

Desarrollo humano, ambiente y el orden internacional: perspectiva latinoamericana

Aldo Ferrer *

Reconocimiento de una nueva realidad mundial

Desarrollo humano y ambiente son actualmente temas dominantes en el debate sobre las relaciones internacionales. Ambos convergen en el concepto del desarrollo sostenible o sustentable. Se trata de elevar la calidad de vida de las presentes generaciones sin amenazar el bienestar de las venideras. Diversas comisiones han elaborado importantes estudios sobre

estas materias, tanto en el ámbito mundial como en el interamericano. La repercusión que varios de ellos han alcanzado revela el progresivo reconocimiento de la existencia de una nueva realidad mundial. Se advierte, en efecto, una atención creciente de la opinión pública sobre los problemas que plantean la pobreza extrema y el deterioro ecológico.

Los estudios son obra de personas representativas del Norte y del Sur, de los medios políticos, académicos y empresariales, y muestran una multiplicidad de experiencias y perspectivas ideológicas. Revelan, sin embargo, un alto grado de coincidencia en los principios generales que sustentan y en las propuestas que formulan. Se advierte, en efecto, la formación de un consenso sobre el desarrollo sustentable. Todas las obras tienen un espíritu optimista y postulan estrategias reformistas para alcanzar los objetivos que

* Profesor titular de Política Económica de la Universidad de Buenos Aires. Fue miembro de la Comisión del Sur y consultor de las organizaciones responsables del informe *Nuestra Propia Agenda*. Actualmente es miembro del Consejo Consultivo del Centro del Sur y del Diálogo del Nuevo Mundo. *Comercio Exterior* hizo pequeñas modificaciones editoriales.

proponen. La humanidad “tiene el poder de reconciliar los asuntos humanos con las leyes naturales y prosperar simultáneamente. Nuestras tradiciones culturales y espirituales pueden reforzar nuestros intereses económicos e imperativos de supervivencia.”¹ Las metas buscadas deben y sólo podrán alcanzarse con estrategias reformistas, tanto en el plano interno de los países como en el sistema internacional. En este último, las antiguas confrontaciones Norte-Sur deberían sustituirse por la identificación de los intereses comunes de todos los integrantes de la comunidad mundial, la solidaridad y la cooperación. Los documentos, asimismo, no sólo se limitan al análisis de los problemas, sino que avanzan en la formulación de estrategias y políticas aconsejables para los países en desarrollo, las economías avanzadas y el sistema de las Naciones Unidas o interamericanas.²

Esos estudios han ampliado en forma notable la información disponible, enriquecido los indicadores para cuantificar las cuestiones tratadas y proporcionado un valioso marco de referencia para el análisis de materias cruciales para el presente y el futuro del género humano. Todo indica que estos temas ganarán un espacio creciente en el desarrollo de las sociedades nacionales y del sistema mundial. La dimensión y la urgencia de los problemas en esos campos son de tal magnitud que no se les podrá ignorar o dar, como hasta ahora, una atención marginal. Cabe suponer que las políticas de los estados y las relaciones internacionales estarán cada vez más imbuidas de la necesidad de erradicar la pobreza extrema, elevar la calidad de vida y defender la naturaleza. Todos los informes señalados coinciden en que no se plantean sólo consideraciones éticas. Están comprometidas, al mismo tiempo, la paz y la seguridad internacionales y la suerte de ricos y pobres, del Norte y del Sur.

El consenso de desarrollo sustentable

Los estudios a que se hace referencia coinciden en los siguientes puntos centrales:

■ Los problemas son globales, trascienden las fronteras nacionales. Los estrictamente ambientales —la destrucción de la capa de ozono, los cambios climáticos, la lluvia ácida, la pérdida de biodiversidad y el destino de los residuos tóxicos— no están encerrados en las fronteras de cada país, sino que afectan a todo el planeta; por tanto, “en la búsqueda de soluciones ambientales deben parti-

cipar el Norte y el Sur, el Este y el Oeste. En la Tierra no debe haber un Tercer Mundo.”³ Lo mismo sucede con los problemas planteados por las migraciones, el crecimiento demográfico, las drogas, la proliferación de armas convencionales y nucleares y la violencia en varios puntos del planeta. Las amenazas a la seguridad y la paz son globales y comprometen a todos los integrantes del sistema internacional.

■ Los problemas están interrelacionados y son interdependientes: “No existen crisis separadas: una crisis ecológica, una crisis del desarrollo o de la energía. Todas ellas son una sola. Los desafíos son a la vez interdependientes e integrados y reclaman un tratamiento global y la participación popular.”⁴ De este modo, el atraso y la pobreza extrema son problemas que comprometen no sólo a los países de Asia, África o América Latina. Incumben a todos por sus efectos en el deterioro ambiental, las migraciones o la generación de conflictos armados que amenazan la seguridad internacional.

■ El ser humano debe ser el destinatario del desarrollo; su bienestar debe ser el objetivo central de las políticas nacionales y las relaciones mundiales. El desarrollo humano implica ampliar las oportunidades de “una vida prolongada y saludable, de educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente”. Esto significa “mejor nutrición y servicios médicos, mayor acceso a los conocimientos, vidas más seguras, mejores condiciones de trabajo, protección contra el crimen y la violencia física, horas de descanso más gratificantes y un sentimiento de participación en las actividades económicas, culturales y políticas de la comunidad”.⁵ El desarrollo debe centrarse en el pueblo.⁶ La bondad de las políticas nacionales y el comportamiento del sistema internacional deberían evaluarse por sus efectos en el desarrollo humano, el cual incluye la protección del ambiente.

■ El desarrollo económico no garantiza el del ser humano. Los estilos de desarrollo del Norte y el Sur destruyen los recursos naturales, contaminan el ambiente y empobrecen la calidad de la vida. El desarrollo humano exige aumentar la oferta de bienes y servicios para elevar el bienestar y generar empleo. Pero también incluye otras variables críticas como la distribución del ingreso, la salud y la educación: “La mejor manera de promover el desarrollo humano es incrementar el ingreso nacional y asegurar un estrecho vínculo entre el crecimiento económico y el bienestar.”⁷ La promoción del desarrollo humano y la protección de la naturaleza no imponen límites al crecimiento económico sino que lo orientan en el sendero del desarrollo sustentable.

1. Véase The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Nueva York, 1987.

2. Los estudios a que se hace referencia son: *The World Commission on Environment and Development*, op. cit.; Comisión del Sur, *Desafío para el Sur*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991; PNUD, *Desarrollo humano*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990 y 1991; Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra propia agenda*, BID y PNUD, 1990, y *Diálogo del Nuevo Mundo, Pacto para un Nuevo Mundo*, World Resources Institute, Washington, 1991.

3. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, op. cit., p. VII.

4. The World Commission on Environment and Development, op. cit., pp. 4 y 9.

5. PNUD, op. cit., 1990, pp. 19 y 31.

6. Comisión del Sur, op. cit.

7. PNUD, op. cit., 1991, p. 22.

■ Los obstáculos al desarrollo humano y la preservación del ambiente no radican en la escasez de recursos sino en el comportamiento político de los países y del sistema internacional. “La humanidad tiene la capacidad de lograr el desarrollo sustentable. La tecnología y la organización social se pueden administrar y mejorar para inaugurar una nueva era de desarrollo económico. La pobreza ha dejado de ser inevitable.”⁸ La tecnología y los recursos disponibles permitirían eliminar la pobreza extrema y la ignorancia, elevar la calidad de la vida en todo el planeta y preservar la naturaleza para las generaciones actuales y futuras.

■ La libertad y la democracia son requisitos para el desarrollo humano y las transformaciones necesarias para promoverlo. “El desarrollo humano es incompleto si el hombre carece de libertad. A lo largo de la historia, la humanidad ha estado dispuesta a sacrificar la vida para obtener libertad nacional y personal.”⁹ “Para articular sus intereses e influir en la evolución del desarrollo nacional, las personas deben ser miembros libres de la sociedad, gozar de libertad para aprender, decir lo que piensan, saber lo que otros piensan, organizarse para promover sus intereses comunes y elegir libremente a sus gobernantes, quienes, a su vez, deben rendir cuentas al pueblo.”¹⁰ “La inadecuada distribución de los recursos obedece por lo general a causas políticas. Los intereses protegidos y las estructuras de poder de los cuerpos militares, las élites urbanas y rurales y las burocracias corruptas pueden ser la causa de la mala distribución. Por tanto, una reestructuración sólo puede darse si las presiones políticas se movilizan con éxito en su favor.”¹¹ En consecuencia, la libertad es no sólo un componente esencial del desarrollo humano. Su ejercicio efectivo en el marco de sistemas democráticos es condición necesaria para producir las transformaciones en las estructuras social y económica que promuevan el desarrollo, el reparto equitativo de la riqueza y el ingreso y la ampliación de oportunidades para una vida plena.

■ La responsabilidad primaria del desarrollo humano y la protección del ambiente descansa en cada país y en su capacidad de afirmar su individualidad étnica, cultural, religiosa y política en un mundo globalizado e interdependiente. “El desarrollo supone una creciente capacidad para valerse por sí mismo individual y colectivamente. El desarrollo de una nación debe fundarse en el uso pleno de sus propios recursos, tanto humanos como materiales, para atender sus propias necesidades.”¹² Los objetivos no se pueden imponer desde fuera, sino que deben surgir del seno de cada sociedad y de su capacidad de articular sus relaciones con el resto del mundo de manera compatible con su desarrollo nacional. “El rasgo predominante del desarrollo económico contemporáneo es su carácter sistémico, endógeno y abierto. La experiencia de los países actualmente exitosos demuestra que el desarrollo es siem-

pre un fenómeno endógeno, gestado desde el seno de la sociedad y proyectado al ámbito mundial: es el crecimiento desde adentro y hacia afuera.”¹³

■ La solidaridad y la cooperación internacionales son indispensables para promover el desarrollo humano y proteger la naturaleza en escala mundial. Como los problemas son comunes las soluciones deben ser compartidas y solidarias: “Debemos considerar el daño que se haría si no aceptamos esto plenamente. Se verían afectados el comercio y el crecimiento económico mundiales. El ambiente se degradaría aún más. Estallarían guerras para aliviar tensiones. Millones de individuos privados de oportunidades económicas emigrarían en busca de una vida mejor.”¹⁴ No se trata sólo de alcanzar acuerdos sobre cuestiones del patrimonio común de la humanidad, como los considerados en la Ley del Mar y el Tratado del Antártico o los relativos al clima y la biodiversidad. Se trata también de erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable en escala mundial. Por otra parte, los costos deben asumirlos quienes los provocan: el que “contamina paga”; las economías avanzadas tienen la responsabilidad principal en este sentido. Al mismo tiempo, los diversos niveles de desarrollo y disponibilidad de medios en el Norte y el Sur exigen que la transferencia de recursos se aumente al tiempo que se moviliza el potencial existente en el marco de estrategias de desarrollo sustentable. Deben formularse programas globales y eficaces para proteger la naturaleza y promover el desarrollo humano. Hacen falta “un acuerdo mundial para el desarrollo humano” fundado en un “nuevo orden humano”;¹⁵ en América, un pacto para el Nuevo Mundo y una agenda común; la solidaridad Sur-Sur en un mundo globalizado e interdependiente, y un programa eficaz del sistema de las Naciones Unidas en escala mundial. Todos los estudios y propuestas comentados confieren gran importancia a la reducción de los gastos militares para liberar recursos para el desarrollo humano y proteger el ambiente. Éste es uno de los principales “dividendos de la paz”.¹⁶

La experiencia de América Latina

Los años dorados

Los años dorados del desarrollo de América Latina abarcan desde el fin de la segunda guerra mundial hasta principios del decenio de los ochenta. En ese período el producto creció 5.5% anual y la industria manufacturera, 7%; la población urbana pasó de 45 a 70 por ciento de la total, la acumulación de capital alcanzó 23% del producto y la capacitación de la fuerza de trabajo aumentó significativamente. Hubo también progresos notables en varios indicadores sociales: la mortalidad infantil cayó radicalmente, el promedio de vida se extendió, la matrícula escolar en todos los

8. The World Commission..., *op. cit.*, p. 8.

9. PNUD, *op. cit.*, 1991, p. 51.

10. Comisión del Sur, *op. cit.*, p. 21.

11. PNUD, *op. cit.*, 1991, p. 32.

12. Comisión del Sur, *op. cit.*

13. Véase Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente, *op. cit.*, p. 78

14. PNUD, *op. cit.*, 1991, p. 34.

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

niveles se multiplicó y la atención sanitaria de la población se elevó. El crecimiento económico y el aumento del empleo abatieron el número de habitantes situado bajo la línea de pobreza: de 51% de la población en 1960 (110 millones) se redujo a 35% en 1980.

Estos indicadores revelan un avance considerable en el sendero del progreso económico y humano. Hacia 1980, sin embargo, se estaba muy lejos de haber sentado bases firmes para el desarrollo sustentable. Incluso en países de rápido crecimiento, como Brasil y México, subsistían bolsones irreductibles de pobreza en las zonas rurales y, de manera creciente, en las urbanas. La riqueza y el ingreso se concentraron en grupos reducidos de la población, lo que aumentó las desigualdades sociales. Males endémicos, como el despilfarro de recursos, el consumo superfluo y la fuga de capitales, se agravaron. Al mismo tiempo se descuidó la dimensión ambiental y se infringieron severas agresiones contra los recursos forestales, biológicos, agrícolas, acuíferos y energéticos. El hacinamiento y la pobreza agudizaron el deterioro ambiental en diversos centros urbanos y regiones del continente. La inestabilidad política fue un rasgo predominante durante los años dorados. En varios países se instalaron gobiernos *de facto* durante períodos prolongados. La democracia, la libertad y los derechos humanos brillaron por su ausencia en gran parte del continente.

Estas debilidades de los sistemas políticos y del estilo de desarrollo latinoamericano coincidieron con vulnerabilidades macroeconómicas que desencadenaron la crisis de los ochenta. Las mismas se plantearon en los sectores fiscal y externo. En el primero predominó la rápida expansión del gasto público sin que simultáneamente se generaran fuentes genuinas de financiamiento. La estatización de empresas y la presencia fortalecida del Estado en la producción de bienes y servicios no estuvieron acompañadas de políticas prudentes de precios, tarifas y financiamiento. De este modo, aparecieron los desequilibrios crónicos en las finanzas públicas y las dificultades crecientes para financiarlos. Esto gravitó negativamente en la administración de la política monetaria: el déficit fiscal se constituyó en una fuente de expansión de dinero y descontrol monetario. La ampliación de las funciones del Estado a menudo corrió paralela a regulaciones administrativas innecesarias, trabas burocráticas a la actividad privada y corrupción en la gestión de los intereses públicos.

En el frente externo la experiencia fue aún más vulnerable. Los países que avanzaron en la industrialización, el cambio de sus estructuras productivas y la incorporación de tecnología no lograron, sin embargo, ganar suficiente competitividad e insertarse en las corrientes dinámicas de la economía internacional. Así, en las exportaciones latinoamericanas continuaron predominando los productos primarios cuya participación en el comercio mundial y términos de intercambio declinaron en forma persistente. En consecuencia, los modelos sustitutivos de importaciones, de "desarrollo hacia adentro", generaron una tendencia crónica al desequilibrio y una dependencia de los recursos externos para financiar los

recurrentes déficit de los pagos internacionales. Circunstancias externas, como el aumento de los precios del petróleo en 1973, incorporaron fuentes adicionales de desequilibrio en algunos países; el caso más notorio de esta experiencia es Brasil. Las razones que hicieron necesario emprender el proceso de ajuste durante los años dorados fueron, pues, desequilibrios estructurales debidos a la composición del comercio exterior y causas coyunturales generadas por la imprudencia de las políticas fiscales y monetarias.

Así pues, los años dorados de 1945 a 1980 no sentaron bases sólidas para el desarrollo humano y la protección del ambiente. Según se ha visto, los estudios y propuestas recientes sobre estas cuestiones destacan los contenidos endógenos del desarrollo, es decir, la capacidad de mantener la estabilidad de precios y los equilibrios macroeconómicos, administrar y asignar recursos a los fines perseguidos, elegir un camino propio, fortalecer la capacidad interna de innovación y absorción de tecnología, liberar las fuerzas creadoras de la iniciativa privada, fortalecer el funcionamiento de los mercados y ganar competitividad en la economía mundial. Los años dorados presentaron debilidades severas en estos campos.

Los modelos económicos construidos durante la crisis de los años treinta, la segunda guerra mundial y hasta 1980, no pudieron responder a los dos grandes desafíos que el sistema internacional planteó a partir de 1945: el cambio en la composición del comercio mundial provocado por los nuevos paradigmas tecnológicos y la tentación del crédito externo fácil ofrecido por la banca privada internacional. La participación de América Latina en el comercio mundial declinó de manera persistente: de más de 10% de las exportaciones mundiales en 1945 a 7.5% en 1980. Por otro lado, las tendencias crónicas al déficit fiscal y de balanza de pagos encontraron, sobre todo en los setenta, una disponibilidad prácticamente ilimitada de crédito privado internacional. Con ello la región pudo mantener tasas elevadas de aumento de la producción y formación de capital una vez que, a partir del primer choque petrolero de 1973, el comercio internacional y las economías de los países centrales entraron en una fase de lento crecimiento. Pero la política de crédito fácil de los bancos privados internacionales desalentó los procesos de ajuste necesarios y contribuyó a generar la gigantesca deuda externa que desde principios de los ochenta determinó el desencadenamiento de la crisis del desarrollo latinoamericano.

La década perdida

La suspensión de los pagos al exterior de México en agosto de 1982 marcó el inicio formal de la crisis de la deuda externa y de la "década perdida" de los años ochenta. Circunstancias políticas internas habían precipitado tiempo atrás la crisis en Argentina y Chile.

Los años dorados concluyeron por las vulnerabilidades internas de los estilos de desarrollo predominantes en la región, pero también

por el severo deterioro de las circunstancias externas. El cambio de la política de los bancos acreedores modificó el sentido de las corrientes de fondos: mientras en el período 1976-1981 la región recibió aportes netos por 85 000 millones de dólares, de 1982 a 1990 la transferencia negativa ascendió a 220 000 millones. Del equivalente de 2% del PIB se pasó a un drenaje de 4%. Los términos de intercambio se deterioraron en ese período. De acuerdo con la CEPAL, los precios reales de los principales productos básicos de exportación de América Latina sufrieron una caída de casi 30% en los ochenta. Además, la región siguió soportando el efecto de las políticas agrícolas de la CE y el creciente proteccionismo en productos tan sensibles como los textiles y el acero.

El cambio de las circunstancias internacionales impuso un gigantesco esfuerzo de ajuste y una transferencia masiva de recursos para servir la deuda. Esto desencadenó un deterioro generalizado de la situación económica y social. El ajuste externo tuvo su principal contrapartida en las cuentas fiscales, toda vez que la mayor parte de la deuda es estatal y su servicio, consecuentemente, gasto público. Las dificultades para generar un superávit operativo con el cual servir la deuda provocaron fuertes déficit fiscales, el aumento de la deuda pública interna y la expansión de la base monetaria destinada al Estado. De este modo, la inflación que, durante los años dorados osciló alrededor de 25% anual, a fines de los ochenta superó 1 000%. El producto per cápita que en aquellos años creció a 3% anual cayó a cerca de 1% en los ochenta. La tasa de inversión declinó 30%. La participación de América Latina en el comercio mundial continuó descendiendo y en 1990 fue de poco más de 3%. Las condiciones sociales experimentaron un severo deterioro. Las personas situadas por debajo de la línea de pobreza aumentaron a más de 200 millones; actualmente representan alrededor de 40% de la población total. La baja de la tasa de crecimiento económico y la menor formación de capital agudizaron el desempleo, la marginalidad y las migraciones de mano de obra calificada y de otras personas sin oportunidades de empleo en sus países. El incremento de la ocupación en los servicios y en diversas actividades marginales contribuyó a paliar los efectos de la desindustrialización y el receso, pero sin duda implicó un deterioro de la productividad media de la fuerza de trabajo. La inseguridad económica agravó el problema endémico de la fuga de capitales: se estima que los fondos de residentes latinoamericanos colocados en el exterior equivalen a alrededor de 50% de la deuda externa de la región.

El proceso de ajuste recayó sobre todo en los pobres y en los sectores más desprotegidos: niños, mujeres y ancianos; estos grupos resultaron particularmente afectados por la elevada inflación. El aumento de la concentración del ingreso y la riqueza fue generalizado. El deterioro del bienestar de los segmentos de menores ingresos fue mayor que el que indican los promedios del producto o el ingreso per cápita. La delincuencia se ahondó hasta alcanzar en algunos países límites extremos de inseguridad. No mejoró significativamente el contenido ambiental de las políticas públicas. En cambio, el aumento de la pobreza, el hacinamiento en los

grandes centros urbanos y la pobreza rural generaron nuevos deterioros de las condiciones ambientales. La "década perdida de los ochenta" alejó todavía más a América Latina de las metas del desarrollo sustentable.

El cambio de rumbo

La crisis desencadenada por el ajuste externo durante los ochenta acrecentó las frustraciones acumuladas durante los años dorados. Se profundizó el rechazo a los regímenes autoritarios. Todos los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) establecieron regímenes democráticos en el curso de los ochenta. En el terreno económico se difundió un cuestionamiento frontal contra los estilos tradicionales de sustitución de importaciones con una fuerte presencia estatal. Poco a poco se afianzó un nuevo paradigma fundado en la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, la libertad de los mercados, la reducción de la intervención estatal mediante las privatizaciones y la desregulación, la disminución de las barreras proteccionistas y la liberación de los regímenes de inversiones extranjeras. Así, los procesos de ajuste, imperiosamente impuestos por la crisis de la deuda externa, se articularon con nuevas estrategias económicas globales y de inserción internacional.

En este proceso, la comunidad financiera y los gobiernos de los países acreedores cumplieron un papel muy importante. Los mismos factores que provocaron la vulnerabilidad de los estilos de desarrollo y la gigantesca deuda externa hasta fines de los setenta impidieron que las naciones deudoras de América Latina trazaran firmes políticas negociadoras frente a sus acreedores.¹⁷ Es decir, que emplearan el poder implícito en su condición de grandes deudores y en la situación crítica de los bancos acreedores provocada por sus imprudentes políticas de préstamos. La negociación para el refinanciamiento de la deuda externa se abordó de manera coordinada por los acreedores para tratar, caso por caso, la situación de los deudores. Las condicionalidades impuestas para darles acceso a los fondos externos complementarios de los propios recursos destinados a servir la deuda incorporaron elementos adicionales a los tradicionales acuerdos de ajuste de pagos externos con el FMI. A los compromisos clásicos en materia fiscal, monetaria y cambiaria se sumaron otros tendientes a liberar el funcionamiento de los mercados, reducir la presencia estatal, abrir la economía a la competencia externa y desregular los regímenes de capital extranjero, desarrollo tecnológico y otros puntos sensibles para los principales países industriales. Estos criterios, definidos como el Consenso de Washington, constituyen actualmente requisitos para participar en el Plan Brady y obtener el apoyo de los acreedores.

El cambio del paradigma económico dominante y de las orientaciones centrales de la política económica en América Latina en los

17. Véase Aldo Ferrer, "Deuda, soberanía y democracia en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 10, México, octubre de 1984.

últimos años obedece, pues, a la convergencia de las frustraciones políticas y sociales acumuladas en los años dorados, la crisis de la deuda y las condicionalidades impuestas por los acreedores.

El efecto a largo plazo de las nuevas orientaciones en el desarrollo humano y la protección del ambiente en América Latina es todavía impredecible. En tiempos recientes varios países han experimentado una considerable mejoría de los indicadores económicos y la reversión de las tendencias recesivas, la desinversión y la alta inflación que predominaron durante los años perdidos de los ochenta. En las experiencias hasta ahora más exitosas en el marco de las nuevas tendencias, las de Chile y México, la actividad económica, las inversiones y el empleo han vuelto a crecer y se ha reiniciado la entrada de capitales externos; se experimenta un fuerte aumento de los valores inmobiliarios y de las acciones en los mercados nacionales de capitales. En Argentina, luego de la aplicación del plan de convertibilidad en marzo de 1991, se está presentando una mejora notable de los principales indicadores económicos y una drástica baja de la inflación. También se advierte una fuerte revaluación de activos; la entrada de fondos del exterior incluye la repatriación de capitales de residentes argentinos. En el conjunto de América Latina, en 1991 mejoraron un poco la producción, las inversiones y el empleo; bajó la tasa de inflación y, por primera vez desde 1981, hubo una transferencia positiva de recursos externos.

Sin embargo, estos resultados no son particularmente buenos si se les compara con los de los años dorados. Ni siquiera en los países más exitosos se han recuperado las tasas de crecimiento y acumulación de capital de aquellos tiempos. Las tasas de inflación, después de los rigurosos y exitosos procesos de estabilización y ajuste en Chile y México, tampoco difieren notablemente.¹⁸

Los cambios de rumbo están todavía en curso. Los frutos hasta ahora son insuficientes para aventurar intentos prospectivos bien fundados. Lo que sí puede decirse es que los costos del cambio de rumbo son actuales y los están pagando los grupos de menores ingresos, precisamente los que deberían ser destinatarios del desarrollo sustentable. Más allá de los avances registrados en varios países en los últimos tiempos, la exégesis de las nuevas políticas se funda a menudo en el descuento de los beneficios futuros que de ellas se esperan. Aunque los resultados son todavía inciertos, es posible identificar tendencias y políticas congruentes con las metas del desarrollo sustentable y otras que no lo son.

La existencia de regímenes democráticos casi en la totalidad de América Latina representa el avance más importante en los últimos

18. La comparación intetemporal debe considerar el cambio de las circunstancias internacionales. Actualmente, la producción mundial crece a tasas alrededor de 50% inferiores a las registradas entre 1945 y principios de los años setenta, y el comercio mundial aumenta a una tasa alrededor de 20% más baja que en aquel entonces. Las condiciones financieras internacionales son también menos permisivas y subsisten, en distinto grado en los diversos países, las consecuencias del endeudamiento externo.

tiempos. Como señalan los informes comentados en este ensayo, la libertad constituye un componente esencial del desarrollo humano. En este terreno, los cambios registrados en los últimos años son, en verdad, gigantescos. En el área económica, las nuevas políticas intentan introducir elementos de racionalidad esenciales. El resguardo de los equilibrios macroeconómicos, la estabilidad de precios, la eliminación de trabas burocráticas y de la corrupción, el incremento de las oportunidades para la iniciativa de los individuos y de las empresas, el recorte de las funciones del Estado para centrarlo en actividades básicas e indelegables, la promoción de la competitividad y de la inserción internacional, amplían las fronteras del desarrollo sostenible. En muchos de estos terrenos, varios países han logrado avances considerables. Asimismo, la integración regional ha recibido un impulso renovado. El mercado común que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se han comprometido en formar hacia fines de 1994 es una contribución importante al desarrollo de los países del área. Uno de sus aportes significativos es que la formulación de políticas comunitarias impondrá criterios de racionalidad que a menudo han faltado en esos países.

Existen, sin embargo, interrogantes importantes sobre el efecto de las tendencias y políticas actuales en el desarrollo humano y la protección del ambiente. Sobre ésta existe mayor conocimiento entre la opinión pública, y los gobiernos admiten la magnitud de los problemas. Pero, al fin y al cabo, si no se progresa en la erradicación de la pobreza, el saneamiento urbano y demás áreas que influyen en la calidad de vida, no será posible avanzar, como hace falta, hacia las metas estrictamente ambientales. Por otro lado, el aumento de la pobreza crítica en los últimos años y el deterioro de los servicios sociales básicos en varios países implican un empobrecimiento de los recursos humanos y de su aporte al proceso de desarrollo.

Los informes comentados en este ensayo destacan la importancia decisiva de articular los espacios y las comunidades nacionales por medio de la integración civil y de los actores del cambio (empresas, trabajadores, universidades, gobiernos), así como fortalecer la identidad cultural de cada sociedad y su capacidad de elegir su propio camino de realización en un mundo interdependiente. La equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es, a su vez, un requisito del desarrollo humano. Las tendencias predominantes en la región y la influencia del ámbito externo muestran que las sociedades latinoamericanas han sufrido una pérdida notable de margen de maniobra para elegir su propio camino de desarrollo. Se advierte, asimismo, el agravamiento de las desigualdades y mayores fracturas en la estructura social como resultado de la concentración del ingreso y la riqueza que ha caracterizado históricamente a América Latina.

Los factores endógenos del desarrollo se han debilitado en los últimos años como consecuencia de las restricciones y condicionalidades resultantes del proceso de ajuste. También es cierto que

el desorden previo implicaba, en el corto plazo, una pérdida prácticamente absoluta de la capacidad de regular el comportamiento de las economías y, en el largo, de incidir de modo favorable en el desarrollo económico y social. Lo que se ha avanzado en el ordenamiento incorpora, pues, una condición necesaria para decidir el propio destino y el desarrollo sostenible. Pero aun así subsisten restricciones que surgen no sólo de las realidades de un mundo interdependiente, sino de la persistencia de estructuras y desigualdades en los órdenes interno e internacional que conspiran contra el desarrollo sustentable. Estos problemas difícilmente podrán removerse sólo por el libre juego de las fuerzas del mercado, el mero achicamiento del Estado y la inserción incondicional e irrestricta en el orden internacional.

En resumen, el paradigma teórico y las políticas prevalecientes en América Latina no satisfacen todavía las condiciones necesarias para el desarrollo humano y la protección del ambiente. La experiencia de los últimos años, incluso en los países que más éxito han alcanzado en el nuevo sendero, ratifica que el desarrollo sostenible dista de ser la meta inexorable de las orientaciones dominantes.

Las perspectivas

La brecha entre el comportamiento real de las economías latinoamericanas y el desarrollo sustentable es aún gigantesca. De allí el debate que se plantea en la zona acerca de la integración de los regímenes democráticos y la economía de mercado con el desarrollo humano y la dimensión ambiental. Se trata, de acuerdo con la CEPAL, de promover la transformación productiva con equidad.¹⁹ La eficacia de las nuevas orientaciones para promover el desarrollo sustentable se resolverá en tres áreas principales:

a) El funcionamiento coherente de los regímenes democráticos y la aplicación de las reglas de la economía de mercado. La democracia no se agota en el cambio periódico de las autoridades y en la libre expresión de la voluntad popular. Exige también mecanismos auténticos de participación, la transparencia de los procesos administrativos y el control de gestión, el acceso amplio e irrestricto a la información y la inserción de los sistemas políticos en la identidad y la cultura de cada sociedad. La democracia es no sólo la aplicación de medios formales al proceso político, sino la vigencia efectiva de la libertad y la participación de todos en la construcción del destino común. Lo mismo sucede con la economía de mercado. Ésta no se reduce al protagonismo de la iniciativa individual, el libre juego de las fuerzas económicas y la marginación del Estado, sino que implica *i)* liberar los mercados con competencia efectiva, *ii)* lograr la estabilidad con reparto equitativo de sus costos, *iii)* retirar al Estado de las intervenciones innecesarias y fortalecer su poder regulatorio para defender los intereses públicos, *iv)* privatizar asegurando que los operadores privados modernizarán las em-

presas y cobrarán tarifas y precios competitivos sin ganancias monopólicas, *v)* apoyar la creatividad individual de las personas y la capacitación de los recursos humanos, *vi)* eliminar las trabas de acceso a la producción de bienes y servicios, y *vii)* fortalecer la infraestructura de ciencia y tecnología y la interacción creativa entre universidades, empresas y trabajadores.

b) El fortalecimiento de los factores endógenos del desarrollo y la ampliación de la capacidad de cada país para decidir su propio destino. El desarrollo sustentable no se trasplanta desde el exterior. Cuando las ventajas competitivas se fundaban en los recursos naturales y los bajos salarios, desde fuera podían crearse las condiciones que propiciaran el aumento de la producción y el comercio internacional. Los mercados externos, el capital y la capacidad gerencial foráneos podían estructurar sistemas productivos relativamente sencillos apoyados en la exportación de alimentos, materias primas y energéticos. Esto ha cambiado, toda vez que en la actualidad el crecimiento descansa en la capacitación de los recursos humanos, la integración de los actores sociales, la modernización del Estado, la aplicación de conocimientos en todos los sectores productivos y la organización de las empresas y la sociedad. Para ello debe contarse con contribuciones decisivas de capital y tecnología provenientes del exterior, pero la complejidad del proceso sólo puede sustentarse en la transformación de las estructuras internas, la movilización de la capacidad creativa y la vocación de progreso de cada sociedad. Es esencial ampliar la libertad de maniobra para que cada país decida su propio destino. Ello exige la convergencia de los cambios en la sociedad y la creación de un orden internacional realmente permisivo con el desarrollo sustentable. En América Latina, la integración es un instrumento esencial para ampliar las fuentes endógenas del crecimiento y el refuerzo de la capacidad de decisión en un sistema mundial globalizado e interdependiente.

c) La apertura hacia la economía mundial debe surgir desde dentro de cada economía; no puede imponerse desde fuera. Los procesos auténticos en esa materia se fundan en el aumento del comercio exterior acompañado de la expansión e integración del mercado interno. En el mundo en desarrollo, todas las experiencias exitosas en ese sentido, en particular el Sudeste Asiático, se caracterizan por la convergencia del crecimiento del mercado interno y del comercio exterior. Es el estilo de desarrollo que ha prevalecido en esos países y que estuvo ausente en América Latina. La apertura no puede implicar, por tanto, la desintegración del mercado interno, las estructuras productivas, el espacio y de las fuerzas sociales de cada país. La experiencia latinoamericana revela que éste es el riesgo que se corre con los procesos unilaterales e incondicionales de apertura a la economía internacional.

Es en estas tres áreas principales donde los paradigmas políticos y económicos predominantes, con fuerte respaldo de los centros de poder internacional en América Latina, revelarán si son efectivamente cauces válidos para el desarrollo humano y la protección de la naturaleza.

19. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

El nuevo escenario mundial

Detengámonos brevemente en los cambios internacionales recientes y en la evaluación de sus efectos en la formación de un orden mundial compatible con el desarrollo sustentable. La desintegración de la Unión Soviética, el colapso del sistema comunista en ese país y Europa Oriental y la guerra del golfo Pérsico han transformado profundamente el escenario mundial. La democracia y la economía de mercado aparecen como paradigmas políticos y económicos dominantes. Sobre estas bases se construirá un nuevo orden internacional. El fin de la guerra y la acción colectiva de la ONU en el conflicto del golfo Pérsico pusieron punto final al sistema emanado de la segunda guerra mundial y, de manera simultánea, a prácticas históricas en las relaciones entre los pueblos y los estados. Debido a la acción colectiva de las Naciones Unidas y su eficacia para rechazar la agresión contra un Estado miembro, las intervenciones unilaterales de las grandes potencias son ahora menos probables. Al mismo tiempo, el fin de la guerra fría amplía las posibilidades del desarme mundial. Algunos resultados son ya evidentes: en 1987-1989 los gastos militares se redujeron 6% en el Norte y 16% en el Sur.²⁰ Por otra parte, la resolución pacífica de conflictos históricos en Kampuchea y América Central y las perspectivas abiertas por las negociaciones de paz en el Medio Oriente, revelan la formación de un nuevo escenario internacional.

Estos acontecimientos amplían las fronteras del desarrollo humano y de la protección de la Tierra. Su repercusión más importante es que los problemas planteados por la pobreza, las agresiones a la naturaleza y las desigualdades abismales entre las personas y los países, no están ahora enmascarados por la guerra fría. Desde 1945 hasta ahora se registraron en el Sur más de 120 conflictos armados que provocaron 20 millones de muertos. Desde Corea a Afganistán y América Central, muchas de esas confrontaciones se libraron en el marco del conflicto Este-Oeste. Sin embargo, los conflictos pasados y actuales del Tercer Mundo tienen raíces profundas en las tensiones generadas por la pobreza y las desigualdades sociales, económicas y políticas prevalentes en los países del Sur y en el sistema internacional. Estos problemas surgen ahora al primer plano por su extrema gravedad y su efecto decisivo en la paz y la seguridad colectivas.

La pobreza y las agresiones a la naturaleza son ahora los problemas centrales que afectan a los grandes países, no sólo a las naciones del Sur. Ello explica la aparición de estudios como los comentados en este ensayo y que los organismos multilaterales de financiamiento otorguen más atención a la pobreza y la protección de la naturaleza. La Segunda Conferencia Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente de 1992 se realizó en un marco totalmente distinto del que encuadró la primera hace dos decenios.

En ese nuevo orden de cosas, no se puede seguir soslayando que 77% de la población mundial sólo cuenta con 15% del ingreso de

la economía internacional; que la percepción per cápita media en el Norte es casi 20 veces mayor que en el Sur; que según las tendencias demográficas, en el primer cuarto del próximo siglo 85% de los seres humanos habitarán en el Tercer Mundo y que, en el mismo período, 95% del incremento de la fuerza de trabajo mundial estará radicada en el Sur. Aquí y ahora, éstas son las causas dominantes de los principales problemas que preocupan a los países desarrollados: las migraciones de refugiados políticos y de personas en busca de nuevas oportunidades de trabajo, el tráfico de drogas, la propagación de epidemias, el deterioro ambiental y los conflictos que estallan en diversos puntos del planeta. La disolución de la Unión Soviética y la crisis yugoslava agregan nuevas tensiones a causa de problemas étnicos, religiosos y de la lucha por afirmar las identidades nacionales. "La tensión creciente entre el mundo islámico y el no islámico, agravada por grandes discrepancias en la riqueza, amenaza con reemplazar las tensiones de la guerra fría, tanto en el interior de las naciones como entre ellas".²¹ La pobreza crítica en el Sur y las desigualdades en el sistema internacional profundizan estos problemas y los convierten en graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Como señalan los estudios comentados en este ensayo, todas estas cuestiones son interdependientes y no tienen soluciones aisladas.

Mucho se ha avanzado en el reconocimiento de las causas principales de los problemas actuales del orden mundial, la resolución de la guerra fría y el afianzamiento del paradigma democrático y de la economía de mercado. Esto amplía las perspectivas para el desarrollo humano y la protección de la naturaleza. Sin embargo, subsisten procesos que conspiran contra el desarrollo sustentable, refuerzan las causas del atraso y las desigualdades en el sistema internacional y en los países del Sur y, por tanto, conspiran contra la seguridad y la paz. La brecha entre el consenso del desarrollo sostenible y el comportamiento real del orden mundial es también gigantesca. En primer lugar, los gastos militares siguen absorbiendo parte importante de los recursos globales. En el Norte ascienden todavía a un billón de dólares anuales y en el Sur a 150 000 millones. El Tercer Mundo, con 15% del ingreso mundial, realiza 75% de las importaciones de armamento. Tal vez sea ésta la mayor transferencia de tecnología del Norte al Sur y entre el Sur. Aún se dedica alrededor de 4% del ingreso mundial para fines militares y se esterilizan recursos esenciales para el desarrollo humano y la protección de la naturaleza. También conspiran contra el desarrollo sustentable los hechos que se señalan a continuación.

La transferencia de recursos. Hasta 1981 la transferencia de dinero del Norte al Sur ascendía a 43 000 millones de dólares. En la década de los ochenta la corriente cambió de signo; en 1989 se registró un movimiento del Sur al Norte de entre 50 000 y 60 000 millones. En América Latina, el drenaje de recursos durante los ochenta representó 4% del ingreso de toda la región. En 1991, por primera vez en un decenio, se reinició una transferencia positiva (6 700 millones). La inseguridad y la activa política de captación

20. Véase PNUD, *op. cit.*, 1991, p. 185.

21. *Ibid.*, p. 188.

de depósitos de la banca privada internacional agravaron el problema endémico de la fuga de capitales en numerosos países en desarrollo. Por otra parte, la ayuda oficial para el desarrollo concedida por los países industriales sólo representa 0.3% de su ingreso total; la otorgada por Estados Unidos tiene un alto componente militar. La transferencia de recursos presenta un comportamiento inverso al necesario para promover el desarrollo sustentable de la economía internacional.

Comercio. Las exportaciones del Sur están sujetas a restricciones arancelarias y no arancelarias en los mercados de los países industrializados. Éstos protegen sectores que consideran sensibles, como la agricultura, los textiles y el acero; el costo de ello para las exportaciones de los países en desarrollo es de 100 000 millones de dólares en la agricultura y 50 000 millones en las textiles.²² Asimismo, existen prácticas restrictivas a la transferencia de tecnología y normas relativas al comercio de servicios y el tratamiento a la inversión extranjera que están formuladas para favorecer los intereses de empresas y grupos económicos influyentes en los países desarrollados. El liberalismo comercial suele ser un camino de un solo sentido en favor de los países avanzados y en perjuicio de los miembros más débiles del sistema internacional. De allí la importancia de reforzar las normas del GATT y formar un régimen realmente libre de comercio multilateral.

El comportamiento del orden económico internacional refleja las decisiones de los principales países para enfrentar sus problemas internos y los desequilibrios en sus relaciones recíprocas. Los vínculos Norte-Sur y los problemas del desarrollo humano y la protección del ambiente siguen fuera del núcleo de las preocupaciones del mundo industrializado. Al mismo tiempo, el comportamiento de los principales actores en el ámbito mundial está condicionado por tendencias cuyas causas profundas están en las orientaciones del desarrollo científico y tecnológico. El empeoramiento de los términos de intercambio y la participación en el comercio y la producción mundiales de alimentos, materias primas y energéticos se derivan no sólo del proteccionismo de los países industriales. Obedecen también a los nuevos paradigmas tecnológicos en microelectrónica, informática y biotecnología que tienden a reducir la participación del trabajo, la energía y los productos primarios en el valor total de la producción. Se reemplaza la mano de obra no calificada de bajos salarios por el insumo de conocimientos y mano de obra capacitada; los bienes naturales se sustituyen por nuevos materiales y se aplican políticas de ahorro de energía. Estos procesos reducen las ventajas competitivas fundadas en los bajos salarios y los recursos naturales.

La convergencia del proteccionismo de los países industriales con las tendencias impuestas por el cambio tecnológico explican la creciente fractura en las relaciones económicas Norte-Sur, el desinterés del Norte por el desarrollo del Tercer Mundo y la declinante presencia del Sur en la economía mundial. Los únicos países que

respondieron con eficacia a semejantes desafíos fueron los que aplicaron vigorosas políticas de desarrollo endógeno y apertura fundadas en la industrialización, la capacitación de recursos humanos, la integración social y el cambio tecnológico. Es decir, estrategias de crecimiento desde adentro y hacia afuera que les han permitido asociarse a las corrientes dinámicas del comercio mundial en los sectores de bienes de capital, material de transporte, informática, biotecnología y nuevos materiales; es el caso de las economías del Sudeste Asiático. En la explotación de recursos naturales y en industrias tradicionales, como alimentos y textiles, se generan nuevas oportunidades cuando se les incorporan los nuevos conocimientos tecnológicos y de organización de la producción y el mercadeo internacional.

Por otra parte, los desequilibrios macroeconómicos de los países industriales y en sus relaciones recíprocas generan inestabilidad en las paridades cambiarias y las tasas de interés. Esto estimula los movimientos de capitales de corto plazo y el carácter especulativo, disociado del crecimiento de la producción y de las inversiones reales, de las principales plazas financieras. El repunte de las naciones industriales en los últimos años, después de la fuerte desaceleración del crecimiento económico sostenido desde principios de los setenta, no ha logrado resolver los problemas ahora endémicos de desempleo y los desequilibrios de comercio y pagos. La actual disputa entre Estados Unidos y Japón ratifica que subsisten desequilibrios profundos entre los países industrializados.

Estos conflictos no se han podido resolver pese a los insistentes esfuerzos para coordinar las políticas nacionales. La formación de bloques en América del Norte, Europa y Asia²³ es menos significativa de lo que se supone en las corrientes de comercio y capitales y difícilmente permitirá resolver los desequilibrios en las relaciones entre los países del Norte y, en una hipótesis pesimista, podría impulsar la fractura del mercado mundial. La globalización del sistema internacional abarca integralmente al Norte; no puede marginar al Sur ni expresarse por medio de la formación de bloques competitivos y hostiles. Una activa política de cooperación mundial para el desarrollo sustentable generaría aumentos de la producción y el comercio mundiales. El Norte encontraría nuevas vías para solucionar sus problemas de desempleo y de desequilibrios en sus transacciones recíprocas. Además, se sentarían bases sólidas para resolver las amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Nada de esto podrá alcanzarse mientras subsistan las relaciones tradicionales en el sistema internacional. Los desequilibrios en el poder económico del Norte y el Sur se transfieren al plano político mundial. La actual prédica en apoyo de la democracia y la libertad en el Sur contrasta con las prácticas reales de las relaciones internacionales. En éstas, el Norte decide en sus foros gubernamentales

22. *Ibid.*, p. 186.

23. Véase CEPAL, *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina* (LC/L.644), Santiago de Chile, 1991.

y privados las reglas del juego a que deben ajustarse los países del Sur y a menudo se refieren a la defensa de sus intereses inmediatos antes que a la formación de un orden internacional orientado a promover el desarrollo sustentable.

Las viejas prácticas del ejercicio del poder en el seno del orden mundial son actualmente incompatibles con la resolución de los problemas reales y urgentes planteados por la pobreza y las agresiones a la naturaleza. Si, en verdad, en vísperas del tercer milenio éstos son los mayores desafíos para la humanidad, la paz y la seguridad colectiva, estamos en presencia entonces no sólo del fin de la guerra fría y del orden internacional construido desde el fin de la segunda guerra mundial. El proceso es mucho más profundo y trascendente e implica el cuestionamiento del sistema de la política de poder inaugurado con la conquista de América y la expansión europea a África y Asia. Ese modelo configuró las relaciones internacionales desde el Renacimiento y ahora resulta inútil para resolver los problemas planteados, incluso los de los países hegemónicos del Norte.

El nuevo orden internacional

Los informes comentados en este ensayo proponen acciones internacionales en materia de comercio, demografía, financiamiento y protección del ambiente que contribuirían a edificar un orden internacional propicio al desarrollo sustentable. Existe, sin embargo, una amplia brecha entre el comportamiento real del sistema mundial y las condiciones necesarias para el desarrollo humano y la protección de la naturaleza. Se ha avanzado mucho en el reconocimiento de la existencia de una nueva realidad mundial que afecta a la humanidad y a todos los países, pero queda todavía un largo y difícil camino por recorrer.

La construcción de un nuevo orden internacional enfrenta dos dificultades operacionales mayores: a) reconocer que existen problemas e intereses básicos globales, interdependientes y compartidos que abarcan a toda la humanidad y a los miembros del sistema mundial, y b) hacer compatibles el principio de autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de los estados —previsto en la Carta de las Naciones Unidas— con los compromisos que deben asumir todos los países participantes para edificar un nuevo orden internacional para el desarrollo sustentable.

Tales dificultades son interdependientes y afectan de manera honda el funcionamiento del sistema internacional. El nuevo orden no pueden imponerlo uno o algunos países al resto de la comunidad internacional. En todas las cuestiones vitales para el desarrollo humano y la protección del ambiente —incluida la seguridad colectiva y la paz— es esencial la cooperación voluntaria de todas las naciones. De otro modo no es posible reprimir el tráfico de drogas y armamento, proteger los bosques en las zonas templadas y tropicales, resguardar la biodiversidad, emprender políticas realistas de población y ordenar las corrientes migratorias, prevenir la pro-

pagación de epidemias y actuar con eficacia en cualquier otro campo vital para el presente y el futuro de la humanidad. Los problemas y las soluciones son comunes. Éstas, por tanto, se deben formular y poner en práctica mediante la concertación voluntaria de todos los actores del orden mundial. De hecho, las grandes potencias han perdido capacidad de imponer unilateralmente las reglas del juego a la comunidad internacional. Por lo menos, las compatibles con el desarrollo sustentable.

Por otra parte, como en las condiciones modernas el desarrollo no puede trasplantarse, es indispensable fortalecer la identidad de cada país y su capacidad para elegir su propio camino. Los principios de la Carta de las Naciones Unidas adquieren nuevo significado y mayor validez en la nueva realidad mundial. Sus fundamentos son no sólo políticos; responden simultáneamente a requisitos fundamentales del desarrollo humano y la protección del ambiente. Al mismo tiempo, participar en una acción internacional concertada para el desarrollo sustentable y la protección de los derechos humanos implica una cesión de soberanía y el compromiso de cumplir las obligaciones asumidas. ¿Cuáles son, pues, las condiciones necesarias para hacer compatibles estos dos elementos en apariencia contradictorios?

El funcionamiento real del sistema internacional no satisface ninguno de los dos requisitos básicos de la nueva realidad: la puesta en práctica de la comunidad de intereses y el respeto al derecho de cada país a afirmar su propia identidad y elegir su camino. Las actuales relaciones internacionales no contribuyen a resolver los problemas comunes con la urgencia y eficacia que la dimensión de los desafíos exige.

Además, los vínculos entre las naciones siguen fundados en la imposición unilateral de las reglas del juego por un reducido grupo de países a la comunidad internacional. El comportamiento de los integrantes del sistema mundial es asimétrico. Los principales países desarrollados ignoran los criterios de ajuste, disciplina fiscal y liberación comercial que se exigen a las naciones del Sur. Subsisten en las principales economías gigantescos desequilibrios fiscales y de pagos que generan inestabilidad en los mercados internacionales y perjudican al Sur.

La destrucción del sistema monetario construido en los acuerdos de Bretton Woods fue producto de tales desequilibrios y de la incapacidad de los principales países de “poner la casa en orden”. La marginación del Estado, la desregulación y el libre juego de los mercados, que se predica como beneficioso para los países en desarrollo, tiene muchas variantes y aplicaciones muy distintas en las diversas estrategias y estilos que predominan en el Norte. Estas prácticas tradicionales en el sistema internacional son ahora incompatibles con la solución de los problemas que plantea la nueva realidad mundial.²⁴

24. Véase Aldo Ferrer, “Una nueva solidaridad internacional”, *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 5, México, mayo de 1989.

La comunidad de intereses

Para poner en práctica medidas que respondan a los problemas planteados, la acción solidaria de la comunidad internacional debe apoyarse en compromisos simétricos de todos sus integrantes y en la formulación y ejecución verdaderamente multilaterales de sus programas.

Simetría de los compromisos. Dada su gravitación en el funcionamiento de la economía mundial, las obligaciones que el Norte asumiría en un nuevo orden internacional incluyen la resolución de los desequilibrios en las principales economías, la reconstrucción del sistema monetario y la consolidación de un régimen libre y multilateral de comercio internacional. La coordinación de políticas de los principales países debería ser más eficaz que ahora para asegurar la estabilidad de las tasas de interés y las paridades cambiarias y promover el crecimiento de la producción, las inversiones y el comercio mundiales.

El Norte debería contribuir a proteger el ambiente con acciones adecuadas para evitar la destrucción de la capa de ozono, el recalentamiento de la Tierra, la depredación de los bosques de clima templado y la circulación de desechos tóxicos, cuestiones de las que tiene gran responsabilidades. El control eficaz del consumo de drogas y del tráfico de armas son otras áreas prioritarias. La producción de estupefacientes y la importación de armas en el Sur son sólo parte del problema del narcotráfico y de las amenazas a la paz. El Norte asumiría también obligaciones, como las explicitadas en los estudios comentados en este ensayo, en materia de transferencia de recursos y tecnología para contribuir al desarrollo sostenible de la economía mundial. A su vez, los países en desarrollo asumirían compromisos en un amplio espectro que abarcaría desde la protección de las selvas tropicales y la biodiversidad hasta las políticas para abatir la pobreza crítica, proteger los derechos humanos, consolidar la democracia y movilizar el potencial creativo de sus sociedades, incluyendo los programas de integración regional entre países en desarrollo y la cooperación Sur-Sur.

El tema crucial de la soberanía debería replantearse en el marco de la construcción de un orden mundial compatible con el desarrollo sustentable.

Formulación multilateral. Un “nuevo orden humano”, un “acuerdo mundial para el desarrollo humano”,²⁵ un programa de las Naciones Unidas para el desarrollo sustentable²⁶ o, en el continente americano, un Pacto para el Nuevo Mundo, sólo pueden instrumentarse en foros realmente multilaterales. Como no es posible que unos pocos los impongan a muchos, sólo cabe basarlos en un trabajo solidario y compartido en el seno de organizaciones auténticamente multilaterales en cuyo seno el poder decisorio no esté

concentrado en pocas manos. El sistema de las Naciones Unidas es el ámbito natural para formular y dar seguimiento a las acciones concertadas para el desarrollo sustentable. La experiencia acumulada y su escala planetaria confieren a sus órganos la capacidad para generar las convergencias que sustenten la construcción, aplicación y vigilancia de la nueva solidaridad. Esto no excluye la existencia de programas regionales como los de la OEA. La edificación de una nueva solidaridad para el desarrollo sustentable exige modificar de manera profunda el proceso de toma de decisiones del sistema internacional.

El derecho de autodeterminación

No podría existir una participación eficaz en los beneficios y apoyos que resulten de un nuevo orden internacional sin asumir compromisos reales respecto del desarrollo humano y la protección del ambiente. Éstos no deberían referirse a las políticas de los países, ya que la capacidad de instrumentarlas y ejecutarlas es la esencia del derecho de autodeterminación, de elegir el propio camino. Más bien deben vincularse a las metas que se deben alcanzar en indicadores concretos de salud, educación, distribución del ingreso, ejercicio efectivo de la libertad, respeto de los derechos humanos, preservación del hábitat y otros componentes esenciales del desarrollo humano y la defensa de la naturaleza.

Los indicadores del PNUD sobre la libertad y el desarrollo humanos son una contribución importante para cuantificar los objetivos buscados y, consecuentemente, precisar los compromisos que los países asumirían en un nuevo orden internacional. Una apreciación realista y global del proceso económico y social, en la perspectiva del desarrollo humano y la defensa del ambiente, exige un manejo ordenado de las variables macroeconómicas. No es posible elevar la calidad de la vida ni ejecutar políticas ambientales eficaces en los países que experimentan desorden macroeconómico e hiperinflación.

Así pues, la vía para hacer compatibles el derecho de autodeterminación y los compromisos inherentes a los acuerdos para el desarrollo sustentable se podría lograr acordando metas sin aplicar normas a la instrumentación y ejecución de las políticas nacionales. En todo caso, la supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos tomaría en cuenta los cambios en las circunstancias internas y externas que lo condicionan.

Como sugiere el Consejo de Interacción, “se requiere una nueva moralidad y solidaridad en las relaciones internacionales”.²⁷ La práctica de la doble escala de valores, una para el Norte y otra para el Sur, es incompatible con la resolución de los dilemas abiertos en vísperas del tercer milenio. □

25. Véase PNUD, *op. cit.*, 1991.

26. Véase The World Commission..., *op. cit.*

27. Consejo de Interacción, *Ecología y la economía mundial*, Nueva York, 1990.