe ser una empresa internacional, el buen gobierno constituye una cuestión cuya importancia y efectos pueden trascender las fronteras nacionales de un país.

Los gobiernos deben decidir cuándo apoyar políticas difíciles y cuándo resistirse a poderosas presiones, tanto internas como externas. El buen gobierno supone la sabiduría y la responsabilidad histórica de saber cuándo dejar actuar a las fuerzas del mercado, cuándo dejar que la sociedad civil lleve la delantera y cuándo se impone la intervención directa del gobierno.

Las estrategias nacionales de desarrollo deben apuntar a que los programas y proyectos de desarrollo sean coherentes. Habida cuenta del gran número de protagonistas y programas en juego, dentro de los países y en el plano internacional, la fragmentación y la incoherencia constituyen problemas frecuentes. A nivel interno, se trata de formular una visión coherente y amplia del desarrollo. A nivel internacional, se trata de aplicar los esfuerzos y los recursos de la manera más eficaz posible en apoyo de los objetivos nacionales de desarrollo.

Mientras cada sociedad examina sus opciones en materia de desarrollo, la comunidad internacional debe actuar con prudencia. Es más probable que los esfuerzos más resueltos y los resultados más duraderos se consigan mediante la persuasión y no la presión. Como los gobiernos nacionales son fundamentalmente los responsables del desarrollo, el reconocimiento de la complejidad de sus tareas es la primera responsabilidad de los protagonistas internacionales del desarrollo.

Solamente se puede lograr una coordinación fructífera cuando hay voluntad de trabajar en colaboración. Pueden desarrollarse mecanismos y estructuras para enfrentar cuestiones de duplicación, superposición e incoherencia, pero un mejoramiento de los mecanismos y las estructuras no garantiza la cooperación ni sustituye la voluntad política. A menos que los donantes estén dispuestos a cooperar en lugar de competir, los organismos

estén dispuestos a trabajar como asociados y no como rivales y las organizaciones tengan la valentía de medir el éxito de sus esfuerzos por los progresos alcanzados, la duplicación, la superposición y la incoherencia seguirán trabando los esfuerzos en pro del desarrollo.

La comunidad internacional no puede imponer prioridades o modelos de desarrollo a un determinado pueblo. Esa es una de las lecciones que debemos extraer de experiencias anteriores. No obstante, la comunidad internacional puede y debe determinar cuál es la mejor manera de lograr un aprovechamiento máximo de los recursos internacionales para el desarrollo y de lograr mayor coherencia y coordinación entre los protagonistas internacionales del desarrollo.

La nota sobre la estrategia del país es un importante instrumento nuevo para aumentar la coordinación. Mediante este enfoque, los países pueden trabajar con las Naciones Unidas para formular proyectos de desarrollo y asignar prioridades a la utilización de los fondos para el desarrollo. La aplicación generalizada de esta técnica a la asistencia en pro del desarrollo puede tener efectos importantes. En la actualidad, en ausencia de un criterio general que abarque todos los aspectos de la cooperación para el desarrollo, sigue revistiendo urgencia el establecimiento de prioridades y la coordinación de las actividades internacionales de desarrollo, tanto intergubernamentales como no gubernamentales.

El sistema de coordinadores residentes proporciona un mecanismo valioso para integrar mejor la asistencia para el desarrollo en el marco general de los programas por países. El coordinador residente, que puede recurrir a la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en su totalidad, apunta a lograr que la extensa capacidad operacional de la Organización apoye totalmente los objetivos nacionales y se aproveche plenamente para fomentar la capacidad nacional. El coordinador residente puede ayudar a lograr que la investigación y el análisis de políticas económicas y sociales, las actividades operacionales, la asistencia de

carácter humanitario y la promoción de los derechos humanos se apoyen y refuercen entre sí el plano nacional. Debe seguirse fortaleciendo el sistema de coordinadores residentes.

Las Naciones Unidas, en su carácter de organización de composición universal y de vasto mandato, tienen un papel especialmente importante que desempeñar en la tarea de facilitar el establecimiento de prioridades internacionales para el desarrollo y promover la coordinación y cooperación entre los muchos protagonistas del desarrollo. Al crear conciencia pública, suministrar información y proporcionar un foro para el consenso, trabajar en pro de una mayor cooperación mediante la elaboración de normas, reglamentos y tratados, y especialmente trabajar como participante en el terreno, las Naciones Unidas contribuyen a los esfuerzos en pro del desarrollo.

En tanto que el establecimiento de prioridades y la coordinación son consideraciones necesarias de todas las organizaciones e instituciones son requisitos especialmente indispensables para el funcionamiento eficaz de una Organización de composición tan diversa y de mandato tan vasto como lo son las Naciones Unidas.

La propia Carta de las Naciones Unidas reconoce la importancia especial de la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y asigna al Consejo Económico y Social, que funciona bajo la autoridad de la Asamblea General, la tarea importante y difícil de coordinar las políticas y actividades de las Naciones Unidas y sus numerosos organismos especializados. El Consejo proporciona un instrumento potencialmente poderoso para ayudar a establecer prioridades para la asignación de recursos internacionales para el desarrollo. La coordinación debe no sólo abarcar a gobiernos e instituciones intergubernamentales sino también tener en cuenta las actividades de muchos importantes participantes no gubernamentales en las actividades de desarrollo.

Varios órganos de las Naciones Unidas se benefician ya de la participación de representantes de círculos comerciales, laborales, de

consumidores y de otro tipo. Se necesitan nuevos métodos de hacer participar a esos protagonistas en las deliberaciones a todos los niveles relacionadas con las actividades en pro del desarrollo.

A lo largo de los años, la ausencia de orientación política clara de parte de la Asamblea General y la falta de una coordinación y control eficaces de las políticas de parte del Consejo Económico y Social ha dado por resultado una falta general de cohesión y concentración dentro del sistema. A todos los niveles –en los órganos centrales, los programas y las comisiones regionales– ha habido una constante proliferación de órganos subsidiarios y una creciente falta de coherencia política. El Consejo, una vez reestructurado, podría hacer una importante contribución a la tarea de establecer una mayor coherencia y coordinación de políticas en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.

El sistema de las Naciones Unidas tiene un volumen sin paralelo de conocimientos que están a disposición

de los países en desarrollo. Lograr que la fuerza del sistema se aproveche a nivel de los países exige una nueva adhesión a la coordinación guiada por una unidad de objetivos. Por conducto del PNUD, su mecanismo central de financiación, las Naciones Unidas cuentan con una red mundial única de oficinas en los países que proporcionan la infraestructura de las actividades operacionales de la Organización en todo el mundo y le permiten responder en forma flexible y rápida a prioridades nacionales cambiantes.

Las instituciones de Bretton Woods, en su calidad de organismos especializados, son parte integrante del sistema de las Naciones Unidas. Son fuentes importantes de financiación para el desarrollo y asesoramiento en materia de política. Están participando cada vez más en actividades de asistencia técnica, lo cual encierra el riesgo de superposiciones con la función central de financiación del PNUD y con las actividades de otros organismos especializados. Es preciso estudiar

especialmente la manera de que estas instituciones y otras organizaciones del sistema puedan colaborar más estrechamente aprovechando sus respectivas esferas de fuerza comparativa. En las actividades operacionales habría que establecer un uso más sistemático de la asistencia en forma de capital de las instituciones de Bretton Woods de una manera coordinada, complementaria y de potenciación recíproca con la financiación para la asistencia técnica proporcionada por conducto del PNUD y de los organismos especializados.

La capacidad de las Naciones Unidas para reflejar en sus propias políticas y actividades las interrelaciones esbozadas en el presente informe dependerá en gran medida de la eficacia de sus mecanismos y estructuras de coordinación. No obstante, las Naciones Unidas no pueden tomar decisiones en nombre de sus Estados Miembros. La finalidad del presente programa es ofrecer directrices para el pensamiento y la acción de todos los Estados Miembros.

IV. CONCLUSIÓN: LA PROMESA DEL DESARROLLO

Está surgiendo, de resultados de grandes e incansables esfuerzos, una cultura del desarrollo en la que cada dimensión principal de la vida se considera un aspecto del desarrollo. Hay, como no hubo nunca antes, posibilidades de comprensión común y de acción coordinada y cooperativa. En los últimos años se ha logrado un reconocimiento prácticamente universal de la necesidad de aplicar un enfoque nuevo a los medios que han de utilizarse para alcanzar los objetivos de paz, libertad, justicia y progreso en un contexto mundial drásticamente transformado. Una cultura del desarrollo puede abarcar esas metas en una visión y marco de acción únicos y amplios. Piedra fundamental de esa cultura es la adhesión fundamental de la Carta "a la dignidad y el valor de la persona humana". La institución de las Naciones Unidas es irremplazable.

El desarrollo debe estar dirigido a todos y cada uno de los habitantes del planeta. Además, debe haber un

reconocimiento general de que la comunidad humana incluye a las generaciones venideras. El historial de este siglo ha demostrado las consecuencias desastrosas que tienen lugar cuando se pide a los pueblos que sufran en nombre de un futuro utópico o cuando la generación actual no presta atención al bienestar de los que todavía no han nacido. Uno de esos extremos caracterizó los primeros decenios de este siglo; el otro es el que ha obstruido nuestra visión más recientemente.

Pueden percibirse indicios del comienzo de una era mundial de desarrollo. Se plantea una paradoja: las revoluciones agrícola e industrial han sido sucedidas por una era de información, comunicaciones y tecnología avanzada. Esta era ofrece posibilidades de liberar a la humanidad de los límites de tiempo, lugar y recursos que anteriormente se consideraban un dato inamovible. Sin embargo, al mismo tiempo esos cambios van acompañados de viejas fuerzas que ponen a prueba la

condición humana de nuevas maneras: desastres naturales y humanos, la demografía, las enfermedades, el enfrentamiento político, la animosidad cultural y religiosa, el desempleo y la degradación ecológica. Estos flagelos son tan viejos como la humanidad misma, pero han adoptado nuevas formas y combinaciones más virulentas.

De un concepto del desarrollo limitado a la transferencia de fondos y conocimientos técnicos de los que tienen a los que no tienen, se ha pasado a un concepto más amplio que abarca toda la gama del quehacer humano. El bienestar de las generaciones venideras no debe ponerse en peligro contrayendo deudas que no pueden saldarse, ya sean de tipo financiero, social, demográfico o ecológico. Igualmente importante es reconocer la responsabilidad que tenemos quienes actualmente ocupamos el planeta de hacer el mejor uso de las ideas, los ideales y las instituciones de gran valor que hemos recibido de nuestros

predecesores. El progreso no es elemento intrínseco de la condición humana; ciertamente no es inconcebible el retroceso.

Para que la comunidad humana siga progresando, es necesario construir con un sentido de respeto sobre las bases que nos han sido dadas, reconocer que los logros actuales deben ser accesibles a todos y lograr que la obra que dejemos tras de nosotros no sea una estructura que requiera reparaciones sino una plataforma para el progreso futuro. Este concepto debe ser más que un llamamiento retórico. Teniendo esa necesidad en mente, se anexa al presente informe un inventario de la labor de la Naciones Unidas en pro del desarrollo (véanse los anexos I y II).

Que esta visión se torne o no realidad dependerá de lo que la generación actual de pueblos del mundo y sus dirigentes hagan o no hagan de las Naciones Unidas. Creada en un momento único de unanimidad, dedicada a fines todavía más vastos que los que imaginaron sus fundadores, encarnación de las metas mejores y más amplias de los pueblos del mundo y dotada de mecanismos formulados para obtener resultados prácticos, la Organización se encuentra en la encrucijada del pasado, el presente y el futuro.

Es preciso tener una comprensión total de lo intrincado de la crisis del mundo contemporáneo antes de poder iniciar medidas eficaces para resolverla. Los conceptos de seguridad colectiva, derechos humanos fundamentales, derecho internacional y progreso social están siendo corroídos por el etnocentrismo, el aislacionismo, la animosidad cultural y la debilitación económica y social. Incluso el concepto de Estado como piedra fundamental de la

cooperación internacional está siendo menoscabado por quienes lo definen en términos de exclusión y por quienes ponen en tela de juicio su pertinencia y eficacia en el mundo actual.

Estas preocupaciones se plantean en un contexto de cambio mundial sin precedentes. Los movimientos ecológicos, tecnológicos, demográficos y sociales parecen exceder la capacidad de las formas tradicionales de gestión internacional. Frente a un desafío de esa magnitud, hay quienes sugieren que se abandone el esquema moderno de cooperación internacional para volver a la política de la fuerza, las esferas de influencia y otras técnicas desacreditadas y peligrosas del pasado.

No se debe permitir que ello ocurra. Las Naciones Unidas, mecanismo clave para la cooperación internacional de los Estados Miembros, poseen flexibilidad, legitimidad y un campo de acción universal. Si se emplean con prudencia, eficacia y confianza, las Naciones Unidas son el mejor instrumento de que disponemos para ordenar la situación del mundo con expectativas razonables de éxito.

En la actualidad el mecanismo está atrapado en un ciclo de confinación. Hay resistencia al multilateralismo de parte de quienes temen la pérdida del control nacional. Hay renuencia a proporcionar medios financieros para lograr objetivos convenidos de parte de quienes no están convencidos de que la financiación solicitada haya de beneficiar sus propios intereses. Y, por último, hay resistencia a participar en operaciones difíciles de parte de quienes desean obtener garantías de claridad absoluta y duración limitada. Sin una visión colectiva nueva e inspirada, la comunidad internacional no podrá salirse de ese ciclo. Por consiguiente, el presente informe

apunta a ser una primera contribución a la búsqueda de una visión nueva y revitalizada del desarrollo.

En el presente informe he descrito la naturaleza y el alcance de las actividades en pro del desarrollo. He expuesto las dimensiones del proceso de desarrollo y enumerado sus protagonistas con la esperanza de que surja una nueva visión y cultura del desarrollo. Sin embargo, para que reciba apoyo sostenido, esa visión deberá estar firmemente anclada en un conjunto de objetivos y compromisos sobre el desarrollo convenidos por la comunidad internacional, así como en un historial de resultados probados. Las Naciones Unidas están en condiciones de ofrecer un historial de ese tipo. Además, las Naciones Unidas pueden aportar no sólo la amplitud sin paralelo de su campo de acción sino también sus posibilidades singulares de integrar a los muchos participantes y las muchas dimensiones del desarrollo.

Para que esa promesa se haga realidad, todos los órganos y las entidades deben cumplir plenamente las funciones que les asigna la Carta, funciones que están claramente descritas pero que todavía no se cumplen en su totalidad con arreglo a lo previsto.

La comunidad internacional, inspirada por los propósitos y los principios fundamentales de la Carta y consciente de los compromisos y objetivos adoptados por la Asamblea General, puede pasar ahora a esbozar una nueva visión del desarrollo. Con la adhesión práctica de todos los pueblos al establecimiento de una nueva cultura del desarrollo, la celebración de los primeros cincuenta años de las Naciones Unidas marcará un momento decisivo de la historia de la humanidad.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I y vol. I/Corr.1, vol. II y vol. III y vol. III/Corr.1)) (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.1.8 y correcciones), vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo II.

² A/CONF.157/2A (Parte I), cap. III.

³ Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. XVII (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.84.V.3), documento A/CONF.62/122.

⁴ A/AC.237/18 (Parte II/Add.1 y Corr.1, anexo I).

Anexo I

ESTIMACIÓN DE GASTOS DE LAS NACIONES UNIDAS POR ORGANIZACIÓN Y POR SECTOR, 1992-1993, COMPRENDIDAS TODAS LAS FUENTES DE FONDOS^a

(En millones de dólares EE.UU.)

Sector	Naciones Unidas ^b	UNICEF	PNUD ^c	FNUAP	OOPS ^c	PMA
Cuestiones del desarrollo en general	693,0	48,0	658,1			
Estadísticas generales	161,5	11,0	11,1			
Recursos naturales	119,6		174,5			242,0
Energía	62,3		48,0			
Agricultura, silvicultura y pesca	34,7		294,5			342,0
Industria	49,9		147,7			
Transporte	47,1	135,1			39,0	
Comunicaciones	152,1	7,0	21,2			
Comercio y desarrollo	459,9		58,2			
Población	70,9	8,0	1,7	323,4		
Asentamientos humanos	106,3	4,0	101,1			28,0
Salud		1106,0	141,5			209,0
Educación		251,0	73,0			296,0
Empleo			42,3			
Asistencia humanitaria y actividades para hacer frente a						
desastres	2 518,6	248,0	84,4		601,3	1 850,0
Desarrollo social	358,8	124,0	88,5	10,0		
Cultura			6,7			
Ciencia y tecnología	35,3		81,4			
Medio ambiente	370,8	3,0	55,5			
Total	5 240,8	1 810,0	2 231,5	333,4	601,3	3 006,0

Fuente: Informe del Comité Administrativo de Coordinación (E/1993/84).

^a Las actividades financiadas por unas organizaciones y ejecutadas por otras se incluyen en las cifras correspondientes a estas últimas a fin de evitar que se cuenten dos veces.

^b Las cifras corresponden a recursos de las Naciones Unidas distintos de los obtenidos fuera de su presupuesto ordinario para las operaciones de mantenimiento de la paz (véase el párrafo siguiente), e incluyen, entre otros, datos respecto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, la Universidad de las Naciones Unidas, las comisiones regionales, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. También se incluyen los recursos totales del Centro de Comercio Internacional, cuyo presupuesto ordinario es financiado en un 50% por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En el cuadro figura el costo estimado de las operaciones de mantenimiento de la paz realizadas con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Dado el carácter de las operaciones de mantenimiento de la paz financiadas al margen del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, sólo se dispone de estimaciones anuales de los gastos correspondientes. Los gastos estimados de esas operaciones en 1992, que no figuran en el cuadro, ascendieron a 1.700 millones de dólares. Esta cifra incluye las estimaciones basadas en el prorrateo de las sumas aprobadas para el período de mandato más reciente en los casos en que el mandato terminaba antes del 31 de diciembre de 1992. También está incluido el costo estimado en 1992 de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), que se financia en su totalidad con contribuciones voluntarias.

^c El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), en su calidad de organizaciones de financiación, facilitan recursos para el desarrollo. Los gastos se realizan por conducto de otras organizaciones, directamente por el PNUD o el FNUAP, o por conducto de otras entidades.

Anexo II

GASTOS DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS Y SUS FONDOS Y PROGRAMAS EN 1992

(En millones de dólares EE.UU.)

1. Financiadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ^a	1 026,8
2. Financiadas con fondos administrados por el PNUD	137,6
3. Financiadas por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)	128,2
4. Financiadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	743,8
5. Financiadas por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ^b	1 575,2
6. Financiadas con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas	16,6
Total^c	3 628,2

Fuente: Naciones Unidas, informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 47/199 de la Asamblea General, adición, cuadros B-1 y B-5 (E/1994/64/Add.2).

^a Es decir, los recursos centrales del PNUD, con inclusión de los gastos financiados con contribuciones de los gobiernos aportadas para compartir gastos.

^b Incluye los gastos con cargo a fuentes extrapresupuestarias del PMA, gastos de proyectos para actividades de desarrollo y operaciones de emergencia. De las últimas, la mayor parte se financió con cargo a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia y el resto con cargo a recursos generales del PMA.

^c No se incluyen en este total los gastos financiados con cargo al presupuesto ordinario de los organismos especializados (225 millones de dólares) ni los financiados con cargo a fuentes extrapresupuestarias (727,2 millones de dólares).

Anexo III

PRINCIPALES ÓRGANOS INTERGUBERNAMENTALES Y DE EXPERTOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN LAS ESFERAS ECONÓMICA, SOCIAL Y DE DERECHOS HUMANOS

I. Asamblea General y órganos creados en virtud de tratados que presentan informes a la Asamblea

Comisiones Principales	(Segunda (asuntos económicos y financieros); Tercera (asuntos sociales, humanitarios y culturales))	
Órganos creados en virtud de tratados	(eliminación de la discriminación racial; derechos humanos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); derechos económicos, sociales y culturales; eliminación de la discriminación contra la mujer; tortura, derechos del niño)	
	Total^a	9

II. Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios

Comisiones funcionales	(estadística; población; desarrollo social; derechos humanos, con inclusión de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías; condición jurídica y social de la mujer; estupefacientes; ciencia y tecnología para el desarrollo; desarrollo sostenible; prevención del delito y justicia penal)	
Órganos permanentes y asentamientos humanos; fuentes nuevas y renovables de expertos	(empresas transnacionales; de energía para el desarrollo; organizaciones no gubernamentales; programa y coordinación; recursos naturales; planificación para el desarrollo; transporte de mercancías peligrosas; cooperación internacional en cuestiones de tributación; administración y finanzas públicas; normas internacionales de contabilidad y preparación de informes; nombres geográficos)	
Comisiones regionales	(Comisión Económica para Africa, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico; Comisión Económica para Europa; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Comisión Económica y Social para Asia Occidental)	
	Total	73^b

III. Otros programas, órganos y fondos de las Naciones Unidas

Consejo Mundial de la Alimentación; Fondo de Población de las Naciones Unidas: (la misma Junta que la del PNUD); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: Comité Ejecutivo; Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente: Comisión Asesora; Programa Mundial de Alimentos: Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Junta Ejecutiva; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: Consejo de Administración; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: Conferencia - Junta de Comercio y Desarrollo - Otros comités permanentes y grupos de trabajo ad hoc de la UNCTAD (11); Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: Junta Ejecutiva; Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer: Comité Consultivo		
	Total	23
	Total general	105

^aAdemás, existen en la actualidad órganos preparatorios de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el cincuentenario de las Naciones Unidas, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II); también hay comités intergubernamentales de negociación para un convenio marco sobre los cambios climáticos y para la elaboración de una convención internacional de lucha contra la desertificación y una conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorias.

^bEste total incluye a 45 órganos subsidiarios que presentan informes a las comisiones regionales.

NACIONES UNIDAS

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Servicios de Información
Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 179-D
Santiago de Chile