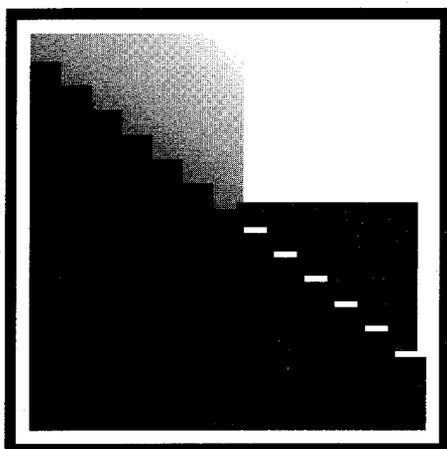


El gráfico que aparece en la tapa muestra que en el lapso 1987-1994 se produjo una disminución de los gastos militares en todo el mundo, que arrojó un dividendo de paz de 935.000 millones de dólares. Lamentablemente, ese dividendo de paz no se ha destinado a financiar el programa social en el mundo. En el lapso 1995-2000, si los gastos militares en todo el mundo siguen disminuyendo en un 3% anual, podrían obtenerse otros 460.000 millones de dólares como dividendo de paz. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se celebrará en 1995 proporciona una singular oportunidad de llegar a un acuerdo sobre la captación del posible dividendo de paz y su aplicación a un mejor desarrollo humano.



INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1994



Publicado para el
Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
(PNUD)



por el
Fondo de Cultura Económica,
S. A. de C. V.

Primera edición en inglés, 1994
Primera edición en español, 1994

Tapa y diseño: Gerald Quinn, Quinn Information Design, Cabin John, Maryland

Edición, composición de textos y gestión de la producción: Bruce Ross-Larson, Alison Strong, Kim Bieler, Heather Imboden, Eileen Hanlon y John Berndt, todos de American Writing Corporation, Washington, D. C., Estados Unidos de América.

Traducción al español: Bugni & Rivkin, 19 avenue Gambetta, 5e. étage, 75020 Paris, France.

Título original:

Human Development Report 1994

© 1994, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1 UN Plaza, Nueva York, Nueva York, 10017, Estados Unidos de América

Publicado por Oxford University Press

ISBN 0-19-509170-1

D. R. © 1994, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, S. A. DE C. V.
Carretera Picacho-Ajusco 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-4489-1

Impreso en México



Prefacio

Tras los vociferantes titulares periodísticos sobre numerosos conflictos y situaciones de emergencia en todo el mundo, yace una crisis silenciosa: una crisis de subdesarrollo, de pobreza mundial, de crecientes presiones demográficas, de insensato deterioro del medio ambiente. Esta no es una crisis que ha de responder al socorro de emergencia, o a acciones de política intermitentes. Esta crisis requiere un prolongado y silencioso proceso de desarrollo humano sostenible.

El desarrollo humano sostenible es el desarrollo que no sólo suscita un crecimiento económico sino que también distribuye equitativamente sus beneficios; que regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo; que fomenta la autonomía de las personas en lugar de marginarlas. Es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, que amplía sus opciones y oportunidades y que prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas. Es un desarrollo que favorece a los seres humanos, favorece a la naturaleza, favorece la creación de empleos y favorece a la mujer.

El hecho de que los *Informes sobre Desarrollo Humano* hayan estimulado el diálogo internacional sobre esos modelos de desarrollo, representa una gran contribución. El Informe correspondiente a 1994 continúa esta tradición y la hace avanzar un paso más. En él se exploran las nuevas fronteras de la seguridad humana en las vidas cotidianas de las personas; se trata de descubrir señales de alerta temprana que puedan desencadenar acciones de diplomacia preventiva a fin de que una sociedad no llegue a un punto de crisis; se plantea un nuevo diseño de la cooperación para el de-

sarrollo en la era posterior a la guerra fría; y se sugiere un programa concreto para su consideración en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se celebrará en Copenhague en marzo de 1995.

La próxima Cumbre Mundial nos ofrece una singular oportunidad de redefinir el programa de desarrollo de la humanidad. Será una oportunidad de responder a las nuevas exigencias de la seguridad humana; será el momento de reiterar muy claramente que si no se promueve el desarrollo centrado en el ser humano, no podrá conquistarse ninguno de nuestros objetivos fundamentales: ni la paz, ni los derechos humanos, ni la protección al medio ambiente, ni la reducción del crecimiento de la población, ni la integración social. La Cumbre Mundial será una oportunidad para que todos los países reconozcan que es mucho más económico y mucho más humano actuar anticipadamente y desde las bases hacia arriba que acudir a remediar una situación desde arriba hacia las bases; que es mejor abordar las causas profundas de la inseguridad humana, en lugar de sus trágicas consecuencias.

De este diagnóstico se desprende que es preciso fortalecer sustancialmente el papel de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo. El programa de paz y el programa de desarrollo deben ser integrados en última instancia. Sin paz no puede haber desarrollo; pero sin desarrollo, la paz está amenazada.

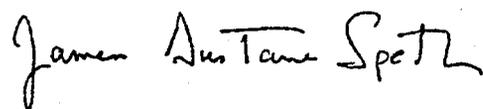
Actualmente es urgentemente necesario establecer un sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo más integrado, eficaz y eficiente, a fin de promover un

movimiento mundial hacia el desarrollo humano sostenible. Con ese propósito, el sistema de las Naciones Unidas necesita un mandato más claro, marcos de política integrados y mayores recursos.

Nuestra meta principal es reestructurar y fortalecer el PNUD, de modo que pueda efectuar una contribución de importancia crítica a esos nuevos factores imprescindibles del desarrollo humano sostenible: desde la prestación de asistencia a los países en la formulación de sus propias estrategias de desarrollo, pasando por ayudar a los países donantes a que reflejen esta nueva perspectiva del desarrollo en sus asignaciones a la asistencia, por el lanzamiento de iniciativas de política mundiales encaminadas a reformular la cooperación para el desarrollo, hasta llegar al establecimiento de estrechas relaciones de trabajo con otros programas y organismos de las Naciones Unidas para el desarrollo en la determinación de misiones comunes y enfoques complementarios, de modo de contribuir a que nuestros países miembros conquisten sus metas de desarrollo humano sostenible.

En otras palabras, en el PNUD estamos ahora dispuestos a pasar de los mensajes básicos de los *Informes sobre Desarrollo Humano* a su colocación en condiciones operacionales concretas.

Es en este espíritu que presento el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* a la comunidad internacional. Al igual que en el pasado, las opiniones planteadas en este Informe han surgido de un análisis abierto y profesional efectuado por un grupo de personas eminentes que han trabajado bajo la talentosa conducción de Mahbub ul Haq, mi Asesor Especial, principal arquitecto del Informe. Las opiniones en él expresadas no necesariamente reflejan las opiniones del PNUD, ni las de su Junta Ejecutiva o de otros gobiernos miembros del PNUD. Hemos respetado siempre la independencia intelectual y la integridad profesional de esos informes. Pero no me cabe ninguna duda de que este Informe tendrá una profunda influencia sobre el diálogo mundial de política y sobre las futuras operaciones del PNUD.



James Gustave Speth

Nueva York
16 de marzo de 1994

**El equipo encargado de la preparación del
*Informe sobre Desarrollo Humano 1994***

Asesor Especial
Mahbub ul Haq

Equipo del PNUD

Directora: Inge Kaul
Miembros: Saraswathi Menon y Selim Jahan con la asistencia de Babafemi Badejo, Moez Doraid Yusuf, Beth Ebel, Terry McKinley, Melanie Beth Oliviero, Peter Stalker (edición) y Leo Goldstone, World Statistics Ltd., para las estadísticas, con la asistencia de Laura Mourino

Grupo de consultores

Sudhir Anand, Meghnad Desai, Keith Griffin, Stephany Griffith-Jones, Edward Lurance, Amartya Sen, Hans Singer, Paul Streeten y Herbert Wulf

Expresiones de reconocimiento

La preparación de este Informe no habría sido posible sin el apoyo y las valiosas contribuciones de una gran cantidad de personas y organizaciones.

Los autores desean agradecer a los organismos y oficinas del sistema de las Naciones Unidas que generosamente compartieron su amplia experiencia práctica, sus estudios y sus estadísticas. Los elementos estadísticos del informe proceden de la base de datos y materiales de otro tipo procedentes de la División de Estadística de las Naciones Unidas, la División de Población de las Naciones Unidas, el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, el Subcomité de Nutrición del CAC, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Fondo Institucional de Desarrollo Agrícola, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Unión Postal Universal, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Centro de Comercio Internacional, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente,

el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, el Centro Internacional de Estudios Urbanos, la Unión Interparlamentaria, *MACRO International Inc.* (DHS), *Penn World Tables*, el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, el Organismo de los Estados Unidos de Control de Armas y Desarme, el Instituto de Recursos Mundiales y *World Priorities Inc.*

Los autores también desearían agradecer a las numerosas personas que aportaron estudios especiales al Informe, entre ellos: Sam O. Adamu, Li An, Tengku Aziz, Russel Lawrence Barsh, Bréhima Bérédogo, Keyla Betancourt, Rundheersing Bheenick, Lech Boleslawski, Michael Brzoska, Cristovam Buarque, Radhika Coomaraswamy, Christopher Cosslett, Joseph DiChiaro, Heba El-laithy, Ping Fan, Oscar Fresneda, Mouza Ghubash, Brigitte Hamm, Esther Hanoomanjee, Ralph M. Henry, Michael Hopkins, Angang Hu, Helena Jakubowska, Ruth Klingebiel, Jeni Lugman, Atul Kohli, Michiko Kuroda, Soonwon Kwon, Yeah Kim Leng, Lexi Lenton, Peilin Li, Jianhua Lu, Neva Seidman Makgetla, Gustavo Márquez, Marina Mayer, Jadwiga Mijakowska, Sizwe Mmatli, Petra Müller, Vidula Nababsing, Nehemiah K. Ng'eno, Heinz-Herbert Noll, Franz Nuscheler, Jean Christian Obame, Andrzej Ochocki, Bade Onimode, Fanny Ortiz, Mmakgoshi Phetla, Won Hee Rhee, Kanchana Ruwanpura,

Harald Sander, John Shaw, Selby Shezi, Elizabeth Sköns, Dan Smith, Jamil Sofi, Austregésilo Gomes Spíndola, Gabriele Winai Ström, LaMond Tullis, Adam Wagstaff, Rusong Wang, Yoon-Ha Yoo y Cai Zhizhou.

Varias oficinas del PNUD proporcionaron información invaluable y datos que no estaban de otro modo disponibles en fuentes internacionales; entre ellas cabe mencionar las oficinas exteriores en la Arabia Saudita, Argelia, la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Camerún, Colombia, Costa Rica, China, el Ecuador, Egipto, los Emiratos Arabes Unidos, Fiji, el Gabón, Ghana, Indonesia, el Irán, Kuwait, Kirguistán, Letonia, Lesotho, Malawi, Malasia, Malí, Mongolia, Namibia, Nepal, Nicaragua, el Níger, Nigeria, el Pakistán, el Paraguay, Polonia, la República Democrática Popular Lao, la República de Corea, el Senegal, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Trinidad y Tabago, Túnez y Venezuela. Las Direcciones Regionales del PNUD, la Dirección de Política y Evaluación del Programa y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer también proporcionaron generosamente al equipo redactor informaciones y datos. La Oficina de Servicios para Proyectos proporcionó un continuo apoyo administrativo.

El equipo redactor también debe agradecer a los colegas del PNUD que proporcionaron útiles observaciones y sugerencias durante la preparación del Informe. En particular, desearían expresar su agradecimiento a las siguientes personas: Stephen Adei, Ali Attiga, Denis Benn, Sharon

Capeling-Alakija, Shabbir Cheema, Judy Cheng-Hopkins, Desmond Cohen, Ad de Raad, Yves de San, Søren Dyssegaard, Gustaf A. Edgren, Anne Forrester, Peter Gall, Luis María Gómez, Luis Gómez-Echeverri, Jean-Jacques Graisse, Reinhart Helmke, Nadia Hijab, Arthur Holcombe, Bruce Jenks, Ellen Johnson-Sirleaf, Henning Karcher, Bahman Kia, Üner Kirdar, Anton Kruiderink, Carlos Lopes, Elena Martínez, Paul Matthews, Toshiyuki Niwa, Linda Pigon-Rebello, Rajeev Pillay, Elizabeth Reid, Ingolf Schuetz Mueller, Ivo Pokorny, Per Arne Stroberg, Sarah H. Timpson, Clay Wescott, David Whaley y Fernando Zumbado.

Aportaron apoyo de secretaría y administrativo para la preparación del Informe las siguientes personas: Renuka Corea, Flora Aller, Gabriella Charles y Karin Svadlenak. En las investigaciones de antecedentes, el equipo redactor contó con la asistencia de Nicole Blakely, Sandeep Kakar, Ulrike Neuhauser, Jasmine Rajbhandary y Maria Ventegodt.

El equipo se benefició en gran medida del asesoramiento intelectual y la crítica profesional recibida de: Armeane Choksi, Daan Everts, Dharam Ghai, James P. Grant, Richard Jolly, Kees Kingma, Jacky Mathonnat, James H. Michel, Nafis Sadik, Alexander Shakow y Frances Stewart.

Los autores desean asimismo manifestar su gran deuda con James Gustave Speth, Administrador del PNUD, cuyo entusiasta compromiso en pro del desarrollo humano sostenible ha sido una fuente de gran inspiración para todos.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IDH	Índice de Desarrollo Humano
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Indice

SINOPSIS

Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 1

CAPITULO 1

Hacia el desarrollo humano sostenible 15

Universalismo de las reivindicaciones vitales 15

Perspectiva histórica 16

Opulencia y desarrollo humano 17

Confusión entre fines y medios 19

Desarrollo sostenible y crecimiento económico 20

Carácter sostenible y equidad 21

Individuos e instituciones 22

Estrategias políticas 24

CAPITULO 2

Nuevas dimensiones de la seguridad humana 25

Componentes de la seguridad humana 27

Seguridad humana mundial 38

Medidas políticas necesarias 43

Políticas de integración social 44

Anexo 1 Países en crisis 47

Anexo 2 Exitos de la integración social 50

CAPITULO 3

A la captura del dividendo de paz 53

El desarme de los países industrializados 54

El desarme en los países en desarrollo 55

El futuro del desarme mundial 58

El dividendo de paz 66

CAPITULO 4

Una nueva forma de cooperación para el desarrollo 69

Más allá de la ayuda 69

Nuevas formas de cooperación para el desarrollo 72

Una nueva razón de la ayuda 78

Poner la ayuda al servicio de objetivos específicos	81
Un pacto de desarrollo humano	87
Un sistema mundial de seguridad social mínima	89
Equilibrio entre asistencia de emergencia y asistencia para el desarrollo	89
Una reforma fundamental de la asistencia técnica	91
Nuevas formas de datos sobre la cooperación para el desarrollo	91
Un nuevo marco de gobernación mundial	93
Nuevas instituciones para el siglo XXI	94

CAPITULO 5

Una nueva mirada al índice de desarrollo humano	102
Modificaciones del IDH básico	103
Qué pone de manifiesto el IDH de 1994	107
Cambios en el IDH a lo largo del tiempo	108
IDH ajustado según la disparidad entre hombres y mujeres	108
Un IDH ajustado en función de la distribución del ingreso	110
IDH desagregado	111
Utilización del IDH	114

Notas técnicas 122

Nota bibliográfica 125

Bibliografía 126

INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO 133

CUADROS

1.1 Ingreso semejante, IDH diferente, 1991/1992	17
2.1 Indicadores de seguridad alimentaria en algunos países	31
2.2 Conflictos étnicos y religiosos	36
2.3 Relación entre gasto militar y gasto social, 1990/1991	39
3.1 Gasto militar mundial y dividendo de paz	54
3.2 Elevado gasto militar de los países pobres	57
3.3 Estimación de la asistencia militar a escala mundial	60
3.4 Venta de armas convencionales importantes	62
3.5 Entregas de diez proveedores a países en guerra, 1980–1989	62
3.6 Comercio de armas, 1988–1992	63
4.1 Posibles beneficios de la Ronda Uruguay en el año 2002	71
4.2 AOD para los más pobres	83
4.3 El Banco Mundial y las personas más pobres, 1989/1992	83
4.4 Prioridades humanas en las asignaciones de ayuda bilateral	84
4.5 Prioridades humanas en la ayuda multilateral, 1989/1991	84
4.6 Prioridades humanas en los gastos de ayuda bilateral	84
4.7 AOD de los Estados Unidos a algunos aliados estratégicos y a países pobres	85

4.8	Préstamos del Banco Mundial a países con aumento o reducción importante en el gasto militar	85
4.9	Préstamos del Banco Mundial y democracia	86
5.1	Máximos y mínimos fijos para valores del IDH	104
5.2	Escala del IDH para países industrializados	105
5.3	Escala del IDH para países en desarrollo	106
5.4	Distribución de los países por grupo según el desarrollo humano, 1960–1992	108
5.5	Valores del IDH por región, 1960–1992	108
5.6	Países con mejor desempeño en materia de desarrollo humano, 1960–1992	110
A5.1	Categorización de países en desarrollo según indicadores de desarrollo humano	116
A5.2	Categorización de países industrializados según indicadores de desarrollo humano	118
A5.3	Valores del IDH, 1960–1992	119
A5.4	IDH ajustado según la disparidad entre hombres y mujeres	120
A5.5	IDH ajustado según la distribución del ingreso	121

RECUADROS

1	Carta social mundial	8
2	Propuesta de programa de acción para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	14
1.1	Reducción de la pobreza	22
1.2	Creación de empleo	23
1.3	Integración social	24
2.1	La seguridad humana, como la percibe la gente	26
2.2	La inanición en medio de la abundancia: la hambruna de Bengala en 1943	31
2.3	VIH/SIDA, una epidemia mundial	32
2.4	El aumento de los desastres	34
2.5	El tráfico internacional de estupefacientes	42
2.6	Algunos indicadores de la seguridad humana	43
2.7	Compartir los empleos	44
2.8	Crédito para todos	45
3.1	Aumento de los conflictos armados dentro de los Estados	53
3.2	La amenaza nuclear continua	56
3.3	Un acuerdo en América Central para el desarrollo humano	59
3.4	Un nuevo horizonte para la Bahía de Subic	60
3.5	El costo de las importaciones de armas para el desarrollo humano	61
3.6	El legado de las minas terrestres	63
3.7	El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas	64
3.8	El mandato de las Naciones Unidas respecto de los conflictos dentro de los países	65

- 4.1 Las barreras del comercio de textiles y ropa cuestan 50.000 millones de dólares 75
 - 4.2 El costo de la protección agrícola 76
 - 4.3 Pago por servicios prestados: conservación de bosques en Costa Rica 77
 - 4.4 Permisos transferibles de contaminación mundial 77
 - 4.5 Pactos de seguridad humana mundial 78
 - 4.6 Exitos de la asistencia externa 80
 - 4.7 La opinión pública y la ayuda 81
 - 4.8 Un pacto de desarrollo humano 20:20 88
 - 4.9 Por qué los economistas fracasados son visitantes 90
 - 4.10 ¿Realizan las Naciones Unidas actividades en el campo del desarrollo? 94
 - 5.1 Una cartilla sobre el índice de desarrollo humano 103
-

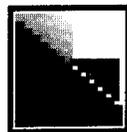
GRAFICOS

- 1.1 Ingresos semejantes, desarrollo humano diferente 18
- 2.1 La reducción de los ingresos amenaza la seguridad humana 30
- 2.2 Desempleo elevado en los países industrializados 30
- 2.3 Salud de la infancia 33
- 2.4 Más de 1.000 millones de personas en los países en desarrollo todavía carecen de agua apta para el consumo 33
- 2.5 Perfil del sufrimiento humano en los países industrializados 35
- 2.6 Creciente distancia entre ricos y pobres 40
- 2.7 Cantidad de refugiados de los últimos tres años, equivalente a una ciudad importante o un país 40
- 3.1 El gasto militar mundial es igual al ingreso de casi la mitad de la población mundial 54
- 3.2 El costo humano del gasto militar en los países en desarrollo 57
- 3.3 Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas proveen la mayoría de las armas a los países en desarrollo 61
- 3.4 Proveedores de armas a tres focos de conflicto 62
- 3.5 El gasto militar y el dividendo de paz 66
- 4.1 Las corrientes de capitales privados hacia países en desarrollo son superiores a las de AOD 70
- 4.2 Las remesas de los trabajadores son superiores a la AOD 70
- 4.3 Disparidades económicas mundiales 71
- 4.4 Las corrientes netas hacia países en desarrollo vuelven a ser positivas 72
- 4.5 Transferencias netas a países en desarrollo de instituciones de Bretton Woods 72
- 4.6 La carga de la deuda pasa a regiones más pobres 73
- 4.7 La distribución de la AOD no está vinculada a los objetivos de desarrollo humano 82

- 5.1 La mayoría de los pueblos del mundo han pasado desde un bajo desarrollo humano hacia un desarrollo humano mediano y alto 108
- 5.2 Mejora mundial, pero creciente disparidad entre países 109
- 5.3 Los diez países de mejor desempeño en materia de desarrollo humano, 1960–1992 109
- 5.4 Sudáfrica: la disparidad entre negros y blancos es cuatro veces superior a la existente en los Estados Unidos 111
- 5.5 Disparidades regionales en el Brasil y México 112
- 5.6 Disparidades regionales que requieren urgente atención en Nigeria 112
- 5.7 Desarrollo humano retrasado en la zona rural del Alto Egipto 113
- 5.8 China: buen desempeño general, diferencias regionales extremas 113
- 5.9 Malasia: todos mejoran, pero algunos, a paso más acelerado 113
-

CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE LAUREADOS CON EL PREMIO NOBEL

- El Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas,
por Rigoberta Menchú 38
- Un Fondo Mundial de Desmilitarización, por Oscar Arias 67
- Un impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales,
por James Tobin 79
- Propuesta relativa a una Fundación Islámica de las Ciencias,
por Abdus Salam 92
- Gobernación mundial para el siglo XXI, por Jan Tinbergen 97
-



Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

El mundo nunca podrá disfrutar de la paz, a menos que los seres humanos tengan seguridad en sus vidas cotidianas. Tal vez en el futuro los conflictos se produzcan con frecuencia dentro de un mismo país y no entre distintos países; y los orígenes de esos conflictos tal vez estén profundamente enraizados en las crecientes disparidades y privaciones socioeconómicas. En esas circunstancias, la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas.

En términos más generales, no será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas principales — ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social — salvo en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos.

Es hora de que la humanidad restaure su perspectiva y redefina su programa. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se celebrará en marzo de 1995, en momentos en que el mundo estará celebrando el 50° aniversario de las Naciones Unidas, es decir, en una ocasión propicia para examinar los logros de los primeros 50 años y definir las metas para los próximos decenios.

Un mundo cambiante

En la situación de incertidumbre que reina hoy en todo el mundo, es fácil perder la perspectiva. Cuando las crisis se van sucediendo una tras otra, los programas de política a menudo se centran en las cuestiones inmediatas, que no son las más importantes.

Por consiguiente, es imprescindible retroceder unos pasos y evaluar la situación

existente al cabo de 50 años de la creación de las Naciones Unidas. Lo que se percibe es un impresionante panorama de adelantos humanos sin precedentes y de padecimientos humanos inenarrables, del progreso de la humanidad en varios frentes a la par del retroceso de la humanidad en varios otros, de una pasmosa propagación de la prosperidad a escala mundial junto a una deprimente expansión a escala mundial de la pobreza. Como ocurre tan frecuentemente en las cuestiones relativas a los seres humanos, nada es simple y nada está inmovilizado para siempre. La humanidad debería reconfortarse frente a la capacidad del progreso para lograr cambios, y la magnitud actual de las privaciones humanas debería seguir espoleando a la humanidad a fin de establecer un orden mundial mucho mejor.

En los últimos 50 años, la humanidad ha avanzado en varios frentes de importancia crítica.

- La mayoría de los países ya han logrado su libertad. Y las perspectivas de libre determinación nunca han sido mejores en las pocas regiones restantes en que ésta no existe, en particular en Sudáfrica y el Oriente Medio. En los últimos 50 años, la familia de las Naciones Unidas ha pasado de 51 países a 184.

- Actualmente, hay en el mundo mayor seguridad respecto de la amenaza de un holocausto nuclear. Debido a la finalización de la guerra fría y a la celebración de varios acuerdos de desarme, es difícil evocar el clima de constante temor de un repentino e impredecible suicidio nuclear en el que crecieron tantas generaciones posteriores a la segunda guerra mundial.

- En ese período se logró un desarrollo humano sin precedentes; los países en de-

La búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas

Incumbe ahora a los encargados de formular políticas determinar cuán inteligentemente será utilizado el incipiente dividendo de paz

sarrollo avanzan a un ritmo tres veces más acelerado que el de los países industrializados hace un siglo. El aumento de la esperanza de vida, la disminución de la mortalidad infantil, el aumento del nivel educacional y las grandes mejoras en la nutrición son algunos de los alentadores indicadores de este adelanto humano.

- Si bien en 1960 casi un 70% de la humanidad sobrevivía en condiciones humanas de gran indigencia (con un índice de desarrollo humano inferior a 0,4), en 1992, sólo un 32% de la población mundial estaba en esas condiciones. La proporción de la población mundial que disfrutaba de niveles de desarrollo humano bastante satisfactorios (por encima de un IDH de 0,6) aumentó desde un 25% en 1960 hasta un 60% en 1992.

- En los últimos 50 años, la riqueza de los países se ha multiplicado. El PIB mundial se ha multiplicado por siete, desde aproximadamente 3 billones hasta 22 billones de dólares. Dado que la población mundial se ha duplicado con creces — desde 2.500 millones hasta 5.500 millones de personas —, el ingreso per cápita se ha triplicado ampliamente.

- Además, también hubo espectaculares adelantos en materia de tecnología. En 1927, el primer vuelo trasatlántico de Charles Lindbergh insumió 33 horas. Actualmente, el Concorde puede cruzar el Atlántico en un décimo de ese tiempo. Y casi todas las partes del mundo son ahora inmediatamente accesibles por teléfono, televisión o fax. Merced a las computadoras, cada 24 horas circulan en los mercados financieros del mundo más de 1 billón de dólares.

- La inventiva humana ha creado numerosas innovaciones y adelantos tecnológicos a una velocidad vertiginosa, desde la revolución informática hasta una apasionante exploración del espacio, desde fronteras cada vez más avanzadas de la medicina hasta adelantos cada vez mayores en los conocimientos. A veces, el ritmo de los adelantos ha sido tan veloz que las instituciones humanas no han podido mantenerse a la par del adelanto tecnológico.

- En los últimos seis años, el gasto militar en todo el mundo ha disminuido aprecia-

blemente, tras los monumentales aumentos producidos en los cuatro decenios anteriores. Incumbe ahora a los encargados de formular políticas determinar cuán inteligentemente será utilizado este incipiente dividendo de paz.

- Entre la mitad y las tres cuartas partes de los habitantes del mundo viven ahora en regímenes relativamente pluralistas y democráticos. Solamente en 1993, se celebraron elecciones en 45 países y, en algunos de ellos, por primera vez.

Se reconoce que la precedente recapitulación del progreso humano es selectiva. Pero con ella se demuestra que es posible — en verdad, obligatorio — pilotar el cambio. No debe permitirse que las angustias de hoy paralicen las iniciativas de mañana. Tampoco puede admitirse un falso sentimiento de seguridad, dado que la creciente lista de privaciones humanas aún está por subsanarse.

- Pese a todos nuestros avances tecnológicos, aún vivimos en un mundo donde la quinta parte de la población del mundo en desarrollo está hambrienta al ir a dormir cada noche, donde la cuarta parte carece de acceso a necesidades básicas como el agua de beber no contaminada, y la tercera parte vive en estado de abyecta pobreza, tan al margen de la existencia humana que no hay palabras para describirlo.

- Vivimos también en un mundo de inquietantes contrastes: donde tantos padecen hambre, pero hay tanta comida que se desperdicia; donde tantos niños no viven lo suficiente para disfrutar de su infancia, pero hay tantas armas que no son necesarias. Los gastos militares a escala mundial, pese a una disminución recibida con beneplácito, aún siguen siendo equivalentes cada año a los ingresos combinados de la mitad de los habitantes del planeta. Y los 1.000 millones de personas más ricas tienen ingresos 60 veces superiores a los 1.000 millones de personas más pobres.

- Los países, tanto pobres como ricos, están afligidos por crecientes angustias humanas: debilitamiento de la trama social, aumento de las tasas de delincuencia, crecientes amenazas a la seguridad personal, difusión de los estupefacientes y creciente sentido de aislamiento individual.

- Las amenazas a la seguridad humana no sólo se producen meramente a escala personal, o local, o nacional. Están asumiendo magnitud mundial: los estupefacientes, el SIDA, el terrorismo, la contaminación, la proliferación nuclear. La pobreza mundial y los problemas del medio ambiente no respetan las fronteras nacionales. Sus macabras consecuencias llegan a todos los rincones del mundo.

- La misma velocidad con que se ha unificado el mundo también ha traído, en forma devastadoramente repentina, muchos problemas hasta el umbral de nuestras puertas. Los traficantes de estupefacientes pueden blanquear capitales rápidamente a través de muchos países, en una fracción del tiempo que insume para sus víctimas hacer una cura de desintoxicación. Y los terroristas, operando desde un refugio remoto, pueden destruir vidas en un continente distante.

- Asimismo, se hacen cada vez más urgentes las cuestiones básicas de la supervivencia humana en un planeta ecológicamente frágil. Hacia mediados del próximo siglo — todavía en el lapso vital de los niños de hoy — es posible que la población mundial se haya duplicado y que la economía mundial se haya cuadruplicado. Para que esa cantidad de personas estén suficientemente alimentadas, es preciso que se triplique la producción alimentaria, pero la base de recursos para una agricultura sostenible se está desgastando. Asimismo, será necesario el suministro de suficiente energía, pero incluso al nivel actual de utilización, los combustibles fósiles representan una amenaza a la estabilidad del clima. La destrucción de los bosques del mundo y la pérdida de riqueza y diversidad biológicas continúan en forma incesante.

- Varios Estados-nación están comenzando a desintegrarse. Si bien las amenazas contra la supervivencia nacional pueden provenir de diversas fuentes — étnicas, religiosas, políticas —, las causas subyacentes son a menudo la falta de adelanto socioeconómico y la limitada participación de las personas en dicho adelanto.

Contra este telón de fondo de éxitos humanos y padecimientos humanos, debemos tratar de encontrar un nuevo concepto de

seguridad humana para los decenios que se avecinan. Debemos buscar un nuevo paradigma de desarrollo humano sostenible que pueda satisfacer las fronteras en expansión de esa seguridad humana. Debemos buscar un nuevo marco de la cooperación para el desarrollo que reúna a los seres humanos mediante una participación más equitativa en las oportunidades y responsabilidades económicas a escala mundial. Es preciso que encontremos un nuevo papel para las Naciones Unidas, de modo que puedan comenzar a satisfacer las necesidades de la humanidad, no sólo en materia de paz sino también de desarrollo.

Un nuevo concepto de la seguridad humana

Hace ya demasiado tiempo que el concepto de seguridad viene siendo conformado por las posibilidades de conflicto entre los Estados. Durante un tiempo demasiado largo, la seguridad se ha equiparado a la protección frente a las amenazas a las fronteras de un país. Durante un tiempo demasiado largo, los países han tratado de armarse a fin de proteger su seguridad.

Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana.

Esto no es sorprendente. Los fundadores de las Naciones Unidas siempre otorgaron igual importancia a la seguridad de las personas y la seguridad territorial. Ya en junio de 1945, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, en un informe a su Gobierno sobre los resultados de la Conferencia de San Francisco, manifestó:

La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respec-

Es preciso que encontremos un nuevo papel para las Naciones Unidas, de modo que puedan comenzar a satisfacer las necesidades de la humanidad, no sólo en materia de paz sino también de desarrollo

El desarrollo humano sostenible favorece a las personas, promueve el empleo y favorece a la naturaleza

to de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera... Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en sus hogares y sus empleos.

Varias nuevas percepciones pueden contribuir a redefinir el concepto básico de seguridad:

- La seguridad humana es pertinente a las personas en todo el mundo, en países tanto ricos como pobres. Tal vez en distintos lugares las amenazas a su seguridad sean diferentes — el hambre y la enfermedad en los países pobres y los estupefacientes y el delito en los países ricos — pero esas amenazas son reales y van en aumento. Algunas amenazas son, por cierto, comunes a todos los países, en particular, la inseguridad en el empleo y las amenazas al medio ambiente.
- Cuando la seguridad de las personas es atacada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países resulten involucrados. El hambre generalizada, los conflictos étnicos, la desintegración social, el terrorismo, la contaminación y el tráfico de estupefacientes ya no son acontecimientos aislados y confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias repercuten en todo el mundo, e incluso cuando no lo hacen, las comunicaciones mundiales las imponen a nuestra conciencia.
- Es menos costoso y de mayor nivel humanitario atender a esas amenazas desde las bases hacia la cima en vez de hacerlo desde arriba hacia abajo, y es mejor hacerles frente temprano, en lugar de hacerlo tarde, cuando ya han aparecido los problemas. La asistencia humanitaria a corto plazo jamás puede reemplazar al apoyo para el desarrollo a largo plazo.

La mayoría de las personas comprenden instintivamente el significado de la seguridad. La seguridad significa estar libres de las constantes amenazas del hambre, la enfermedad, el delito y la represión. También significa protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en la pauta de nuestras vidas cotidianas, ya sea en relación con nuestros hogares, nuestros

empleos, nuestras comunidades o nuestro medio ambiente.

Es importante establecer algunos indicadores operacionales de la seguridad humana. En este Informe se ofrecen algunas propuestas concretas para un sistema de alerta temprana y se trata de individualizar algunos países que ya están en crisis, como el Afganistán, Angola, Haití, el Iraq, Mozambique, Myanmar, el Sudán y el Zaire. Es necesario emprender acciones decisivas en los planos nacional e internacional (acciones de desarrollo tanto preventivo como curativo) en apoyo de procesos de integración social.

Cuando se individualizan países donde es posible que se susciten crisis, esto no significa que se esté enjuiciando a esos países; esa acción es un componente esencial de la diplomacia preventiva y el desarrollo preventivo. En el Informe se mencionan algunos de esos países sólo a título de ejemplo de las amenazas potenciales a la seguridad humana que tal vez podrían conducir a la desintegración social. Lo que es importante para la comunidad internacional es reconocer que un conjunto claro de indicadores de la seguridad humana y un sistema de alerta temprana basado en esos indicadores podría ayudar a esos países a evitar que la situación llegara a un punto de crisis.

Hay muchos otros países donde es preciso intensificar las actividades nacionales e internacionales en curso, encaminadas a promover la seguridad humana. La lista de esos países incluye todas las regiones del mundo, y abarca desde países azotados por crisis en curso (como Burundi, Georgia, Liberia, Rwanda y Tayikistán) hasta países que sufren graves tensiones internas (como Argelia) o experimentan grandes disparidades regionales internas (como Egipto, México y Nigeria).

Un nuevo paradigma del desarrollo

A fin de abordar el creciente reto que entraña la seguridad humana, se necesita un nuevo paradigma del desarrollo que coloque al ser humano en el centro del desarrollo, considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones

al igual que las de las generaciones actuales y respete los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos.

Tal paradigma de desarrollo posibilita que todas las personas amplíen plenamente su capacidad humana y aprovechen esa capacidad al máximo en todas las esferas: económica, social, cultural y política. También protege las opciones de las generaciones por venir. No debilita la base de recursos naturales necesaria para un desarrollo sostenido en el futuro; tampoco destruye la riqueza de la naturaleza, que contribuye en tan gran medida a la riqueza de la vida humana.

El desarrollo humano sostenible aborda las cuestiones de equidad, tanto dentro de una misma generación como entre distintas generaciones, y posibilita que todas las generaciones, presentes y futuras, aprovechen al máximo su capacidad potencial. Pero la manera en que las actuales oportunidades están distribuidas en realidad no es indiferente. Sería extraño que estuviéramos profundamente preocupados por el bienestar de generaciones futuras y nonatas, y dejáramos de lado la triste suerte de los pobres de hoy. No obstante, a decir verdad, en la actualidad ninguno de esos dos objetivos tiene asignada la prioridad que merece. Por consiguiente, tal vez una reestructuración de las pautas de distribución del ingreso, producción y consumo a escala mundial sería una condición previa necesaria para toda estrategia viable de desarrollo humano sostenible.

En un análisis en última instancia, el desarrollo humano sostenible favorece a las personas, promueve el empleo y favorece a la naturaleza. Asigna la máxima prioridad a reducir la pobreza y promover el empleo productivo, la integración social y la regeneración del medio ambiente. Establece un equilibrio entre las cantidades de seres humanos, por una parte, y por la otra, la capacidad de absorción de las sociedades y la capacidad de sustento de la naturaleza. Acelera el crecimiento económico y lo traduce en mejoras en las vidas humanas, sin destruir el capital natural necesario para proteger las oportunidades de futuras generaciones. Además, reconoce que no es mucho lo que puede lograrse si no se cuenta

con una mejora muy sustancial en la condición de la mujer y si no se abren ampliamente todas las oportunidades económicas a la mujer. Y el desarrollo humano sostenible fomenta la autonomía de las personas, posibilitando que diseñen los procesos y acontecimientos que conforman sus vidas y participen en ellos.

Una nueva concepción de la cooperación para el desarrollo

Las nuevas exigencias de la seguridad humana a escala mundial requieren una relación más positiva entre todos los países del mundo, conducente a una nueva era de cooperación para el desarrollo. En esa nueva concepción, la coparticipación económica se basará en los intereses compartidos y no en la caridad; se entablarán relaciones de cooperación en lugar de crearse enfrentamientos; se compartirán equitativamente las oportunidades de los mercados y no se establecerán medidas proteccionistas. Se adoptará un internacionalismo de vasto alcance y no un nacionalismo recalcitrante.

Será necesario introducir varios cambios fundamentales en el presente marco de la cooperación para el desarrollo.

En primer lugar, es preciso que la asistencia exterior se vincule a objetivos de política mutuamente convenidos, en particular, respecto de estrategias para reducir la pobreza, promover las oportunidades de empleo productivo y fijar metas de desarrollo humano sostenible. En el período de la guerra fría, a menudo se brindaba asistencia exterior a los aliados estratégicos en lugar de supeditarla a objetivos de política mutuamente convenidos. Ha llegado el momento de efectuar una reestructuración a fondo de las asignaciones existentes de ayuda exterior.

En segundo lugar, una cierta proporción de la asistencia exterior existente (igual, por ejemplo, al 0,1% del PNB de los países donantes) debería encauzarse hacia los países más pobres, a título de medida para asegurar una seguridad social mínima a escala mundial. Esos recursos deberían reservarse claramente a las prioridades de desarrollo humano básico (en especial, educación básica y atención primaria de la salud), y la

Es preciso ampliar el concepto de cooperación para el desarrollo para incluir todas las corrientes y no sólo las de ayuda

*El pacto 20:20
podría asegurar que
en todos los países
se cumpliera el
programa esencial
de desarrollo
humano*

meta debería ser que todos los países pobres alcanzaran por lo menos un umbral mínimo de desarrollo humano.

En tercer lugar, es preciso ampliar el concepto de cooperación para el desarrollo para incluir todas las corrientes y no sólo las de ayuda, en especial, las corrientes de intercambio comercial, inversiones, tecnología y mano de obra. Debería prestarse más atención a facilitar el movimiento sin trabas de corrientes distintas de la ayuda, dado que éstas son más decisivas para el futuro crecimiento de los países en desarrollo que las corrientes de ayuda. También sería preciso replantear los sistemas de información sobre la ayuda, de modo de incluir todas esas corrientes y poder observarlas en forma integral.

En cuarto lugar, sería preciso intercambiar ideas sobre nuevas iniciativas de cooperación para el desarrollo, entre ellas, la posibilidad de introducir el pago por servicios prestados y la indemnización por daños sufridos. Por ejemplo, los países ricos deberían estar dispuestos a remunerar a los países pobres por ciertos servicios que responden al interés de todo el mundo y para los cuales los países pobres tal vez no dispongan por sí mismos de suficientes recursos; al respecto, sería preciso establecer controles ecológicos, regular la producción y el tráfico de estupefacientes, luchar contra las enfermedades transmisibles, destruir las armas nucleares. Asimismo, los países industrializados deberían indemnizar a los países en desarrollo por los perjuicios económicos que estos últimos padecen debido a algunas barreras impuestas en los mercados por los países industrializados, en particular las barreras comerciales y las restricciones a la migración de mano de obra no especializada.

En quinto lugar, debería emprenderse seriamente una búsqueda de nuevas fuentes de financiación internacional que no dependieran por completo de la fluctuante voluntad política de los países ricos. Sea como fuere, tal vez se haga necesario establecer un sistema impositivo mundial para poder conquistar las metas de la seguridad humana mundial. Entre algunas de las nuevas fuentes con buenas posibilidades cabe mencionar los permisos transferibles de

contaminación mundial, un impuesto mundial sobre energía no renovable, fondos de desmilitarización y un pequeño impuesto a las transacciones, aplicable a los movimientos internacionales especulativos de fondos en divisas.

En sexto lugar, un nuevo concepto de la cooperación para el desarrollo también exige un nuevo marco de gobernanza mundial. La mayoría de las instituciones internacionales se han debilitado, precisamente en momentos en que va a en aumento la interdependencia mundial. Todas las instituciones existentes necesitan ser objeto de considerable fortalecimiento y reestructuración para poder hacer frente a los nuevos retos a la seguridad humana, en particular, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones creadas por el Acuerdo de Bretton Woods. Al mismo tiempo, es preciso entablar un debate creativo sobre las características de las instituciones mundiales que se necesitan para el siglo XXI.

En el capítulo 4 se ofrecen varias propuestas concretas sobre todos esos aspectos de una nueva cooperación para el desarrollo.

Programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

Las cuestiones señaladas son las que deben debatirse en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la cual debe proporcionar una nueva visión y una nueva orientación y establecer sólidas bases para una nueva sociedad.

Hay en la vida de los países momentos en que una visión enteramente nueva da forma a sus destinos. El decenio de 1940 fue una encrucijada de ese tipo, marcada por el nacimiento de las Naciones Unidas, el lanzamiento del Plan Marshall, el establecimiento de las instituciones de Bretton Woods, la iniciación de la Comunidad Europea, la negociación de nuevos contratos sociales en los países industrializados y un movimiento irresistible en pro de la liberación de las antiguas colonias. En el decenio de 1940, emergió un nuevo orden mundial a partir de las tinieblas de la segunda guerra mundial.

Cincuenta años después, ¿se está alistando el mundo para otra transición profunda? Los signos iniciales son alentadores: la transición democrática en las ex sociedades comunistas y en muchos países en desarrollo, la finalización de la guerra fría, una sostenida disminución en los gastos militares a escala mundial, la apertura de muchas economías, las mejores perspectivas de paz en Sudáfrica y el Oriente Medio. Lo insólito casi se está transformando en lo habitual.

En este momento propicio, ¿puede la humanidad dar otro paso decisivo? La próxima Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ofrece esa oportunidad. Por supuesto, no podrá resolver todos los problemas que enfrenta la humanidad; ni podrá proporcionar la voluntad política que sólo los dirigentes nacionales pueden aportar. Pero puede y debe proporcionar un nuevo sentido de orientación.

La única manera práctica de lograrlo es centrarse en un pequeño número de cuestiones manejables. Dentro de este espíritu, se ofrece el siguiente programa de seis puntos:

- *Una nueva carta social mundial*, a fin de establecer un marco de igualdad de oportunidades entre países y entre personas.
- *Un pacto de desarrollo humano 20:20*, a fin de llevar a la práctica las metas de desarrollo humano esencial en un lapso de diez años (1995–2005).
- *La movilización del dividendo de paz*, a fin de establecer metas concretas para reducir el gasto militar mundial y captar el consiguiente dividendo de paz para que pueda realzar la seguridad humana.
- *Un fondo mundial de seguridad humana*, a fin de abordar las amenazas comunes a la seguridad humana mundial.
- *Un conjunto fortalecido de instituciones de las Naciones Unidas para el desarrollo humano*, a fin de establecer un sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo más integrado, eficaz y eficiente.
- *Un Consejo de Seguridad Económica, de las Naciones Unidas*, a fin de proporcionar un foro para la adopción de decisiones al más alto nivel sobre cuestiones mundiales atinentes a la seguridad humana.

A continuación se describirá brevemente cada una de esas propuestas, que son consideradas in extenso en el Informe.

Una carta social mundial

A fin de expresar en forma clara y precisa el concepto emergente de seguridad humana, ha llegado el momento de preparar una carta social mundial. Así como en los decenios de 1930 y 1940 surgieron contratos sociales en el plano nacional — el New Deal en los Estados Unidos y el Plan Beveridge para el bienestar social en el Reino Unido —, también el creciente consenso sobre las nuevas exigencias de la seguridad humana mundial requiere contratos sociales en el plano mundial.

Gran parte del terreno preparatorio para una carta de ese tipo ya existe. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor en 1976, abarcaba la mayor parte de las metas sociales, incluidos los derechos al alimento, la salud, la vivienda, la educación y el trabajo, así como otros aspectos no materiales de la vida. Los dirigentes mundiales se han reunido en otras oportunidades en conferencias internacionales y reuniones en la cumbre a fin de dar forma concreta a esos derechos y adoptar metas específicas para su puesta en práctica. Los compromisos internacionales de índole más amplia fueron los del Programa 21, aprobado en 1992 en la Cumbre para la Tierra.

El reto ahora consiste en que esas declaraciones y metas generales se lleven a la práctica. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debería solicitar a las Naciones Unidas que prepararan concretamente una carta social mundial, que calcularan el costo de las diversas metas, que fijaran prioridades y calendarios para su puesta en práctica y que vigilaran la puesta en práctica de esas metas por conducto del nuevo Consejo de Seguridad Económica propuesto más adelante. En el recuadro 1 se presenta un ejemplo ilustrativo de una carta social mundial.

Un pacto de desarrollo humano 20:20

La carta social mundial abarcaría una amplia gama de cuestiones de seguridad humana en países tanto industrializados como en desarrollo. Su aprobación debería ir seguida inmediatamente de un pacto mundial

Todos los países deberían convenir en una reducción del 3% anual de los gastos militares durante el lapso 1995–2005

de desarrollo humano, en virtud del cual todos los países se comprometieran a asegu-

RECUADRO 1

Carta social mundial

NOSOTROS LOS PUEBLOS DEL MUNDO,

NOS COMPROMETEMOS SOLEMNEMENTE a crear una nueva sociedad civil mundial, basada en los principios de igualdad de oportunidades, imperio de la ley, gobernación democrática mundial y nueva cooperación entre todos los países y todos los pueblos.

PROPONEMOS la creación de una sociedad donde el derecho al alimento sea tan sacrosanto como el derecho a votar, donde el derecho a la educación básica esté tan firmemente consagrado como el derecho a la libertad de prensa y donde el derecho al desarrollo se considere uno de los derechos humanos fundamentales.

ASUMIMOS COLECTIVAMENTE EL COMPROMISO de establecer nuevas bases para la seguridad humana, que garanticen la seguridad de los pueblos mediante el desarrollo y no las armas; mediante la cooperación y no el enfrentamiento; mediante la paz y no la guerra. Creemos que ninguna de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas garantizará jamás la seguridad mundial, a menos que las personas tengan seguridad en sus hogares, en sus empleos, en sus comunidades y en su medio ambiente.

ESTAMOS PLENAMENTE CONVENCIDOS de que la diversidad de nuestras sociedades redonda en nuestra fuerza y no en nuestra debilidad, y tenemos la intención de proteger esta diversidad garantizando la no discriminación en todos nuestros pueblos, independientemente del sexo, la raza, la religión o el origen étnico.

CREEMOS COLECTIVAMENTE que nuestro mundo no puede sobrevivir si sigue siendo rico en una cuarta parte y pobre en sus tres cuartas partes, democrático en una mitad y autoritario en la otra, con oasis de desarrollo humano rodeados de desiertos de privación humana. Nos comprometemos a adoptar todas las medidas necesarias, en los pla-

nos nacional y mundial, a fin de invertir la actual tendencia al aumento de las disparidades dentro de un mismo país y entre distintos países.

ESTAMOS CONVENCIDOS de que es posible superar los peores aspectos de la pobreza en nuestra generación, mediante acciones colectivas. Afirmamos conjuntamente que nuestro primer paso hacia esa meta será formular un pacto mundial que asegure que ningún niño carezca de educación, ningún ser humano esté privado de atención primaria de la salud o agua apta para el consumo y que todas las parejas que así lo deseen estén en condiciones de determinar el tamaño de sus propias familias.

TENEMOS CONCIENCIA de nuestra responsabilidad respecto de las generaciones actuales y las generaciones futuras, y estamos decididos a transmitir a nuestros hijos un rico patrimonio natural y un medio ambiente sostenido e intacto.

TENEMOS LA INTENCION de formular una pauta de cooperación para el desarrollo basada en mercados mundiales abiertos y no en el proteccionismo; la participación equitativa en las oportunidades de los mercados y no la caridad; el diálogo abierto de política entre países soberanos y no la coerción.

PROMETEMOS asumir un profundo compromiso en pro de una nueva filosofía social y económica que coloque al ser humano en el centro de nuestras preocupaciones y cree vínculos inquebrantables de solidaridad humana.

CREEMOS FIRMEMENTE que las Naciones Unidas deben transformarse en el custodio principal de nuestra seguridad humana mundial. Con esos fines, estamos decididos a fortalecer el papel de las Naciones Unidas en el desarrollo y otorgar a la Organización amplias facultades de adopción de decisiones en la esfera socioeconómica, mediante el establecimiento de un Consejo de Seguridad Económica.

rar al menos los niveles más básicos de desarrollo humano para todos sus habitantes. Los países, en su mayoría, pueden lograr esos niveles mínimos mediante el ajuste de sus prioridades de desarrollo existentes. Empero, algunos de los países más pobres requerirán una asistencia internacional sustancial, además de sus propios esfuerzos en el plano nacional.

En un pacto de esa índole, ¿cuáles deberían ser las metas mundiales? La lista de compromisos internacionales entre los cuales escoger ya es larga, pero entre las metas más importantes pueden citarse las siguientes:

- *Educación primaria universal*, tanto para las niñas como para los varones.
- *Reducción a la mitad de las tasas de analfabetismo de adultos*, asegurando que la tasa femenina no sea superior a la masculina.
- *Atención primaria de la salud para todos*, haciendo especial hincapié en la inmunización de los niños.
- *Eliminación de la desnutrición grave*, y reducción a la mitad de la desnutrición moderada.
- *Servicios de planificación de la familia para todas las parejas interesadas*.
- *Agua apta para el consumo y saneamiento para todos*.
- *Crédito para todos*, a fin de asegurar las oportunidades de trabajo por cuenta propia.

Esas son las metas absolutamente mínimas. Es mucho más lo que queda por hacer, en particular para proporcionar medios de vida sostenibles. Pero es preciso que la comunidad internacional comience por algunas metas básicas mutuamente convenidas y asequibles.

Una estimación a grandes rasgos del costo adicional de conquistar esas metas en los próximos 10 años sería de entre 30.000 y 40.000 millones de dólares por año; suma sustancial, pero que puede conseguirse fácilmente si se reestructuran las prioridades presupuestarias.

Los países en desarrollo dedican, en promedio, sólo un 13% de sus presupuestos nacionales (57.000 millones de dólares anuales) a cuestiones de desarrollo humano básico. Tienen considerable margen para

cambiar sus prioridades presupuestarias: mediante la reducción de sus gastos militares (unos 125.000 millones de dólares anuales), mediante la privatización de sus empresas públicas que funcionan a pérdida y el abandono de algunos proyectos de desarrollo de baja prioridad. Se propone que los países en desarrollo reserven al menos un 20% de sus presupuestos (88.000 millones de dólares anuales) para cuestiones de prioridad humana. El margen de reestructuración será diferente de un país a otro: la meta del 20% sólo es indicativa de una pauta promedio.

Los países donantes también tienen considerable margen para cambiar las prioridades de sus asignaciones presupuestarias de ayuda en la era posterior a la guerra fría. En promedio, los donantes bilaterales asignan sólo un 7% de su ayuda a las diversas cuestiones de prioridad humana (educación básica, atención primaria de la salud, sistemas de abastecimiento de agua con cobertura masiva y servicios de planificación de la familia). El problema en este caso no es tanto la proporción de la ayuda destinada al sector social (en promedio, un 16%) sino la distribución dentro de dicho sector social. Menos de una quinta parte de la asistencia a la educación se destina a la enseñanza primaria, y una proporción similar de la ayuda para abastecimiento de agua y saneamiento se reserva a zonas rurales, con una proporción muy pequeña para programas de abastecimiento en masa y a bajo costo. Si los donantes también aumentaran hasta el 20% las asignaciones de su ayuda para metas de prioridad humana, se llegaría así a 12.000 millones de dólares anuales, en lugar del nivel actual, de 4.000 millones de dólares. También en ese caso, la meta del 20% es un promedio, pues algunos donantes tienen mayor margen de reestructuración que otros.

Ese pacto 20:20 para el desarrollo humano se basaría en un concepto de responsabilidad compartida. Las tres cuartas partes de las contribuciones serían hechas por los propios países en desarrollo, y una cuarta parte, por los donantes. No se necesitarían nuevos importes, debido a que el pacto se basa en la reestructuración de las

prioridades presupuestarias existentes (véase el capítulo 4).

El pacto 20:20 podría asegurar que en todos los países se cumpliera el programa esencial de desarrollo humano antes del comienzo del nuevo siglo. El pacto no sólo daría nuevas esperanzas a la mayor parte de la humanidad, sino que también promovería muchas otras metas prioritarias:

- Contribuiría a frenar el crecimiento de la población, puesto que la experiencia práctica indica que el desarrollo humano es el anticonceptivo más poderoso.
- Contribuiría al carácter sostenible, dado que el capital humano puede reemplazar algunas formas de capital natural y los modelos de desarrollo humano son los paradigmas de desarrollo que menos contaminación provocan.
- Daría a los países en desarrollo un buen comienzo en el siglo XXI en cuanto a competir en el mercado mundial por la parte que les corresponde de oportunidades de desarrollo, sobre la base de su capital humano mejorado.
- Posibilitaría que los donantes convencieran a sus titubeantes legisladores y a sus públicos escépticos de que se están aprovechando sus fondos de ayuda de la mejor manera posible.

Sería preciso que un pacto de esa índole fuera administrado, vigilado y coordinado en el plano internacional. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debería solicitar al sistema de las Naciones Unidas que formularan dicho pacto 20:20 y determinaran las instituciones y los procedimientos para su puesta en práctica.

Captación del dividendo de paz

Entre 1987 y 1994, los gastos militares a nivel mundial disminuyeron con una tasa anual media estimada en el 3,6%, lo cual arrojó un dividendo de paz acumulativo de 935.000 millones de dólares: 810.000 millones de dólares en los países industrializados y 125.000 millones en los países en desarrollo. Pero es difícil seguir la pista a esos fondos para saber a qué se destinaron; y no se ha establecido un vínculo preciso entre la reducción de los gastos militares y el

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debería aprobar la idea básica de un fondo mundial de seguridad humana

*Sería
imprescindible
establecer un
Consejo de
Seguridad
Económica*

aumento de los gastos en desarrollo humano. Además, las regiones más pobres del mundo (en especial, el África al sur del Sáhara) no redujeron sus gastos militares. Mientras tanto, los países siguen compitiendo en la miope empresa de la exportación de armas.

Lo que ahora se necesita es seguir ejerciendo presión para que se reduzcan los gastos militares en todo el mundo, asegurar que las regiones más pobres también reduzcan su gasto en armas y establecer un firme vínculo entre la reducción del gasto en armas y el aumento del gasto social.

El próximo reto en materia de desarme es que el tercer mundo se vaya retirando paulatinamente de las estructuras de la guerra fría. Para ello será necesario entablar nuevas alianzas para la paz y organizar foros internacionales y regionales de negociación del desarme. También será necesario apaciguar las actuales tensiones mundiales y contar, por parte de las principales Potencias, con una nueva resolución de abordar las fuentes básicas de conflicto en el tercer mundo, primordialmente por conducto de las Naciones Unidas.

Al mismo tiempo, es preciso que los principales abastecedores de armas adopten una nueva ética de paz, dado que el 86% de los actuales suministros de armas se originan en los cinco países que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esos países deben convenir en ir reduciendo paulatinamente su asistencia militar y sus bases militares, regular el envío de armas ultramodernas y eliminar los subsidios a sus exportadores de armas. También la asistencia exterior debe proporcionar las señales correctas: en lugar de recompensar a quienes efectúan cuantiosos gastos militares, como ocurre en la actualidad, los países donantes deberían reducir las asignaciones de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) cuando un país receptor insistiera en gastar más dinero en sus ejércitos que en el bienestar social de su pueblo.

Dentro de esta perspectiva, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ofrece una importante oportunidad de pasar de las armas a la seguridad humana. Cuando se celebre la Cumbre Mundial, deberá hacerse un esfuerzo colectivo a fin de:

- Convenir en una meta para la reducción de los gastos militares en el decenio 1995–2005, por ejemplo, un 3% anual.
- Establecer un vínculo claro y explícito entre la reducción de los gastos militares y el aumento de los gastos sociales.
- Persuadir a todos los países de que asignen una parte de los ahorros potenciales a un fondo mundial de seguridad humana (que se analiza más adelante), por ejemplo, un 20% del dividendo de paz en los países ricos y un 10% en los pobres.
- Encomendar a las Naciones Unidas que mantengan una lista de armas y tecnologías ultramodernas para las que no debería permitirse la exportación, salvo cuando mediara un acuerdo internacional.
- Persuadir a los países industrializados de que cierren sus bases militares, vayan eliminando paulatinamente su asistencia militar y eliminen sus subsidios a los exportadores de armas en los próximos tres años.
- Pedir a las Naciones Unidas que fortalezcan su sistema de presentación de informes con arreglo al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, de modo que se publique regularmente información actualizada sobre transacciones en materia de armas y tecnología.

Fondo mundial de seguridad humana

La seguridad humana es indivisible: las consecuencias del hambre, la contaminación y la violencia étnica se difunden en todo el planeta. No obstante, las respuestas al respecto tienen en gran medida escala nacional. Por consiguiente, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debería considerarse el establecimiento de un fondo mundial de seguridad humana a fin de que financiara una respuesta internacional. Entre los temas de los que se ocuparía el fondo podrían figurar el tráfico de estupefacientes, el terrorismo internacional, la proliferación nuclear, las enfermedades transmisibles, la contaminación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales, los desastres naturales, los conflictos étnicos y las corrientes de refugiados.

En cada una de esas esferas podrían negociarse pactos mundiales por separado. En

esos pactos deberían establecerse las cuestiones que fueran “beneficiosas a escala mundial” y “dañinas a escala mundial”. Algunos buenos precedentes al respecto son los convenios ya celebrados sobre los cambios climáticos y la conservación de la diversidad biológica, así como las actuales negociaciones encaminadas a celebrar un pacto sobre la desertificación.

Para un fondo mundial de ese tipo se debería recurrir a tres fuentes principales: la primera es el ya mencionado dividendo de paz. Debería acreditarse al fondo mundial de seguridad humana una proporción fija de las reducciones de los gastos militares mundiales, y su justificación sería que las amenazas básicas a la seguridad mundial no han desaparecido sino que se han limitado a un mero cambio de forma.

El dividendo de paz podría ser de magnitud sustancial: una reducción anual del 3% de los gastos militares mundiales arrojaría unos 460.000 millones de dólares entre 1995 y 2000, y de ese importe, unos 385.000 millones de dólares corresponderían a los países industrializados y cerca de 75.000 millones de dólares, a los países en desarrollo. No todos esos importes estarían disponibles para el fondo mundial de seguridad humana, debido a que ya hay numerosas reclamaciones acerca de esos recursos, entre ellas, sufragar los gastos de la conversión de producción militar a producción civil.

Pero si los países ricos asignaran sólo un 20% de su dividendo de paz, como se sugiere, y los países pobres, un 10%, con ello se dispondría en el lapso 1995–2000 de por lo menos 85.000 millones de dólares, es decir, unos 14.000 millones de dólares por año. Estas cifras son puramente ilustrativas. Lo importante es que las contribuciones deberían ser automáticas y deberían ser hechas por todos los países del mundo. Una modalidad para el fondo es la sugerida por Oscar Arias, laureado con el Premio Nobel de la Paz (contribución especial, pág. 69)

Una segunda fuente lógica de recursos para una respuesta mundial a las amenazas mundiales es un conjunto de gravámenes impuestos a transacciones de importancia mundial, o a emisiones de contaminantes. Esta propuesta probablemente no ha de ser

viabile de inmediato, pero incluso en esta etapa algunas de las opciones con mejores perspectivas son dignas de examen; dos de ellas se analizan en el capítulo 4. Una de las opciones es gravar con un impuesto los movimientos internacionales de capital especulativo, según lo sugerido por James Tobin, laureado con el Premio Nobel de Economía (contribución especial, pág. 79). Tobin sugiere un gravamen del 0,5% a esas transacciones, pero incluso si el impuesto fuera del 0,05%, en el período 1995–2000 podrían recaudarse así 150.000 millones de dólares anuales. Ese impuesto sería en gran medida invisible y se aplicaría en forma totalmente exenta de discriminación. Otra opción sería un impuesto mundial a la energía: un impuesto de 1 dólar sobre cada barril de petróleo (y su equivalente en carbón) en el lapso 1995–2000 posibilitaría la recaudación de 66.000 millones de dólares anuales.

Una tercera fuente importante de recursos para el fondo podría ser la asistencia oficial para el desarrollo. Actualmente, la meta para las asignaciones de la AOD proporcionada por los países industrializados es el 0,7% del PNB de cada país, es decir, el doble de las contribuciones realmente efectuadas. El primer 0,1% del PNB aportado en virtud de la AOD debería reservarse para una seguridad social mínima de los países pobres (capítulo 4). Pero el saldo debería vincularse a objetivos concretos, uno de los cuales debería ser la seguridad humana mundial. Si los donantes reestructuraran la AOD existente y comprometieran recursos adicionales, podrían proporcionar unos 20.000 millones de dólares anuales al fondo mundial de seguridad humana.

En el lapso 1995–2000, esas tres fuentes combinadas podrían recaudar anualmente unos 250.000 millones de dólares, importe que podría parecer ambicioso, pero que sólo representa un 1% del PIB mundial. ¿Acaso la humanidad puede hacer menos que esto por su supervivencia colectiva, cuando hasta hace poco ha estado dispuesta a gastar más de 4% del PIB mundial para crear un arsenal militar?

En lugar de centrarse en las formas concretas de tributación mundial, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debería

centrarse en la noción básica de diseñar una respuesta mundial y recaudar financiación a escala mundial. Lo que se propone acá no es ni un fondo separado ni una nueva institución; la idea es establecer una cuenta mundial que aúne las contribuciones a fin de satisfacer las necesidades de la seguridad humana mundial.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debería aprobar la idea básica de un fondo mundial de seguridad humana e impartir a las Naciones Unidas el mandato de preparar planes concretos al respecto.

Un sistema fortalecido de desarrollo humano en las Naciones Unidas

El foro lógico para la administración de esta nueva cuenta mundial es el de las Naciones Unidas. Pero, para absorber esa mayor responsabilidad, es preciso que el sistema de las Naciones Unidas fortalezca su capacidad en materia de desarrollo humano sostenible.

Los fondos de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, FNUAP, FIDA y PMA) proporcionan recursos sustanciales a los países en desarrollo, de unos 5.000 millones de dólares anuales. Los recursos combinados de dichos fondos de las Naciones Unidas tienen un volumen casi tan grande como el de la AIF (la ventanilla de préstamos concesionales del Banco Mundial). Además, con esos recursos se proporcionan subsidios, y no créditos, de modo que hay una transferencia neta sustancial de recursos a los países en desarrollo. Esos organismos de desarrollo están actualmente examinando la mejor manera de fortalecer sus actividades generales de desarrollo y coordinar sus estrategias de asistencia y están reconociendo la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sea más integrado, más eficaz y más eficiente.

Para que los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas puedan asumir las mayores responsabilidades que podrían dimanar de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, tres medidas serían imprescindibles.

En primer lugar, las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones

Unidas deberían determinar cuáles son los aspectos compartidos de sus misiones y cuáles son sus enfoques complementarios de la ayuda a los países para que éstos alcancen sus metas de desarrollo humano sostenible. Un importante estímulo será el representado por el informe *Un programa de desarrollo*, del Secretario General, y otras iniciativas lanzadas para definir mejor los propósitos compartidos y algunos temas unificadores.

En segundo lugar, en los tiempos que se avecinan será necesario entablar una cooperación mucho más estrecha entre los dirigentes de esas instituciones, tanto en el plano de las sedes como en el de las oficinas exteriores. Al mismo tiempo, será de importancia vital contar con un liderazgo más vigoroso del Consejo Económico y Social reestructurado.

En tercer lugar, si se generan recursos adicionales en apoyo de las estrategias de desarrollo humano — ya sea en virtud del pacto 20:20 o mediante un fondo mundial de seguridad humana, según ya se indicó — un sistema fortalecido de las Naciones Unidas para el desarrollo estará en excelentes condiciones de administrar y supervisar esos recursos adicionales y de asumir las nuevas responsabilidades en lo tocante al desarrollo humano sostenible. Las modalidades institucionales específicas pueden ser determinadas por un Consejo Económico y Social reestructurado. Sea cual fuere la forma que adopte el sistema fortalecido de las Naciones Unidas para el desarrollo, deberá basarse en los aspectos fuertes relativos de cada institución de desarrollo — y en sus beneficiarios en general y sus mandatos complementarios —, además de formular y llevar a la práctica algunas reformas institucionales de importancia crítica.

El Consejo de Seguridad Económica

Para que este proceso de fortalecimiento del mandato para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas llegue a su conclusión lógica, también sería imprescindible establecer un Consejo de Seguridad Económica. Ese Consejo sería un foro para la adopción de decisiones al más alto nivel, que examinaría las amenazas a la seguridad

humana mundial y convendría en las acciones necesarias. Además de las amenazas ya mencionadas, consideraría cuestiones más básicas, como la pobreza mundial, el desempleo, la seguridad alimentaria, la migración internacional y el nuevo marco para el desarrollo humano sostenible.

Se proponen para dicho Consejo de Seguridad Económica algunos de los siguientes elementos:

- *El desarrollo humano sostenible como tema central*, en lugar de las cuestiones políticas y de mantenimiento de la paz.
- *Una composición pequeña y manejable*, por ejemplo, 11 miembros permanentes de los principales países industrializados y los más populosos países en desarrollo, y otros 11 miembros que rotarían.
- *Un mecanismo de voto protegido*, como la norma de que, además de basarse en una mayoría general, todas las decisiones deberían ser ratificadas también por mayorías de los países tanto industrializados como en desarrollo.
- *Una secretaría profesional*, pequeña y sumamente calificada, presidida por una persona sobresaliente, encargada de preparar opciones de política para su examen por el consejo.
- *Delegados nacionales expertos*; las reuniones ordinarias incluirían a nacionales poseedores de conocimientos económicos y financieros especializados, pero también se celebrarían ocasionalmente reuniones de alto nivel de ministros de hacienda y planificación, así como períodos de sesiones anuales a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno.
- *Supervisión de instituciones mundiales*; el Consejo se encargaría de vigilar la orientación de política de todas las instituciones internacionales o regionales.

El Consejo de Seguridad Económica estaría compuesto por unos 22 miembros que se reunirían durante todo el año, pero también remitiría algunos temas a grupos de negociación más pequeños.

El establecimiento del Consejo de Seguridad Económica será difícil, dado que requeriría un cambio en la Carta de las Naciones Unidas. Por consiguiente, tal vez sería más realista intentar algo menos ambicioso y de más fácil manejo administrativo.

Una posibilidad es ampliar el mandato del actual Consejo de Seguridad, de modo que considere no sólo las amenazas militares sino también las amenazas a la paz debidas a crisis económicas y sociales. Esto coincidiría con los actuales intentos de que las Naciones Unidas no sólo se ocupen de mantener de la paz sino también — como se sugiere en *Un programa de paz* — de prevenir activamente los conflictos.

Otra posibilidad es basarse en el Consejo Económico y Social. Si bien actualmente, con sus 54 miembros, el Consejo tiene un funcionamiento pesado, podría delegar las facultades de adopción de decisiones a una junta ejecutiva más pequeña — compuesta, por ejemplo, por unos 15 miembros — que podría estar reunida en sesión permanente. Se podría requerir la participación de ministros de hacienda y planificación cuando se trataran las más importantes cuestiones de desarrollo, y posteriormente las decisiones podrían ser ratificadas por el Consejo en sesión plenaria y por la Asamblea General. En el Artículo 65 de la Carta de las Naciones Unidas se dispone que el Consejo Económico y Social puede asumir un mandato de ese tipo, a petición del Consejo de Seguridad.

Empero, esas son medidas intermedias y sigue siendo evidente que un Consejo de Seguridad Económica plenamente constituido sería preferible a las alternativas menos ambiciosas. No es necesario que la creación del Consejo sea una perspectiva tan intimidante, si la comunidad internacional conviene en que la tarea es urgente y que es necesario contar con un esfuerzo internacional mucho más amplio. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ofrece una oportunidad de llegar a un acuerdo sobre un marco para esta audaz iniciativa.

Las propuestas concretas para su consideración en la Cumbre Mundial se resumen en el recuadro 2, para proporcionar un elemento de referencia inmediata a los encargados de formular políticas. A primera vista podría parecer que estas propuestas imponen grandes exigencias a la comunidad internacional; pero, probablemente, las apariencias no reflejan su alto grado de realismo.

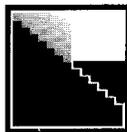
RECUADRO 2

Propuesta de programa de acción para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

1. Aprobar una carta social mundial, como nuevo contrato social entre todos los países y todos los pueblos.
2. Refrendar un nuevo paradigma de desarrollo: el desarrollo humano sostenible, en que el crecimiento económico esté centrado en el ser humano y sea sostenible, de una generación a la siguiente.
3. Dar a las Naciones Unidas el mandato de preparar un plan integral para garantizar la seguridad humana mundial y proteger a las personas contra las amenazas en sus vidas cotidianas: pobreza, desempleo, estupefacientes, terrorismo, deterioro del medio ambiente y desintegración social.
4. Convenir en una meta para la reducción de un 3% anual en los gastos militares mundiales para el decenio 1995-2005, y establecer que una cierta proporción de estos ahorros potenciales — por ejemplo, un 20% por los países industriales y un 10% por los países en desarrollo — se acredite a un fondo mundial de seguridad humana.
5. Aprobar un pacto de desarrollo humano para los próximos 10 años (1995-

- 2005) en virtud del cual todos los países se comprometan a asegurar niveles básicos de desarrollo humano para todos sus pueblos y refrendar la propuesta 20:20 en virtud de la cual los países en desarrollo y los países donantes han de reservar como mínimo un 20% de sus presupuestos para cuestiones humanas prioritarias.
6. Recomienda al Consejo Económico y Social que examine la factibilidad de diversas formas de tributación mundial — en especial, impuestos a la contaminación mundial y a los movimientos de capital especulativo — a fin de recaudar recursos suficientes para establecer un nuevo fondo mundial de seguridad humana.
 7. Exhortar a la comunidad internacional a que fortalezca el papel de las Naciones Unidas en la esfera socioeconómica y confiera a las Naciones Unidas mayores facultades de adopción de decisiones mediante el establecimiento de un Consejo de Seguridad Económica encargado de las nuevas dimensiones de la seguridad humana mundial.

Sigamos teniendo presente que la seguridad humana hace imprescindible la concertación de las personas en todas partes del mundo. También tengamos presente que muchas herejías de ayer han pasado a ser las verdades que todo el mundo acepta hoy.



Hacia el desarrollo humano sostenible

Los seres humanos nacen con cierta capacidad en potencia. El propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras. El verdadero fundamento del desarrollo humano es el universalismo en el reconocimiento de las reivindicaciones vitales de todos.

Universalismo de las reivindicaciones vitales

El paradigma del desarrollo humano sostenible valora la vida humana en sí misma. No valora la vida simplemente porque las personas pueden producir bienes materiales, por importantes que éstos puedan ser. Ni valora la vida de una persona más que la de otra. Ningún recién nacido debe estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque ese niño ha nacido en una “clase social incorrecta” o un “país incorrecto” o es del “sexo incorrecto”.

El desarrollo debe posibilitar que todos los individuos aumenten su capacidad humana en forma plena y den a esa capacidad el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el económico, el cultural o el político.

El universalismo de las reivindicaciones vitales es el hilo común que une las exigencias del desarrollo humano de la actualidad con las exigencias del desarrollo del mañana, especialmente con la necesidad de la conservación del medio ambiente y de su regeneración para el futuro. El argumento más sólido para proteger el medio ambiente es la necesidad ética de garantizar a las generaciones futuras oportunidades semejantes a aquellas de que han gozado las generaciones precedentes. Esta garantía es el fundamento del “desarrollo sostenible”.

Pero el carácter sostenible no tiene mucho sentido si entraña sostener oportunidades vitales miserables e indigentes: la meta no puede consistir en sostener la privación humana. Tampoco debemos negar a los menos privilegiados de hoy la atención que estamos dispuestos a dar a las generaciones futuras.

De esta manera, desarrollo humano y carácter sostenible son los componentes esenciales de la misma ética de universalismo de las reivindicaciones vitales. No hay tensión alguna entre ambos conceptos, porque forman parte del mismo diseño general. En un marco conceptual de ese tipo, el carácter sostenible es, en un sentido muy amplio, una cuestión de asegurar la equidad en la distribución, de compartir las oportunidades de desarrollo entre las generaciones actuales y las futuras. Pero habría algo claramente equivocado en preocuparse profundamente por el bienestar de las generaciones futuras — aún no nacidas — mientras se hace caso omiso de las penurias de los pobres de hoy. La ética del universalismo exige claramente equidad tanto dentro de una misma generación como entre distintas generaciones.

Sin embargo, esta equidad atañe a las *oportunidades*, no necesariamente a los logros definitivos. Cada individuo tiene derecho a una oportunidad equitativa para hacer el mejor uso de su capacidad en potencia. Igual cosa ocurre con cada generación. La forma en que usen efectivamente esas oportunidades, y los resultados que logren, es materia de su propia elección. Pero cada uno debe tener la oportunidad de elegir, ahora y en el futuro.

Este universalismo de las reivindicaciones vitales — una idea poderosa que constituye la base filosófica de muchas políticas

El verdadero fundamento del desarrollo humano es el universalismo en el reconocimiento de las reivindicaciones vitales

Es justicia, no caridad, lo que falta en el mundo

contemporáneas — está en la base de la búsqueda de la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. Exige un mundo en que ningún niño carezca de educación, no se deniegue atención de la salud a ningún ser humano y todas las personas puedan desarrollar su capacidad en potencia. Ese universalismo entraña el aumento del acceso de la gente al poder de decisión. Protege todos los derechos humanos fundamentales — económicos y sociales tanto como civiles y políticos — y sostiene que el derecho a la alimentación es tan sacrosanto como el derecho de voto. Exige que no haya discriminación contra ninguna persona, independientemente de su sexo, religión, raza u origen étnico. Y se centra directamente en los seres humanos, con respeto por la soberanía nacional pero sólo en tanto el Estado-nación respete los derechos humanos de su propio pueblo.

El universalismo aboga por la igualdad de oportunidades, y no por la igualdad de ingresos, aunque en una sociedad civilizada debe garantizarse a todos un ingreso mínimo básico.

El concepto básico del universalismo en las reivindicaciones vitales tiene muchos pioneros. “Es justicia, no caridad, lo que falta en el mundo”, escribió Mary Wollstonecraft, la feminista pionera, en *A Vindication of the Rights of Woman*, publicado en 1792. El mismo año, su amigo Thomas Paine publicó la segunda parte de *Los derechos del hombre*. Ambos estaban preocupados por dar a todos — mujeres y hombres — poder sobre sus vidas y la oportunidad de vivir según sus propios valores y aspiraciones.

Perspectiva histórica

El interés en el concepto de desarrollo humano no es nuevo. Tampoco lo es la preocupación por el carácter sostenible. El tardío regreso actual al desarrollo humano significa volver a reivindicar un legado antiguo y arraigado, más bien que importar o implantar un nuevo concepto divergente.

Las raíces del concepto de desarrollo humano pueden con frecuencia rastrearse hasta períodos anteriores de la historia humana y pueden hallarse en muchas culturas

y religiones. Aristóteles escribió: “evidentemente, la riqueza no es el bien que buscamos, porque simplemente se trata de algo útil, un medio para obtener algo más”. Un curso de pensamiento semejante se reflejó en los escritos de los primeros fundadores de la economía cuantitativa (William Petty, Gregory King, François Quesnay, Antoine Lavoisier y Joseph Lagrange) y en las obras de los pioneros de la economía política (Adam Smith, Robert Malthus, Karl Marx y John Stuart Mill). Cuando Adam Smith, el apóstol de la libre empresa y la iniciativa privada, expresaba su preocupación por que el desarrollo económico debía posibilitar que una persona se mezclara libremente con otras “sin avergonzarse de aparecer en público”, estaba expresando un concepto de la pobreza que superaba el mero recuento de calorías, un concepto que integraba a los pobres en la corriente principal de la comunidad.

En este primer período, el concepto de desarrollo trataba al ingreso y su crecimiento como un medio y dirigía la atención a una preocupación auténtica por la gente, en forma individual y colectiva, sus rasos en común y su diversidad. La preocupación central del desarrollo pasó a ser la calidad de la vida de las personas, lo que eran capaces de hacer y lo que hacían efectivamente, la discriminación que enfrentaban, las luchas que libraban y las crecientes opciones de las que gozaban. Y esto se refería no sólo a las opciones económicas sino a las opciones en todo terreno en que pudieran ampliar el control sobre sus vidas. La búsqueda del bienestar material era una de estas opciones, pero no se había transformado todavía en la obsesión exclusiva.

Recién en el siglo XX las ciencias sociales comenzaron a preocuparse cada vez más de la economía, y de la economía relacionada con la riqueza más bien que con las personas, de la economía más bien que de la sociedad, de la elevación al máximo del ingreso más bien que del aumento de las oportunidades del ser humano. Aunque la obsesión por el materialismo puede ser reciente, la preocupación de los economistas y de los dirigentes políticos por aumentar la “hacienda nacional”, los superávit comer-

ciales, data por lo menos de los mercantilistas, que preferían concentrarse en el éxito material más bien que en el desarrollo de las vidas humanas.

La concepción contemporánea dominante, de centrarse exclusivamente en variables como el producto nacional bruto per cápita o la riqueza nacional, es una continuación — desde luego una intensificación — del antiguo enfoque orientado hacia la opulencia. Y esta actitud mezquina de considerar a la humanidad como un instrumento de la producción — en lugar del concepto elevado que reconoce la universalidad de las reivindicaciones vitales — corresponde a la reputación de la economía como “ciencia funesta”.

Opulencia y desarrollo humano

¿Por qué debe haber una tensión entre la maximización de la riqueza y el desarrollo humano? ¿No es la primera indispensable para el segundo?

La riqueza es importante para la vida humana. Pero concentrarse en ella exclusivamente es erróneo por dos razones.

En primer lugar, acumular riqueza no es necesario para hacer realidad algunas importantes opciones humanas. De hecho, los individuos y las sociedades eligen muchas opciones que no requieren absolutamente ninguna riqueza. Una sociedad no tiene que ser acaudalada para poder permitirse la democracia. Una familia no tiene que ser rica para respetar los derechos de cada uno de sus miembros. Un país no tiene que ser opulento para tratar por igual al hombre y la mujer. Valiosas tradiciones sociales y culturales pueden mantenerse a todos los niveles de ingresos, y así ocurre. La riqueza de una cultura puede ser en gran medida independiente de la opulencia de la gente.

En segundo lugar, las opciones humanas van mucho más allá del bienestar económico. Los seres humanos pueden desear ser ricos. Pero también pueden desear gozar de vidas largas y saludables, beber profundamente de la fuente de conocimientos, participar libremente en la vida de su comunidad, respirar aire puro y gozar de los placeres simples de la vida en un medio físico

limpio y valorar la paz mental dimanada de la seguridad en sus hogares, en sus empleos y en su sociedad.

La riqueza nacional puede ampliar las opciones de la gente. Pero también podría no hacerlo. El uso que un país haga de su riqueza, no la riqueza misma, es el factor decisivo. Y a menos que las sociedades reconozcan que su riqueza real consiste en su gente, una obsesión excesiva con la creación de riqueza material puede eclipsar el objetivo último de enriquecer la vida humana.

Esta tensión entre elevación al máximo de la riqueza y desarrollo humano no es meramente académica, es real. Aunque hay una clara correlación entre riqueza material y bienestar humano, dicha correlación queda desvirtuada en demasiadas sociedades. Muchos países tienen un PNB per cápita elevado, pero sus indicadores de desarrollo humano son bajos, y viceversa. Países con niveles semejantes de PNB per cápita pueden tener indicadores de desarrollo humano sumamente diferentes, según el uso que hagan de su riqueza nacional (cuadro 1.1 y gráfico 1.1). La maximización al máximo de la riqueza y el enriquecimiento de la vida humana no varían necesariamente en el mismo sentido.

Hay quienes opinan que la opulencia no debe considerarse como un fin en sí misma, pero que sigue siendo el medio más importante para fomentar los objetivos más básicos.

Acumular riqueza no es necesario para hacer realidad muchas opciones humanas importantes

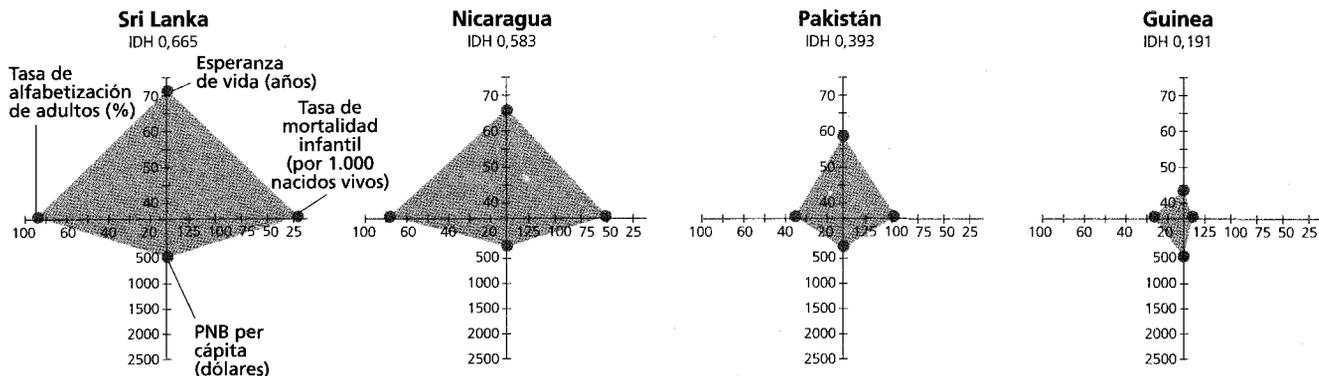
CUADRO 1.1
Ingreso semejante, IDH diferente, 1991/1992

País	PNB per cápita (dólares EE. UU.)	Valor del IDH	Orden según el IDH	Esperanza de vida (años)	Alfabetización de adultos (%)	Mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)
<i>PNB per cápita de 400 a 500 dólares</i>						
Sri Lanka	500	0,665	90	71,2	89	24
Nicaragua	400	0,583	106	65,4	78	53
Pakistán	400	0,393	132	58,3	36	99
Guinea	500	0,191	173	43,9	27	135
<i>PNB per cápita de 1.000 a 1.100 dólares</i>						
Ecuador	1.010	0,718	74	66,2	87	58
Jordania	1.060	0,628	98	67,3	82	37
El Salvador	1.090	0,543	112	65,2	75	46
Congo	1.040	0,461	123	51,7	59	83
<i>PNB per cápita de 2.300 a 2.600 dólares</i>						
Chile	2.360	0,848	38	71,9	94	17
Malasia	2.520	0,794	57	70,4	80	14
Sudáfrica	2.540	0,650	93	62,2	80	53
Iraq	2.550	0,614	100	65,7	63	59

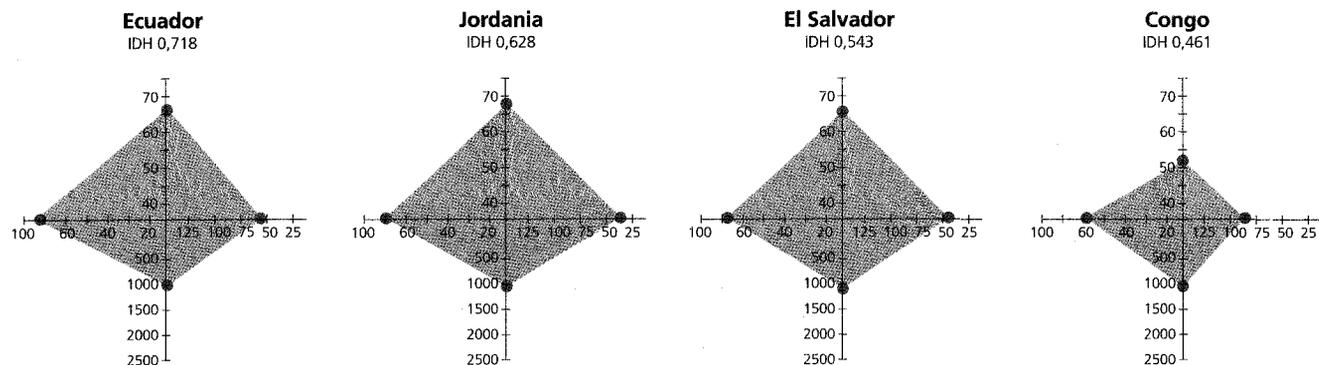
GRAFICO 1.1

Ingresos semejantes, desarrollo humano diferente

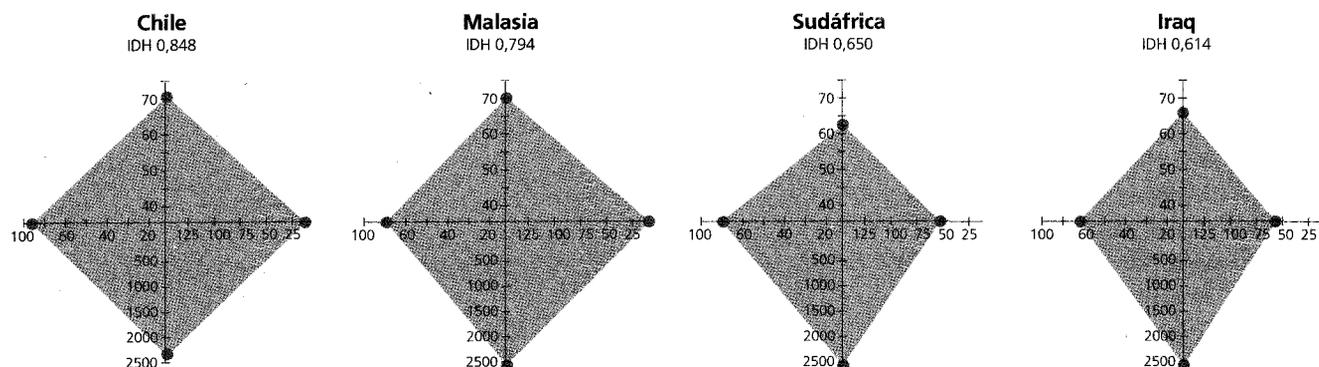
PNB per cápita de 400 a 500 dólares



PNB per cápita de 1.000 a 1.100 dólares



PNB per cápita de 2.300 a 2.600 dólares



cos, incluida la meta aristotélica de asegurar “vidas florecientes”. Para dar un ejemplo destacado, W. Arthur Lewis — uno de los principales economistas modernos del desarrollo, laureado con el Premio Nobel de Economía — tenía pocas dudas de que el objetivo apropiado consiste en aumentar “la gama de opciones humanas”. Reconocía además la función causal de muchos factores en lo tocante a aumentar la libertad de selección. Pero decidió concentrarse específicamente en “el crecimiento del producto per cápita” porque éste “da a la persona un mayor control sobre su medio, con lo cual aumenta su libertad”. En verdad, el enfoque de su libro clásico es suficientemente preciso como para permitirle afirmar: “Nuestro tema es el crecimiento, no la distribución”. Pero sin distribución y política pública apropiadas, el crecimiento económico puede no redundar en un mejoramiento de la vida humana.

Estudios recientes confirman que, incluso cuando los datos de los países revelan una relación en general positiva y estadísticamente significativa entre PNB per cápita e indicadores de la calidad de vida, gran parte de esa relación depende del uso del ingreso adicional para mejorar la enseñanza y la salud públicas y para reducir la pobreza absoluta.

Si bien es cierto que los países con un ingreso medio superior tienden a tener una esperanza media de vida superior, menor tasa de mortalidad de niños y de lactantes y mayor tasa de alfabetización, y de hecho, un índice de desarrollo humano (IDH) más alto, esas asociaciones distan de ser perfectas. En las comparaciones entre países las variaciones del ingreso tienden a explicar no mucho más que la mitad de la variación de la esperanza de vida o la mortalidad de niños y lactantes. Y explican una parte todavía más reducida de las diferencias en cuanto a la tasa de alfabetización de adultos.

Más importante es la manera en que el crecimiento del PNB influye en el desarrollo humano. Hay bastantes pruebas de que la correlación estadística entre PNB per cápita y desarrollo humano tiende a ser consecuencia de que se destine una mayor parte del PNB a aumentar el gasto público y a reducir la pobreza.

Dichos efectos no deben interpretarse en el sentido de que el crecimiento económico no tiene importancia en lo concerniente a mejorar la calidad de la vida. En cambio, indica que las relaciones están muy condicionadas. Mucho depende de la forma en que se compartan los frutos del crecimiento económico — particularmente de la parte que corresponda a los pobres — y de la medida en que los recursos adicionales se destinen a apoyar los servicios públicos, particularmente la atención primaria de la salud y la enseñanza básica.

Para expresarlo en términos sencillos, no se trata del nivel del ingreso, sino también del uso que se hace de ese ingreso. Una sociedad puede gastar su ingreso en armas o en educación. Un individuo puede gastar su ingreso en estupefacientes o en alimentos esenciales. Lo decisivo no es el proceso de maximización de la riqueza sino las opciones efectivas de los individuos y las sociedades; y es ésta una verdad simple que se suele olvidar.

Por consiguiente, no hay un conflicto básico entre: 1) considerar que el crecimiento económico es muy importante y 2) considerar que es una base insuficiente para el desarrollo humano. El aumento del ingreso mejorará las condiciones de vida de los pobres sólo si estos obtienen parte del ingreso adicional o si el ingreso se destina a financiar servicios públicos para los sectores de la sociedad que de otra manera se verían privados de ellos. También en este caso, la cuestión central es la necesidad de valorar hasta qué punto se realiza la capacidad humana, más bien que fomentar el crecimiento agregado mientras se pasa por alto lo necesario para que los frutos del crecimiento sirvan los intereses de los menos privilegiados.

Confusión entre fines y medios

Se suele aducir (correctamente) que la inversión en la gente aumenta su productividad. A continuación se sostiene (erróneamente) que el desarrollo humano significa simplemente desarrollo de recursos humanos, aumento del capital humano.

Esta formulación confunde fines y medios. Las personas no son meros instrumen-

Lo importante no es sólo el nivel del ingreso, sino también el uso que se hace de ese ingreso

Todas las deudas postergadas hipotecan el carácter sostenible, sean éstas deudas económicas, deudas sociales o deudas ecológicas

tos de producción. Y el propósito del desarrollo no consiste simplemente en producir más valor agregado, independientemente de su uso. Lo que debe evitarse a toda costa es ver a los seres humanos simplemente como medios de producción y prosperidad material, considerando que esta última es el fin del análisis causal: una asombrosa inversión de fines y medios.

Asignar valor a una vida humana sólo en la medida en que produce utilidades — el criterio del “capital humano” — entraña obvios peligros. En su forma extrema, puede desembocar fácilmente en campamentos de trabajo en esclavitud, trabajo forzado de los niños y explotación de los trabajadores por los empleadores, como ocurrió durante la revolución industrial.

El concepto de desarrollo humano rechaza esta concentración exclusiva en la población en cuanto capital humano. Acepta el papel central del capital humano para realzar la productividad humana. Pero se preocupa en igual medida de crear una atmósfera económica y política en que la gente pueda aumentar su capacidad humana y usarla en forma apropiada. Se preocupa también de opciones humanas que vayan mucho más allá del bienestar económico.

El mejoramiento del capital humano, desde luego, aumenta efectivamente la producción y la prosperidad material, como ha ocurrido en el Japón y en otros países del Asia oriental. Pero vale la pena recordar la exhortación de Immanuel Kant de “tratar a la humanidad como un fin, nunca como un mero medio”. La calidad de la vida humana es un fin.

Desarrollo sostenible y crecimiento económico

El desarrollo humano sostenible entraña que tenemos una obligación moral de hacer por las generaciones que nos sucederán por lo menos lo mismo que nuestros predecesores hicieron por nosotros.

Significa que el consumo actual no puede financiarse durante mucho más tiempo incurriendo en deudas económicas que deberán pagar otros. Significa también que es preciso hacer inversiones suficientes en la enseñanza y la salud de la población de hoy,

de manera de no crear una deuda social para generaciones futuras. Y significa que los recursos deben utilizarse de manera que no creen deudas ecológicas al explotar excesivamente la capacidad de sustento y producción de la Tierra.

Todas las deudas postergadas hipotecan el carácter sostenible, sean éstas deudas económicas, deudas sociales o deudas ecológicas. Esas deudas toman prestado del futuro. Roban a las generaciones venideras sus opciones legítimas. Por ese motivo, la estrategia del desarrollo humano sostenible consiste en reponer todo el capital — físico, humano y natural — con el fin de mantener la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades, al menos en el mismo nivel que la generación actual.

Pero no es necesario que haya tensión entre crecimiento económico y protección y regeneración ambiental. El crecimiento económico, por cuanto brinda más opciones, es fundamental para las sociedades pobres, ya que gran parte de su deterioro ambiental es causado por la pobreza y lo limitado de las opciones humanas. Pero el carácter de su crecimiento y consumo son importantes.

Los países pobres no pueden — y no deben — imitar las pautas de producción y consumo de los países ricos. En todo caso, tal vez dicha imitación no sea posible, pese al adelanto tecnológico, ni del todo conveniente. La repetición de las pautas del Norte en el Sur requeriría 10 veces las existencias de minerales. Y al cabo de otros 40 años, esas necesidades se duplicarían nuevamente al duplicarse la población mundial.

Es claro que el estilo de vida de los países ricos tendrá que cambiar. El Norte tiene aproximadamente la quinta parte de la población del mundo y cuatro quintas partes de su ingreso, y consume un 70% de la energía mundial, un 75% de sus metales y un 85% de su madera. Si todos los elementos de la ecosfera tuvieran un precio, en lugar de ser gratuitos, esas pautas de consumo no podrían continuar.

El desarrollo humano sostenible se ocupa de modelos de producción material y consumo que se puedan repetir y sean de-

seables. Esos modelos no consideran que los recursos naturales sean un bien gratuito, que puedan ser objeto de saqueo a capricho por parte de cualquier país, generación o individuo. Dichos modelos ponen a esos recursos un precio que refleja su escasez relativa de hoy y de mañana. De esa manera, tratan los recursos ambientales agotables como se trata cualquier otro activo escaso y se preocupan de formular políticas de gestión sensata de los activos.

Una esfera importante de la gestión de los activos es la energía no renovable. Existen muchas posibilidades de reducir el insumo de energía por unidad de producto. Por ejemplo, la energía consumida por cada 100 dólares de PIB es el equivalente de 13 kg de petróleo en el Japón, 18 en Alemania, 35 en los Estados Unidos, 50 en el Canadá y 254 en Rumania. El uso de la energía es incluso más ineficiente en los países en desarrollo: llega al equivalente de 187 kilogramos de petróleo por cada 100 dólares de PIB en China, 154 en Argelia, 132 en la India, 105 en Egipto, 94 en Zimbabwé y 93 en Venezuela. La fijación correcta de precios a la energía no renovable puede conducir a que se adopten tecnologías nuevas y pautas nuevas de producción que pueden ayudar en gran medida a reducir el insumo de energía por unidad de producto y a limitar las emisiones nocivas para el medio ambiente de cada unidad de energía usada.

Carácter sostenible y equidad

Obviamente, es preciso mantener para la próxima generación la oportunidad de gozar del mismo tipo de bienestar de que gozamos nosotros. Pero no sabemos cuáles serán las preferencias de consumo de las generaciones siguientes. Ni podemos prever cuál será el aumento futuro de la población, que puede requerir más capital para sostener las mismas oportunidades per cápita. Es difícil también pronosticar el adelanto tecnológico, que puede reducir el capital que se requeriría para lograr el mismo nivel de bienestar. Ante esas incertidumbres, lo mejor que las generaciones actuales pueden hacer es reemplazar la gran cantidad de existencias de capital que consumen.

No es necesario preservar cada uno de los recursos o formas especiales de capital. Si se cuenta con sustitutos más eficientes, estos deben usarse. Lo que debe preservarse es la capacidad general de crear un nivel semejante de bienestar, incluso tal vez con una forma de capital absolutamente diferente. Este difícil problema requiere mucho más estudio. Pero una cosa es clara: preservar intacta la capacidad productiva no significa dejar el mundo tal como lo encontramos, en todo sentido. Lo que necesitamos conservar son las oportunidades para que las generaciones futuras puedan vivir en forma digna.

Al prestar atención al futuro se atrae inmediatamente la atención sobre el presente. No podemos sostener de buena fe que los países en desarrollo deben mantener su nivel actual de pobreza, que las pautas actuales de producción y consumo de los países ricos son inexorables y que no podemos ni debemos cambiarlas.

El concepto de desarrollo sostenible plantea el problema de si son aceptables los estilos actuales de vida y si hay alguna razón para transmitirlos a las generaciones siguientes. Por cuanto la equidad en una generación debe ir a la par de la equidad entre generaciones, una reestructuración importante de las pautas mundiales de ingreso y consumo puede ser una precondition necesaria de toda estrategia viable de desarrollo sostenible.

No hay ninguna razón para aceptar la forma actual en que los países ricos y los países pobres comparten el patrimonio común de la humanidad. Por cuanto el medio ambiente ha sido considerado como un recurso gratuito, los países ricos han aprovechado esa situación para emitir la mayor parte de la contaminación mundial. Si se fijara un precio correcto al medio ambiente y se emitieran al respecto permisos susceptibles de compraventa a todos los países (50% sobre la base del PIB y 50% sobre la base de la población), los países ricos podrían verse obligados a transferir hasta 5% de su PIB global a los países pobres (capítulo 4). El equilibrio mundial del uso del medio ambiente — y la distribución de las pautas actuales de consumo — comenzarían a cambiar en un sentido más deseable.

Las pautas de desarrollo que perpetúan la desigualdad actual no son ni sostenibles ni dignas de sostenerse

El estrecho vínculo entre pobreza mundial y carácter sostenible a escala mundial también tendrá que ser analizado detenidamente si el concepto de desarrollo sostenible ha de tener significado auténtico. Los muy pobres, que luchan por su supervivencia cotidiana, suelen carecer de los recursos para evitar el deterioro de su medio ambiente. En las sociedades pobres, lo que está en peligro no es la calidad de la vida, sino la vida misma.

Los pobres no están preocupados por las emergencias notorias del calentamiento mundial de la atmósfera o el agotamiento de la capa de ozono. Están preocupados por las emergencias calladas — agua contaminada o tierras deterioradas — que ponen en peligro sus vidas y su modo de vida. A menos que se enfrenten los problemas de la pobreza, no se podrá garantizar el carácter sostenible del medio ambiente.

La redistribución de recursos entre los

pobres mediante el mejoramiento de su salud, su educación y su nutrición no es sólo intrínsecamente importante por cuanto aumenta su capacidad para vivir vidas más satisfactorias. Aumentar el capital humano tiene también influencia duradera sobre el futuro. Por ejemplo, un aumento general del nivel educacional aumentará la productividad y la capacidad para generar mayores ingresos, ahora y en el futuro.

Por cuanto la acumulación de capital humano puede reemplazar algunos tipos de recursos agotables, debe considerarse el desarrollo humano como una contribución importante al carácter sostenible. Como se dijo anteriormente, no hay tensión entre el desarrollo humano y el desarrollo sostenible. Ambos se basan en el universalismo de las reivindicaciones vitales. Las pautas de desarrollo que perpetúan la desigualdad actual no son ni sostenibles ni dignas de sostenerse. Por ese motivo, el desarrollo humano sostenible es un concepto más incluyente que el de desarrollo sostenible.

A veces, es posible interpretar el desarrollo sostenible de manera poco cuidadosa, en el sentido de que el nivel y la pauta actuales de desarrollo deben sostenerse también para generaciones futuras. Esto es evidentemente erróneo.

El concepto de desarrollo humano sostenible, por el contrario, pone al ser humano en el centro del desarrollo y muestra decididamente que las desigualdades de hoy son tan grandes que sostener las modalidades actuales de desarrollo equivale a perpetuar desigualdades semejantes para las generaciones futuras. La esencia del desarrollo humano sostenible es que todos tengan igual acceso a las oportunidades de desarrollo, ahora y en el futuro.

Individuos e instituciones

La preocupación universalista por los derechos e intereses de todos los seres humanos sólo puede ser efectiva mediante una combinación de esfuerzo individual y apoyo institucional. Es necesario combinar la iniciativa individual tanto con una racional política pública como con organizaciones comunitarias participativas.

RECUADRO 1.1

Reducción de la pobreza

La pobreza es la mayor amenaza a la estabilidad política, la cohesión social y la salud ambiental del planeta. Las estrategias de reducción de la pobreza deberán abarcar ciertamente todos los aspectos de la política nacional. Algunas lecciones fundamentales de la experiencia de los países:

- *Servicios sociales básicos* — El Estado debe ayudar a garantizar una provisión generalizada de servicios sociales básicos a los pobres, en particular la educación básica y la atención primaria de la salud.
- *Reforma agraria* — Por cuanto gran parte de la pobreza de los países en desarrollo se concentra en las zonas rurales, las estrategias de reducción de la pobreza suelen requerir una distribución más equitativa de la tierra y los recursos agrícolas.
- *Crédito para todos* — Una de las maneras más poderosas de abrir los mercados a los pobres consiste en garantizar una mayor igualdad del acceso al crédito. Es menester cambiar los criterios para otorgar créditos y deben descentralizarse las instituciones de crédito.
- *Empleo* — La mejor manera de ampliar los beneficios del crecimiento para que lleguen a los pobres de modo que estos participen en el aumento del pro-

ducto consiste en ampliar rápidamente las oportunidades de empleo productivo y crear un marco para asegurar un modo de vida sostenible para todos.

- *Participación* — Toda estrategia viable de reducción de la pobreza debe ser descentralizada y participativa. Los pobres no pueden beneficiarse con el desarrollo económico si ni siquiera participan en su formulación.
- *Una garantía de seguridad social* — Todos los países necesitan contar con una adecuada garantía de seguridad social para incluir en ella a quienes quedan excluidos de los mercados.
- *Crecimiento económico* — Las actividades de desarrollo, además de aumentar la productividad en general, deben concentrarse en aumentar la productividad de los pobres. Esto ayudará a asegurar que los pobres no sólo se beneficien del crecimiento económico, sino que además contribuyan a él.
- *Carácter sostenible* — La pobreza reduce la capacidad de la gente para usar los recursos en forma satisfactoria e intensifica las presiones sobre el ecosistema. A fin de velar por el carácter sostenible es preciso que cambie el contenido del crecimiento, de manera de utilizar menos materiales y energía y de tener una distribución más equitativa.

La capacidad que los individuos logren depende de muchas circunstancias sobre las cuales no tienen gran control. Por ejemplo, un niño al que no se permite que asista a la escuela, al que no se le imparten conocimientos ni se le da ningún apoyo, todavía podría tener éxito en la vida, con iniciativa, capacidad o suerte desusadas. Pero las probabilidades le son decididamente desfavorables.

Si una niña enfrenta discriminación temprano en la vida, porque se le dan menos alimentos que a sus hermanos, se la envía más tarde a la escuela o no se le permite asistir a ella, o porque es víctima de malos tratos físicos las cicatrices pueden durar toda su vida e incluso pueden pasar a sus descendientes. Asimismo, es muy poco probable que las reivindicaciones vitales de un niño negro de los tugurios de los Estados Unidos o de Sudáfrica lleguen a satisfacerse plenamente.

En este aspecto, la política pública y las organizaciones de la comunidad son importantes. La política social puede ser fundamental para determinar lo que pueden lograr las personas, al impedir la discriminación, mejorar la educación y la formación técnica, aumentar las oportunidades de empleo y preservar las recompensas a la iniciativa individual y empresarial. Pero los Estados pueden limitar también las opciones de las que de otro modo podrían gozar la mayoría de sus ciudadanos, al gastar más en soldados que en maestros, más en costosos hospitales urbanos que en la atención primaria de la salud o en grupos elitistas fuertemente arraigados que en los pobres marginados.

Este carácter complementario de la acción individual y la política pública — importante para las generaciones actuales — es todavía más importante para las generaciones futuras y para el carácter sostenible del desarrollo humano. Ya sea que la preocupación consista en reducir la contaminación, limitar las emisiones de gases de invernadero, prevenir la destrucción de bosques y hábitat naturales o evitar el agotamiento prematuro de recursos no renovables, las instituciones actuales tienen que persuadir a las generaciones de hoy para que tengan suficientemente en cuenta los

intereses y los derechos de las generaciones venideras. Pueden también ofrecer a las personas incentivos directos — a fin de incentivarlas para que economícen reduciendo pautas de consumo nocivas para generaciones futuras — por medio de derechos de propiedad, por ejemplo, o mediante impuestos y subsidios.

En un paradigma del desarrollo humano sostenible, los individuos y las instituciones deben pasar a ser aliados en la causa común del mejoramiento de las oportunidades vitales para las generaciones actuales y futuras. Para que ello ocurra, deben establecerse firmemente las bases de una sociedad civil, en que el gobierno sea plenamente responsable ante el pueblo. La tensión entre mercados y régimen de gobierno — entre iniciativa individual y política pública — debe cesar de existir para

RECUADRO 1.2

Creación de empleo

La creación de oportunidades suficientes de empleo productivo y de modos de vida sostenibles es una de las tareas más importantes — y más difíciles — en toda sociedad. La experiencia indica que es probable que entre los elementos centrales de una estrategia nacional efectiva de empleo figuren:

- *Enseñanza y capacitación* — Para competir en una economía mundial en rápido proceso de transición, todos los países tienen que hacer fuertes inversiones en la educación, la capacitación y la formación técnica de su población.
- *Una atmósfera propicia* — Es probable que el sector privado genere la mayor parte de las nuevas oportunidades de empleo. Pero los mercados no pueden funcionar en forma eficaz si los gobiernos no crean una atmósfera propicia, en que se incluyan políticas macroeconómicas justas y estables, un marco jurídico equitativo, infraestructuras físicas suficientes y un sistema adecuado de incentivos para la inversión privada.
- *Acceso a los bienes* — Una distribución más equitativa de los activos físicos (tierras) y un mejor acceso a los medios de producción (crédito e información) suelen ser esenciales para asegurar un modo de vida sostenible.
- *Tecnologías con alta intensidad de*

mano de obra — Los países en desarrollo tienen que estar en condiciones de hacer el uso más eficiente posible de sus factores de producción, y de explotar su ventaja relativa, la mano de obra abundante. Las políticas fiscales y de precios, cuando sea posible, deben tratar de estimular el empleo de alta densidad de mano de obra.

- *Programas de obras públicas* — En los lugares donde los mercados privados han fracasado reiteradamente en la creación de empleo suficiente en ciertas regiones o en ciertas épocas del año, tal vez sea necesario que el Estado ofrezca empleo mediante programas de obras públicas para posibilitar que la gente sobreviva.
- *Grupos desfavorecidos* — En los lugares donde los mercados tiendan a discriminar contra determinados grupos, como las mujeres o ciertos grupos étnicos, tal vez sea necesario que el Estado considere la posibilidad de poner en práctica proyectos apropiados o programas de acción afirmativa.
- *Compartir el empleo* — Dado el creciente fenómeno del “crecimiento sin empleo”, ha resultado necesario reformular el concepto de trabajo y considerar arreglos laborales más innovadores y flexibles, incluida la posibilidad de compartir el empleo.

que pueda ampliarse la gama de opciones humanas, tanto hoy como para el futuro.

Estrategias políticas

Es necesario asegurar el carácter sostenible en todos los sectores de la economía y en todos los niveles de la acción para el desarrollo. Para ello será necesario introducir cambios profundos, tanto en las políticas nacionales como de las políticas mundiales.

En el plano nacional, debe lograrse un nuevo equilibrio entre la eficiencia de los mercados competitivos, los marcos jurídicos y reglamentarios que sólo los gobiernos pueden brindar, las inversiones para aumentar la capacidad de todos y la existencia de garantías de seguridad social para quienes tienen acceso menos franco a los mercados. Con este objeto, es menester establecer un equilibrio entre las exigencias de hoy y las necesidades de mañana, entre la iniciativa privada y la acción pública, entre la codicia individual y la compasión social.

Los individuos y las instituciones deben pasar a ser aliados en la causa común del mejoramiento de las oportunidades vitales, para las generaciones actuales y futuras

La esencia y la validación de las estrategias de desarrollo humano sostenible deben consistir en asegurar a todos un modo de vida sostenible. Por consiguiente, esas estrategias — especialmente en el plano nacional — tendrán que concentrarse en tres temas principales: reducción de la pobreza, creación de empleo e integración social; en suma, participación (recuadros 1.1, 1.2 y 1.3).

En el plano mundial, el desarrollo humano sostenible requiere nada menos que una nueva ética mundial. El universalismo en el reconocimiento de las reivindicaciones vitales y la preocupación por la supervivencia común deben conducir a la adopción de políticas favorables a un orden mundial más equitativo, basadas en reformas mundiales fundamentales, algunas de las cuales se examinan en el capítulo 4. El concepto de carácter sostenible corre gran peligro en un mundo en que una cuarta parte son ricos y tres cuartas partes son pobres, la mitad son democráticos y la otra mitad, autoritarios, en que se niega a los países pobres el acceso a las oportunidades económicas mundiales, en que la disparidad del ingreso entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial se ha duplicado en los últimos tres decenios, en que una cuarta parte de la humanidad no puede satisfacer sus necesidades humanas básicas y en que los países ricos consumen cuatro quintas partes del capital natural de la humanidad sin estar obligados a pagar por él. El concepto de un mundo único y un planeta único simplemente no puede surgir de un mundo sumido en la desigualdad. Tampoco puede crearse una responsabilidad compartida por la salud del patrimonio universal común si no existe un cierto grado de prosperidad mundial compartida. El carácter sostenible sin justicia mundial seguirá siendo siempre una meta elusiva.

Si no se hace frente a este problema — y no se le hace frente en forma decidida — la seguridad humana correrá riesgos en todo el mundo, asunto del que trata el capítulo 2.

RECUADRO 1.3

Integración social

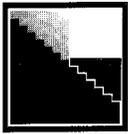
Una de las principales preocupaciones de muchos países en los próximos años debe ser cómo evitar dislocaciones sociales violentas, particularmente conflictos entre grupos étnicos. Para lograrlo, tendrán que adoptar firmes medidas encaminadas a fomentar oportunidades con mayor igualdad para todos. Entre esas medidas figuran las siguientes:

- *Igualdad ante la ley* — El primer paso esencial hacia una sociedad integrada consiste en garantizar a todos el goce de los mismos derechos fundamentales.
- *Derechos de las minorías* — Para proteger la diversidad, el Estado debe asegurar que las minorías cuenten con la protección legal de ciertos derechos, incluso el de mantener su cultura, y que esos derechos se respeten en la práctica.
- *Políticas contra la discriminación* — Es necesario que los gobiernos adopten medidas enérgicas para contrarrestar la discriminación y apliquen penas severas a su infracción.

• *Educación* — Una de las mejores maneras de estimular la integración social consiste en asegurar que todos los sectores de la sociedad tengan acceso a oportunidades educacionales básicas que respeten la diversidad de culturas y tradiciones.

• *Empleo* — Con el fin de asegurar que haya oportunidades de empleo sin discriminación, el Estado tal vez deba poner en práctica una discriminación positiva mediante la acción afirmativa en favor de los grupos más desfavorecidos y marginados, incluidas las mujeres.

• *Régimen de gobierno* — Puede aumentarse en gran medida la integración social haciendo que el gobierno esté más cerca de la gente, mediante la delegación de facultades, la descentralización y la responsabilidad, propiciando las organizaciones comunitarias de base y creando cauces para la participación directa.



Nuevas dimensiones de la seguridad humana

Hace 50 años Albert Einstein resumió el descubrimiento de la energía atómica con su simplicidad característica: "Todo cambió". Y luego pronosticó: "Necesitaremos una manera sustancialmente nueva de pensar si la humanidad ha de sobrevivir". Aunque Nagasaki e Hiroshima fueron devastadas por explosiones nucleares, la humanidad ha sobrevivido su primera prueba crítica de prevenir la devastación nuclear a escala mundial. Pero cinco decenios más tarde necesitamos otra transición profunda en el pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana.

El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. Las Superpotencias estaban trabadas en una lucha ideológica, librando una guerra fría en todo el mundo. Los países en desarrollo, que habían logrado su independencia sólo recientemente, tenían sensibilidad respecto de cualquier amenaza, real o percibida, a su frágil identidad nacional. Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente. Al disiparse la penumbra de la guerra fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos.

Para mucha gente una sensación de in-

seguridad deriva más de las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que del temor a un acontecimiento cataclísmico mundial. ¿Tendrán suficiente para comer ellos y sus familias? ¿Perderán su empleo? ¿Estarán seguros sus barrios y calles respecto de la delincuencia? ¿Los torturará un Estado represivo? ¿Serán víctimas de violencia en razón de su sexo? ¿Serán objeto de persecución por su religión o su origen étnico? (recuadro 2.1).

En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas.

La idea de la seguridad humana, aunque simple, probablemente constituirá una revolución en la sociedad del siglo XXI. Una consideración del concepto básico de seguridad humana debe centrarse en cuatro de sus características esenciales:

- La seguridad humana es una preocupación *universal*. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. Hay muchas amenazas que son comunes a toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos. Su intensidad puede variar de un lugar a otro, pero todas esas amenazas contra la seguridad humana son reales y van en aumento.
- Los componentes de la seguridad humana son *interdependientes*. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el

Necesitamos otra transición profunda del pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana

tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias llegan a todo el mundo.

- Es más fácil *velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana* que con la intervención posterior. Es menos costoso hacer frente a esas amenazas aguas arriba que aguas abajo. Por ejemplo, los costos directos e indirectos del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA/VIH) ascendían a unos 240.000 millones de dólares en el de-

cenio de 1980. Unos pocos miles de millones de dólares invertidos en la atención primaria de la salud y en la educación en planificación de la familia podrían haber ayudado a contener la difusión de esta enfermedad mortal.

- La seguridad humana *está centrada en el ser humano*. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

Varios analistas han intentado formular definiciones rigurosas de la seguridad humana. Pero, al igual que otros conceptos fundamentales, como la libertad humana, la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia. Y la mayoría de la gente entiende instintivamente lo que significa la seguridad.

Sin embargo, tal vez sea útil contar con una definición más explícita. Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país.

La pérdida de la seguridad humana puede ser un proceso lento y silencioso o una emergencia abrupta y estridente. Puede ser obra humana, como resultado de opciones erradas de política. Puede ser consecuencia de las fuerzas de la naturaleza. O puede ser una combinación de ambos casos, como ocurre con frecuencia cuando el deterioro del medio ambiente desemboca en un desastre natural, seguido de la tragedia humana.

Para definir la seguridad es importante que no se equipare la seguridad humana al desarrollo humano. El desarrollo humano es un concepto más amplio, definido en anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano* como un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y

RECUADRO 2.1

La seguridad humana, como la percibe la gente

La forma en que los individuos consideran la seguridad depende mucho de sus circunstancias inmediatas. A continuación presentamos algunas opiniones acerca de la seguridad recopiladas en todo el mundo, en un muestreo especial hecho por las oficinas exteriores del PNUD.

Alumno de escuela primaria en Kuwait

"Me siento seguro porque vivo con mi familia y tengo amigos. Pero no me sentí seguro durante la invasión iraquí. Si un país está en guerra, ¿cómo puede la gente sentirse segura?"

Ama de casa en Nigeria

"Sólo hallo seguridad en el nombre de Dios, creador del cielo y la Tierra. Me siento segura porque tengo libertad para adorar a quien yo prefiera, como yo prefiera y también porque puedo rezar por toda la gente y por la paz en todo el país."

Alumna de cuarto grado en Ghana

"Me sentiré segura cuando sepa que puedo caminar por la calle de noche sin ser violada."

Zapatero remendón de Tailandia

"Cuando tenemos bastante para que coman los niños nos sentimos felices y seguros."

Namibiano

"Los robos me hacen sentir inseguro. A veces pienso como si me hubieran robado hasta la vida."

Mujer iraní

"Creo que una muchacha no se puede sentir segura hasta que se haya casado y tenga alguien en quien confiar."

Funcionario público del Camerún

"La seguridad significa para mí que mi empleo y mi cargo están seguros y que puedo seguir satisfaciendo las necesidades de mi familia y tener algo además para la inversión y los amigos."

Mujer de Kirguistán

"La seguridad humana depende de la fe en el mañana, no tiene tanto que ver con los alimentos y la ropa, sino con la estabilidad de la situación política y económica."

Alumno de escuela secundaria de Mongolia

"Antes, la educación era absolutamente gratuita en este país, pero a partir de este año todos los estudiantes tienen que pagar. Ahora no me siento muy seguro acerca de la terminación de mis estudios."

Paraguaya

"Me siento segura porque me siento realizada y tengo confianza en mí misma. Me siento segura además porque Dios es todopoderoso y vela por mí."

Ecuatoriano

"Lo que hace que uno se sienta inseguro por sobre todo son la violencia y la delincuencia, así como la inseguridad con respecto a la policía. Los servicios básicos son también partes importantes de la seguridad."

libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.

Evidentemente, hay un vínculo entre la seguridad humana y el desarrollo humano: el progreso en una esfera realza las posibilidades de lograr progresos en la otra. Pero el fracaso en una esfera aumenta también el riesgo de que fracase la otra: la historia abunda en ejemplos.

El desarrollo humano fallido o limitado provoca un aumento de la privación humana, la pobreza, el hambre, la enfermedad o las disparidades persistentes entre comunidades étnicas, entre regiones, en el acceso al poder y la oportunidad económica. A su vez, esto puede provocar la violencia.

Cuando la gente siente que está amenazada su seguridad inmediata suele hacerse menos tolerante, como los sentimientos y la violencia xenofóbicos de Europa lo muestran. O en los casos en que la gente siente que se erosiona la base de su modo de vida, como su acceso al agua, puede provocarse un conflicto político, como en partes del Asia central y los Estados árabes. La opresión y la percepción de injusticia puede provocar también una protesta violenta contra el autoritarismo, como en Myanmar o en el Zaire, cuando la población pierde la esperanza de que haya un cambio gradual.

Velar por la seguridad humana no significa quitar a la gente la responsabilidad y la oportunidad de regir su vida. Por el contrario, cuando la gente está insegura se transforma en una carga para la sociedad.

El concepto de seguridad humana destaca que la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida. Esto los liberará y ayudará a asegurar que puedan hacer una contribución cabal al desarrollo, a su propio desarrollo y al de su comunidad, su país y el mundo. La seguridad humana es un componente crítico del desarrollo con participación.

La seguridad humana, por lo tanto, no es un concepto defensivo, como lo son la seguridad territorial o militar. Por el contrario, la seguridad humana es un concepto integrador. Reconoce el carácter universal de las reivindicaciones vitales examinadas en el

capítulo 1. Está inmersa en el concepto de solidaridad entre la gente. No se puede provocar por la fuerza, de un ejército opuesto a otro ejército. Puede hacerse realidad sólo si se concuerda en que el desarrollo debe hacer participar a toda la gente.

La seguridad humana tiene así muchas facetas. Para aclararlas conviene examinar sus componentes fundamentales en detalle.

Componentes de la seguridad humana

La seguridad humana siempre ha tenido dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. Esto se ha reconocido desde los inicios de las Naciones Unidas. Pero más tarde el concepto se inclinó en favor del primer componente, en desmedro del segundo.

Los fundadores de las Naciones Unidas, al considerar la seguridad, siempre dieron igual peso a los territorios y a la población. En 1945 el Secretario de Estado de los Estados Unidos informó a su Gobierno sobre los resultados de la Conferencia de San Francisco en que se establecieron las Naciones Unidas. Sus expresiones fueron bastante concretas a este respecto:

La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera... Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en sus hogares y sus empleos.

Este es el momento de hacer la transición desde el concepto estrecho de la seguridad nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana.

La población de los países ricos aspira a la seguridad respecto de la amenaza del delito y la guerra de los estupefacientes en sus calles, la difusión de enfermedades mortales como el VIH/SIDA, el deterioro de los suelos, el aumento del nivel de contamina-

El mundo nunca tendrá seguridad contra la guerra si los hombres y las mujeres no tienen seguridad en sus hogares ni en sus empleos

***En la actualidad,
sólo alrededor de la
cuarta parte de la
población mundial
puede tener
seguridad
económica***

ción, el temor de perder su empleo y muchas otras fuentes de ansiedad que surgen a medida que se desintegra la trama social. La población de los países pobres exige liberación respecto de la amenaza permanente del hambre, la enfermedad y la pobreza, a la vez que enfrenta los mismos problemas que amenazan a los países industrializados.

En el plano mundial, la seguridad humana no significa ya contar con salvaguardias cuidadosamente erigidas contra la amenaza de un holocausto nuclear, una probabilidad que se ha reducido grandemente al terminar la guerra fría. En cambio, significa responder a la amenaza de la pobreza mundial que atraviesa las fronteras internacionales en forma de estupefacientes, VIH/SIDA, cambio climático, migración ilegal y terrorismo. La perspectiva del suicidio colectivo al recurrir en forma impulsiva a las armas nucleares fue siempre exagerada. Pero la amenaza de la pobreza mundial que afecta a todas las vidas humanas — en los países ricos y los países pobres — es auténtica y persistente. Y no hay salvaguardias mundiales contra esas amenazas verdaderas a la seguridad humana.

El concepto de seguridad debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales:

- Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población.
- De la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible.

La lista de amenazas contra la seguridad humana es larga, pero la mayoría de ellas pueden agruparse en siete categorías principales:

- Seguridad económica
- Seguridad alimentaria
- Seguridad en materia de salud
- Seguridad ambiental
- Seguridad personal
- Seguridad de la comunidad
- Seguridad política.

Seguridad económica

La seguridad económica requiere un ingreso básico asegurado, por lo general como

resultado de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos. Pero en la actualidad sólo alrededor de la cuarta parte de la población mundial puede tener seguridad económica en tal sentido.

Muchos habitantes de países ricos se sienten hoy inseguros porque resulta cada vez más difícil obtener y conservar un empleo. En los últimos dos decenios, el ritmo de aumento del número de empleos en los países industrializados ha sido sólo la mitad del ritmo de crecimiento del PIB y no ha mantenido el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. En 1993 más de 35 millones de personas buscaban empleo, y las mujeres constituían una elevada proporción.

Las probabilidades de que los jóvenes estén desempleados son mayores: en el Reino Unido el desempleo de los jóvenes fue en 1992 de 15%, en los Estados Unidos, 14%, en España, 34%, y en Italia, 33%. La tasa de desempleo suele variar además con el origen étnico. En el Canadá la tasa de desempleo de la población indígena es cercana a 20%, el doble de la de los demás canadienses. Y en los Estados Unidos la tasa de desempleo de los negros es el doble de la de los blancos.

Incluso quienes tienen empleo pueden sentirse inseguros si éste es sólo temporal. En 1991, en Finlandia, un 13% de la mano de obra empleada eran trabajadores temporales, y esas cifras eran incluso más elevadas en otras partes: 15% en Grecia, 17% en Portugal, 20% en Australia y 32% en España. Desde luego, algunas personas prefieren trabajar en forma temporal. Pero en España, Portugal, Grecia, Bélgica y los Países Bajos, más del 60% de los trabajadores aceptaban empleos temporales porque no podían hallar empleo permanente. Con el fin de que haya trabajo para todos, en los países industrializados se está experimentando con compartir los empleos.

Los problemas son incluso mayores en los países en desarrollo, donde el desempleo manifiesto es comúnmente superior al 10%, y es probable que el desempleo total sea bastante superior. También en este caso se trata de un problema más agudo para los

jóvenes: en África la tasa de desempleo manifiesto de los jóvenes fue superior a 20% en el decenio de 1980. Y es uno de los principales factores de auge del fundamentalismo en países como Argelia, o de las tensiones étnicas, como en Kenia. Pero las cifras de desempleo no expresan plenamente la escala auténtica de la crisis, ya que muchos de los que trabajan están severamente subempleados. Sin un sistema de seguridad social los más pobres no pueden sobrevivir ni siquiera un corto período sin un ingreso. Muchos de ellos, sin embargo, pueden depender del apoyo familiar o comunitario. Pero ese sistema está fallando rápidamente. De manera que los desempleados suelen verse obligados a aceptar cualquier trabajo que puedan hallar, por improductivo o mal remunerado que sea.

Las condiciones más inseguras de trabajo suelen hallarse en el sector no estructurado, que representa una elevada proporción del empleo total: en 1991, le correspondía un 30% de todos los empleos de América Latina y un 60% de los de África.

El cambio mundial hacia el empleo más "precario" refleja el cambio de la estructura de la industria. Han ido desapareciendo los empleos manufactureros, en tanto muchas de las nuevas oportunidades están en el sector de servicios, donde el empleo es mucho más probablemente temporal o de jornada parcial, y está menos protegido por los sindicatos.

Para mucha gente, la única opción es el empleo por cuenta propia. Pero éste puede ser incluso menos seguro que el empleo remunerado, y quienes se hallan en el fondo de la escala social tienen dificultad para subvenir a sus gastos mínimos. En las zonas rurales los campesinos más pobres tienen escaso acceso a la tierra, cuya distribución se puede medir por el coeficiente de Gini, una medida de desigualdad que va de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad absoluta). En Sri Lanka, el coeficiente de Gini respecto de la tierra es 0,62, en Kenia, 0,77, y en el Brasil, 0,86. E incluso quienes tienen algo de tierra, o conocen oportunidades de inversión productiva, suelen tener dificultades para cultivar la tierra e invertir efectivamente porque tienen escaso acceso al crédito. Esto ocurre aunque aumentan las

pruebas de que los pobres están en condiciones de que se les otorgue crédito. En muchos países en desarrollo, el 40% de la población recibe menos de 1% del total del crédito.

El cambio a un trabajo más precario ha ido acompañado del aumento de la inseguridad en el ingreso. Los salarios nominales se han mantenido estancados, o han aumentado sólo lentamente, pero la inflación ha erosionado agudamente su valor. Algunos de los peores ejemplos de inflación en el decenio de 1980 fueron: Nicaragua, 584%; la Argentina, 417%; el Brasil, 328%; y Uganda, 197%; y en el decenio de 1990: Ucrania, 1.445%, la Federación de Rusia, 1.353%, y Lituania, 1.194%.

Como resultado de ello los salarios reales se han reducido en muchas partes del mundo. En América Latina se redujeron en el decenio de 1980 en 20%, y en muchos países africanos, en el mismo período, el valor del salario mínimo descendió abruptamente, en 20% en el Togo, 40% en Kenia y 80% en Sierra Leona. Las mujeres están en situación todavía peor, ya que es característico que reciban salarios inferiores en un 30% a un 40% a los de los hombres por el mismo tipo de trabajo. En el Japón y en la República de Corea las mujeres empleadas en el sector manufacturero ganan sólo la mitad de lo que ganan los hombres.

La inseguridad en cuanto al ingreso ha afectado también a los países industrializados. En la Comunidad Europea, 44 millones de personas (alrededor de 28% de la fuerza de trabajo) reciben menos de la mitad del ingreso medio del país. En los Estados Unidos, los ingresos reales disminuyeron en 3% en el decenio de 1980. Los grupos étnicos minoritarios suelen hallarse entre los más afectados: en el Canadá casi la mitad de la población indígena vive en reservas que ahora dependen de los pagos de transferencias para satisfacer sus necesidades básicas.

Algunos sectores de la población están en situación particularmente difícil. En 1994 cerca de 65 millones de personas discapacitadas necesitan formación y colocación en empleos para lograr una seguridad económica. Sólo un 1% recibirán servicios sustanciales. Los discapacitados, en gene-

La gente no pasa hambre porque no haya alimentos, sino porque no puede adquirirlos

ral, se hallan en el 25% más pobre de la población. Y su tasa de desempleo llega a 84% en Mauricio y a 46% en China.

Con ingresos bajos e inseguros, mucha gente tiene que buscar más apoyo en su gobierno. Pero suelen buscar en vano. La mayoría de los países en desarrollo carecen incluso de las formas más rudimentarias de seguridad social, y los problemas presupuestarios de los países industrializados han reducido la protección que daba la seguridad social. En los Estados Unidos, entre 1987 y 1990, las prestaciones reales de los pensionados se redujeron en 40%, y en Austria, en 50%. En Alemania, donde los subsidios de maternidad ya se habían reducido a 25% de la remuneración total, el Gobierno decidió que en los próximos tres años se reducirían los pagos de desempleo y bienestar en unos 45.000 millones de dólares, la mayor reducción en la historia de Alemania en la posguerra.

El resultado: aumento de la pobreza. Tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea, casi 15% de la población vive por debajo del umbral de pobreza. La incidencia de la pobreza varía también en función del origen étnico. En Alemania, donde se ha estimado el promedio nacional en 11%, la incidencia de la pobreza entre los residentes extranjeros es de 24%. Pero los problemas más agudos se registran en los países en desarrollo, donde más de la tercera parte de la población vive por debajo del umbral de pobreza, y más de 1.000 millo-

nes de personas sobreviven con un ingreso diario inferior a 1 dólar.

Uno de los efectos más severos de la falta de seguridad económica es la carencia de vivienda. Casi 250.000 neoyorquinos — más del 3% de la población de la ciudad y más del 8% de sus habitantes negros — han residido en albergues en los últimos cinco años. Londres tiene unos 400.000 habitantes sin vivienda registrados. Francia tiene más de 500.000, casi 10.000 de ellos en París. La situación es mucho peor en los países en desarrollo. En Calcuta, Dhaka y México, D.F., más de 25% de la población constituye lo que a veces se denomina “población flotante”.

En los gráficos 2.1 y 2.2 figuran algunos indicadores de inseguridad económica. Respecto de los países industrializados, los indicadores se refieren a la seguridad en el empleo. Pero respecto de los países en desarrollo, en razón de la limitación de los datos, estos indicadores se refieren sólo a la seguridad del ingreso.

Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria significa que todos, en todo momento, tienen acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos que compran. Esto requiere no sólo que haya suficiente alimento para todos, sino también que la gente tenga acceso inmediato a los alimentos, que tengan “derecho” al alimento, ya sea porque lo cultiva, lo compra o aprovecha un sistema público de distribución de alimentos. De esta manera, la disponibilidad de alimentos es una condición necesaria de la seguridad, pero no suficiente. La gente todavía puede pasar hambre incluso cuando hay bastantes alimentos, como ha ocurrido durante muchas hambrunas (recuadro 2.2).

La oferta global de alimentos no es un problema a escala mundial. Incluso en los países en desarrollo, la producción de alimentos per cápita aumentó en 18%, como promedio, en el decenio de 1980. Y hay en el mundo alimentos suficientes para ofrecer a todos unas 2.500 calorías diarias, 200 calorías más que el mínimo básico.

Pero ello no significa que todos tengan suficiente para comer. El problema suele

GRAFICO 2.1
La reducción de los ingresos amenaza la seguridad humana

PNB per cápita en 1991, como porcentaje del valor en el decenio de 1980

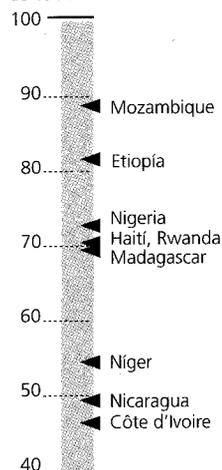
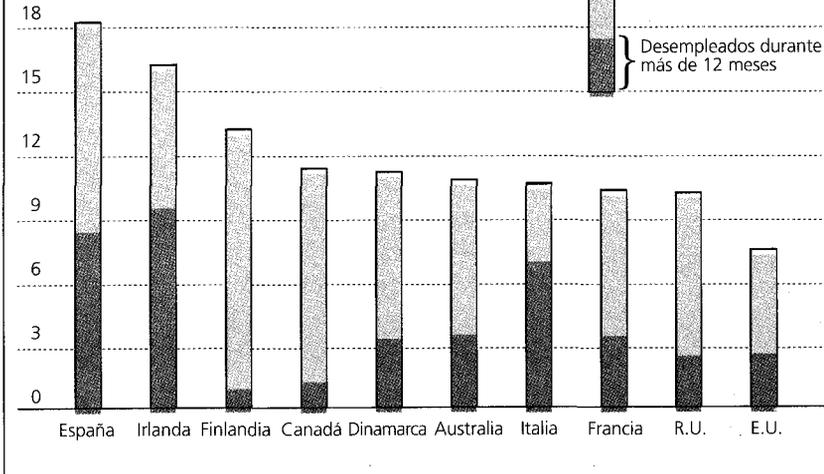


GRAFICO 2.2
Desempleo elevado en los países industrializados

Tasa de desempleo, 1992 (porcentaje)



consistir en la mala distribución de los alimentos y la falta de poder adquisitivo. Unos 800 millones de personas pasan hambre en todo el mundo. En el África al sur del Sáhara, pese al aumento considerable de la disponibilidad de alimentos en los últimos años, unos 240 millones de personas (alrededor del 30% del total) están desnutridos. Y en el Asia meridional, 30% de los niños nacen con bajo peso, una proporción mayor que la de cualquier otra región del mundo y una triste indicación del insuficiente acceso a los alimentos, particularmente por parte de las mujeres, que suelen ser las últimas en comer en el hogar. En el cuadro 2.1 figuran algunos indicadores de la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

Los gobiernos y los organismos internacionales han intentado de muchas maneras aumentar la seguridad alimentaria, tanto en el plano nacional como a escala mundial. Pero esos planes han tenido sólo efectos limitados. El acceso a los alimentos deriva del acceso a los activos, el trabajo y el ingreso asegurado. Y a menos que se enfrenten en su inicio mismo los problemas de los activos, el empleo y la seguridad del ingreso, la intervención estatal puede hacer muy poco para remediar la inseguridad alimentaria cuando el problema ya está declarado.

Seguridad de la salud

En los países en desarrollo las principales causas de defunción son las enfermedades contagiosas y parasitarias, que matan 17 mi-

llones de personas por año, incluidos 6,5 millones debido a infecciones respiratorias agudas, 4,5 millones a enfermedades diarreicas y 3,5 millones a la tuberculosis. La mayoría de esas muertes se deben a la mala nutrición y a un medio ambiente inseguro, particularmente el abastecimiento de agua contaminada, que contribuye a casi 1.000 millones de casos de diarrea por año.

En los países industrializados las enfermedades que más muertes provocan son las del sistema circulatorio (5,5 millones de muertes por año), que se suelen vincular a la dieta y al estilo de vida. A continuación viene el cáncer, que en muchos casos tiene causas ambientales. En los Estados Unidos se considera que hay 18 riesgos ambientales que son los principales causantes del cáncer, y la contaminación del interior de los hogares ocupa el primer lugar en la lista.

Tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, las amenazas a la seguridad de la salud suelen ser mayores para los más pobres, particularmente los niños y los habitantes de las zonas rurales (gráfico 2.3). En los países en desarrollo, 85% de la

La inanición en medio de la abundancia: la hambruna de Bengala en 1943

RECUADRO 2.2

Comúnmente se piensa que las hambrunas son la venganza de la Naturaleza contra la humanidad infortunada. Aunque la Naturaleza puede desde luego crear situaciones de escasez local de alimentos, los seres humanos hacen que esa escasez se transforme en hambrunas generalizadas. La gente no pasa hambre porque no haya alimentos, sino porque no puede adquirirlos.

La hambruna de Bengala en 1943 nos revela por qué. Murieron más de cuatro millones de personas, aunque no había una escasez general de alimentos. De hecho, la oferta per cápita de cereales en 1943 fue superior a la de 1941 en 9%.

La hambruna fue en parte producto de un auge económico. El aumento súbito de actividades relacionadas con la guerra ejerció una poderosa presión inflacionaria sobre la economía e hizo que aumentaran los precios de los alimentos. En las zonas urbanas, quienes tenían trabajo podían pagar esos precios. Pero en las zonas rurales los trabajadores

agrícolas y de otros sectores hallaron que ya no podían permitirse comer, y se dirigieron por millares a las ciudades, en particular a Calcuta, en la esperanza de sobrevivir. Entonces, el aumento de los precios fue intensificado todavía más por la especulación y la compra impulsada por el pánico.

Probablemente habría podido evitarse la hambruna mediante una acción oportuna del Gobierno. Pero el gobierno colonial no hizo nada por detener el acaparamiento por los productores, los comerciantes y los consumidores. La política general fue "esperar y ver qué sucede". El socorro fue totalmente insuficiente, y la distribución de cereales a los distritos rurales fue ineficiente. Todavía en octubre de 1943, con 100.000 enfermos y menesterosos en las calles de Calcuta, el Gobierno seguía negando la existencia de una hambruna.

El resultado fue una de las mayores catástrofes provocadas por el hambre en nuestra época.

CUADRO 2.1
Indicadores de seguridad alimentaria en algunos países

Países	Índice de producción alimentaria per cápita (1979/81 = 100)	Índice de dependencia respecto de la importación de alimentos (1969/71 = 100)	Oferta diaria de calorías, como % de las necesidades (1988-90)
Etiopía	86	855	71
Afganistán	71	193	76
Mozambique	77	300	77
Angola	79	366	80
Rwanda	84	322	80
Somalia	78	134	81
Sudán	80	156	83
Burundi	91	165	85
Haití	84	364	94

población urbana contaba en 1990 con agua potable, pero sólo 62% de la población rural tenía acceso a ella. En los países industrializados los pobres y las minorías raciales son los más expuestos a la enfermedad. En los Estados Unidos, una tercera parte de los blancos viven en zonas contaminadas por el monóxido de carbono, pero la proporción correspondiente a la población negra es cercana a 50%. En 1991, la esperanza de vida de la población indígena del Canadá era de 72 años, en comparación con 77 años para todos los canadienses.

Hay una disparidad semejante entre ricos y pobres respecto del acceso a los servicios de salud. En el plano internacional, en los países industrializados hay como promedio un médico por cada 400 habitantes, pero en los países en desarrollo hay uno por casi 7.000 habitantes (en el África al sur del Sáhara la cifra es de 1 cada 36.000). Hay también disparidades marcadas en cuanto al gasto de salud entre los países en desarrollo. La República de Corea gasta anualmente 377 dólares per cápita en la atención de la salud, pero Bangladesh gasta sólo 7 dólares.

Es más probable que la población de los países industrializados tenga acceso a servicios de salud, pero incluso en este caso hay

una pronunciada disparidad en cuanto a la seguridad en materia de salud y para muchas personas está empeorando. En los Estados Unidos, entre 1989 y 1992 el número de habitantes sin seguro de salud aumentó de 35 millones a 39 millones.

Si bien los pobres en general tienen menos seguridad en cuanto a la salud, la situación de la mujer es particularmente difícil. Uno de los riesgos más graves que enfrentan es el parto: más de 3 millones de mujeres mueren cada año de causas relacionadas con el parto. La mayoría de esas muertes se podrían prevenir mediante el acceso a planificación de la familia en condiciones económicas y seguras, así como mediante apoyo básico en el hogar durante el embarazo y el parto, con la posibilidad de remitir a clínicas u hospitales a las mujeres que tuvieran complicaciones evidentes.

La mayor diferencia entre países del Norte y del Sur en cuanto a un indicador humano se encuentra en la mortalidad materna, que es unas 18 veces mayor en el Sur. De esta manera, un milagro de vida suele convertirse en una pesadilla de muerte, sólo porque la sociedad no puede sufragar el poco dinero que cuesta una persona que atienda el parto en el momento de mayor vulnerabilidad y ansiedad en la vida de una mujer.

Otra fuente creciente de inseguridad en materia de salud para ambos sexos es la difusión del VIH/SIDA (recuadro 2.3). Se cree que hay unos 15 millones de personas con reacción serológica VIH positiva, 80% de ellas en países en desarrollo. Hacia el año 2000 esa cifra puede subir a 40 millones (13 millones de los cuales serán mujeres).

Seguridad ambiental

Los seres humanos confían en un medio físico saludable, curiosamente en el supuesto de que, cualquiera sea el daño que inflijan a la Tierra, ésta terminará por recuperarse. Ello claramente no es así, porque la industrialización intensiva y el rápido crecimiento de la población han sometido el planeta a una tensión intolerable.

Las amenazas al medio ambiente que enfrentan los países son una combinación del deterioro de los ecosistemas local y

RECUADRO 2.3

VIH/SIDA, una epidemia mundial

El número acumulado de personas contagiadas con el VIH en todo el mundo llega ya a unos 15 millones, más de 12,5 millones de ellos en los países en desarrollo. Más de nueve millones viven en el África al sur del Sáhara, un millón y medio en América Latina y un millón en Asia.

La mayoría de los contagiados con el VIH vive en zonas urbanas, y 70% se halla en el principal grupo de edad activa, de 20 a 40 años. Hay un millón de niños contagiados. En los Estados Unidos el SIDA es ahora la principal causa de defunción de hombres de 25 a 44 años de edad, y la cuarta en importancia respecto de mujeres de ese grupo de edades. Se han calculado los costos acumulativos directos e indirectos del VIH/SIDA en el decenio de 1980 en 240.000 millones de dólares.

Las proyecciones futuras son alar-

mantes. Se prevé que hacia el año 2000 el número de personas contagiadas con el VIH llegará a entre 30 y 40 millones, 13 millones de las cuales serán mujeres. A esa fecha, la epidemia habrá dejado huérfanos a más de nueve millones de niños africanos.

La distribución geográfica del VIH/SIDA está cambiando. A mediados del decenio de 1980 la epidemia se hallaba bien establecida en América del Norte y África, pero hacia el año 2000, la mayoría de los nuevos casos se registrará en Asia. Por ejemplo, actualmente hay en Tailandia un número de casos que se estima en 500.000, y en la India, más de un millón.

El costo mundial, directo e indirecto, del VIH/SIDA podría ascender hacia el año 2000 a 500.000 millones de dólares anuales, suma equivalente a más del 2% del PIB mundial.

mundial. Las amenazas ambientales a escala mundial se examinan más adelante. Aquí nos ocuparemos de los países.

En los países en desarrollo, una de las mayores amenazas al medio ambiente es la del abastecimiento del agua. Actualmente el abastecimiento mundial de agua per cápita es sólo un tercio de lo que era en 1970. La escasez de agua se está transformando cada vez más en un factor causante de conflictos étnicos y de tensión política. En 1990, casi 1.300 millones de habitantes del mundo en desarrollo carecían de acceso a agua no contaminada (gráfico 2.4). Y gran parte de la contaminación del agua es el resultado de las malas condiciones del saneamiento: casi 2.000 millones de personas carecen de acceso a saneamiento seguro.

Pero la población de los países en desarrollo también ha estado sobrecargando las tierras. Todos los años se pierden entre 8 y 10 millones de acres de bosques, superficie igual a la de Austria. Y la deforestación, combinada con el pastoreo excesivo y métodos ineficientes de conservación, está acelerando la desertificación. Sólo en el África al sur del Sáhara, en los últimos 50 años se transformaron en desierto 65 millones de hectáreas de tierra productiva.

Incluso las tierras regadas están amenazadas por los residuos de sal. Los daños provocados por la salinización afectan a 25% de las tierras regadas en el Asia central, y 20% en el Pakistán.

En los países industrializados una de las principales amenazas ambientales es la contaminación del aire. Los Angeles produce 3.400 toneladas de contaminantes por año, y Londres, 1.200 toneladas. Nociva para la salud, esta contaminación daña también el medio natural. El deterioro de los bosques de Europa provocado por la contaminación del aire causa pérdidas económicas de 35.000 millones de dólares por año. Y la estimación de la pérdida anual de la producción agrícola como resultado de la contaminación del aire es de 1.500 millones de dólares en Suecia, 1.800 millones de dólares en Italia, 2.700 millones de dólares en Polonia, y 4.700 millones de dólares en Alemania.

Aunque el carácter del daño ambiental difiere entre países industrializados y países

en desarrollo, los efectos son semejantes casi en todas partes. La salinización es también grave en los Estados Unidos. Y la contaminación del aire es también aguda en ciudades del mundo en desarrollo. México, D.F. produce 5.000 toneladas de contaminantes atmosféricos por año, y en Bangkok la contaminación del aire es tan grave que más del 40% de los agentes de la policía de tránsito de la ciudad sufren de problemas respiratorios.

Muchas amenazas ambientales son crónicas y de efecto duradero. Otras tienen un carácter más súbito y violento. Bhopal y Chernobyl son las dos catástrofes ambientales súbitas más obvias. Muchos desastres "naturales" crónicos de los últimos años han sido provocados también por el ser humano. La deforestación ha provocado sequías e inundaciones más intensas. Y el crecimiento de la población ha desplazado habitantes hacia zonas susceptibles de ser afectadas por ciclones, terremotos o inundaciones, zonas que siempre se consideraron peligrosas y que anteriormente estaban deshabitadas (recuadro 2.4). La pobreza y la escasez de tierras están haciendo lo mismo, impulsando a la población hacia territorios mucho más marginales y aumentando su exposición a los riesgos naturales. El resultado es que los desastres son de mayor magnitud y más frecuentes. En el período 1967-1991 los desastres afectaron a 3.000 millones de personas, el 80% de ellas en Asia. Murieron más de siete millones de personas, y dos millones resultaron heridas.

La mayoría de los países en desarrollo tienen planes para hacer frente a las emergencias naturales; Bangladesh, por ejemplo, tiene un complejo sistema de alarma contra ciclones en la bahía de Bengala. A veces la escala supera los recursos nacionales y requiere acción en el plano internacional. Sin embargo, las respuestas suelen ser lentas, insuficientes y carentes de coordinación. Los actuales esfuerzos humanitarios, particularmente por parte del sistema de las Naciones Unidas, adolecen de una grave escasez de financiación. Y muchos de los habitantes más vulnerables perecen antes de que llegue la ayuda internacional.

GRAFICO 2.3
Salud de la infancia

Porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso

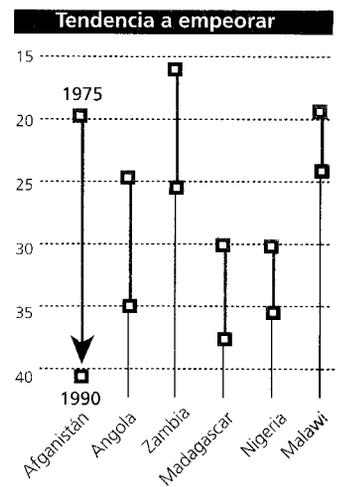
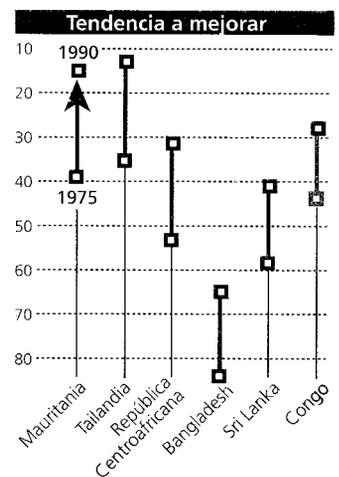
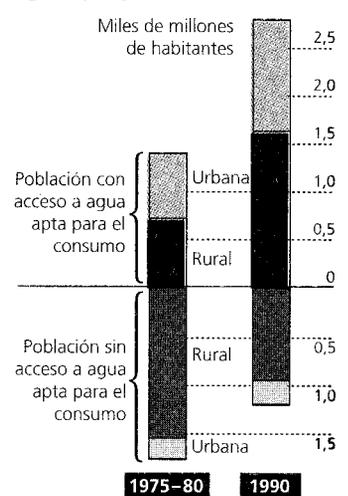


GRAFICO 2.4
Más de 1.000 millones de personas en los países en desarrollo todavía carecen de agua apta para el consumo



Seguridad personal

Tal vez no haya otro aspecto de la seguridad humana tan fundamental para la gente como su seguridad respecto de la violencia física. Tanto en los países pobres como en los ricos, la vida humana se ve cada vez más amenazada por la violencia súbita e imprevisible. Esta amenaza asume varias formas:

- Amenazas del Estado (tortura física)
- Amenazas de otros Estados (guerra)
- Amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica)
- Amenazas de individuos o pandillas

contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera)

- Amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica)
- Amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños)
- Amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes)

En muchas sociedades las vidas humanas corren más riesgo que nunca antes (gráfico 2.5). Para muchas personas, la mayor fuente de ansiedad es la delincuencia, particularmente la delincuencia violenta. Muchos países dan cuenta de tendencias inquietantes. En 1992, en los Estados Unidos, se denunciaron ante la policía 14 millones de delitos. Esos delitos impusieron una grave carga económica, calculada en 425.000 millones de dólares anuales. Los delitos denunciados en Alemania el mismo año aumentaron en 10%. En la segunda mitad del decenio de 1980, la tasa de homicidio de Italia y Portugal se duplicó, y la de Alemania se triplicó. El aumento de la delincuencia se relaciona a menudo con el tráfico de estupefacientes. En el Canadá, 225 personas de cada 100.000 son víctimas todos los años de delitos relacionados con los estupefacientes, y en Australia esa cifra asciende a 400. En la segunda mitad del decenio de 1980 los delitos relacionados con los estupefacientes se duplicaron casi en Dinamarca y en Noruega, y aumentaron más de 30 veces en el Japón.

La delincuencia y la violencia son también parte de la vida diaria de los países en desarrollo. Todos los días se asesina a cuatro niños en el Brasil, donde el homicidio de menores ha aumentado en 40% en el último año. En Kenya se informó en 1993 de 3.300 robos de automóviles, un aumento de 200% con respecto a 1991. Incluso en China están aumentando la delincuencia violenta y el número de violaciones.

Los accidentes industriales y de tránsito constituyen también un gran riesgo. En los países industrializados, los accidentes de tránsito son de hecho la principal causa de defunción de la población de 15 a 30 años de edad, y algunas de las tasas más elevadas de lesiones se registraron en Austria, Bélgica, el Canadá y los Estados Unidos. Y

RECUADRO 2.4

El aumento de los desastres

La frecuencia y gravedad de los desastres ha aumentado abruptamente en los últimos dos decenios. Hubo 16 desastres importantes en el decenio de 1960, 29 en el de 1970 y 70 en el de 1980.

Según la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los desastres naturales que más muertes provocaron entre 1967 y 1991 fueron las sequías (1,3 millones), los ciclones (800.000), los terremotos (600.000) y las inundaciones (300.000). Pero el mayor número de desastres fueron en ese período las inundaciones (1.358), seguidas de los accidentes (1.284). Se define como desastre una situación que ha causado la muerte de por lo menos 10 personas, o que ha afectado por lo menos a 100.

Tal vez la causa más importante del aumento en el número y los efectos de los desastres es el crecimiento de la población, que está obligando a la gente a vivir en lugares cada vez más marginales y peligrosos, como tierras bajas susceptibles de sufrir inundaciones o cerca de volcanes activos. Y a medida que una proporción cada vez mayor del planeta es ocupada, es más probable que los terremotos afecten zonas habitadas. La población aumenta y el desarrollo industrial también provoca el deterioro ambiental. La deforestación y el pastoreo excesivo, por ejemplo, han aumentado el número y la gravedad de las sequías e inundaciones. Los pobres están mucho más expuestos a los desastres que los ricos. Son ellos quienes ocupan las empinadas colinas susceptibles de deslizamientos de tierra. Son ellos quienes ocupan las frágiles islas de deltas

que se hallan en el camino de los ciclones. Y son ellos quienes viven en edificios congestionados y precariamente construidos y en los tugurios que los terremotos derriban.

Hay también disparidades en el plano internacional. Las sequías o las inundaciones de África provocan mucho más daño que las de América del Norte. Así, un 22% de los casos de desastre mundiales registrados entre 1967 y 1991 ocurrieron en América y 15% en África. Pero 6% de las muertes se registraron en América y 60% en África. Es claro que los países pobres están menos equipados para hacer frente a los desastres naturales.

Los desastres provocan también daños económicos considerables, y también estas cifras han ido en aumento. Se calculó que en el decenio de 1960 las pérdidas a escala mundial habían ascendido a 10.000 millones de dólares, en el decenio de 1970, a 30.000 millones de dólares, y en el decenio de 1980, a 93.000 millones de dólares. La mayoría de esas pérdidas (más de 60%) se registró en los países industrializados, aunque expresado como proporción del PNB, el costo económico fue superior para los países en desarrollo.

Los desastres en los países en desarrollo forman parte integral de su ciclo de pobreza. La pobreza provoca desastres, y los desastres exacerbaban la pobreza. Sólo el desarrollo humano sostenible, que aumente la seguridad de los seres humanos y del planeta en que habitamos, podrá reducir la frecuencia y los efectos de los desastres naturales.

en los países en desarrollo correspondió a los accidentes del tránsito por lo menos 50% del total de las muertes por accidentes. El número de muertos en accidentes de carretera fue en Sudáfrica de 10.000 en 1993, tres veces el número de muertes debidas a la violencia política.

La violencia en el lugar de trabajo también ha aumentado. En 1992, más de 2 millones de trabajadores fueron agredidos físicamente en su lugar de trabajo en los Estados Unidos, casi 6,5 millones fueron amenazados con el uso de la violencia, y 16 millones sufrieron alguna otra forma de hostigamiento. El costo de todo ello en tiempo de trabajo perdido y gastos legales ascendió a más de 4.000 millones de dólares. Casi una sexta parte de las muertes registradas ese año en el lugar de trabajo fueron homicidios.

Entre las amenazas personales más graves figuran las que se dirigen contra las mujeres. En ninguna sociedad están las mujeres seguras o reciben un trato igual al que reciben los hombres. La inseguridad personal las persigue de la cuna a la tumba. En el hogar son las últimas en comer. En la escuela son las últimas en recibir educación. En el trabajo son las últimas en ser contratadas y las primeras en ser despedidas. Y desde la infancia hasta la edad adulta reciben malos tratos a raíz de su sexo.

Ahora, las mujeres están recibiendo mejor educación e ingresan al empleo, con frecuencia como titulares de un ingreso primario. Millones de mujeres son ahora jefas de hogar, la tercera parte en el mundo en general, y casi la mitad en algunos países africanos, donde las mujeres producen casi el 90% de los alimentos. Pero hay todavía muchos indicadores alarmantes de inseguridad y violencia física como consecuencia de la discriminación por motivos de sexo. Recientemente se estimó que en los países en desarrollo una tercera parte de las esposas eran objeto de malos tratos físicos. Se informa de que una mujer de cada 2.000 ha sido violada en el mundo. En los Estados Unidos, sólo en 1993 se denunciaron más de 150.000 violaciones. El hostigamiento sexual en el empleo es común. En la India, grupos de mujeres sostienen que hay unas 9.000 muertes por año relacionadas con la

GRAFICO 2.5

Perfil del sufrimiento humano en los países industrializados



dote. Según estimaciones del Gobierno, esa cifra fue de 5.000 en 1992.

Los niños, que deberían ser los que tuvieran más protección en cualquier sociedad, son objeto de muchas formas de malos tratos. En los Estados Unidos se informó recientemente de que casi 3 millones de niños habían sido víctimas de malos tratos y negligencia, y en 1992 murieron casi 7.000 niños en los Estados Unidos (20 por día) como consecuencia de disparos de armas de fuego. En los países en desarrollo la pobreza obliga a muchos niños a hacer un trabajo pesado a una edad demasiado temprana, lo que frecuentemente deteriora su salud. En el Brasil, más de 200.000 niños pasan su vida en la calle. Hasta las estimaciones más moderadas arrojan un número total de prostitutas infantiles en Tailandia, Sri Lanka y Filipinas de 500.000.

Seguridad de la comunidad

La mayor parte de la población deriva seguridad de su participación en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que den seguridad a la persona. Esos grupos ofrecen también apoyo práctico. Por ejemplo, el sistema de familia ampliada ofrece protección a sus miembros más débiles, y muchas sociedades tribales funcionan basándose en el principio de que los jefes de hogar tienen derecho a una parcela de tierra suficiente para mantener a su familia, de manera que la distribución de tierras se hace en consecuencia.

Pero las comunidades tradicionales pueden también perpetuar las prácticas opresivas: el empleo de mano de obra sojuzgada y esclava y el tratamiento particularmente cruel de la mujer. En Africa, todos los años cientos de miles de niñas sufren mutilaciones genitales como resultado de la práctica tradicional de la circuncisión femenina.

Algunas de esas prácticas tradicionales están desapareciendo a raíz del proceso constante de modernización. Es menos probable que la familia ampliada ofrezca apoyo ahora a un miembro en apuros. Los idiomas y las culturas tradicionales están disipándose con el asalto de la prensa. Por otra parte,

muchas prácticas opresivas son objeto de oposición de parte de organizaciones populares y mediante acciones legales.

Las comunidades tradicionales, en particular los grupos étnicos, pueden ser también objeto de ataque mucho más directo, entre ellas mismas. Cerca del 40% de los Estados del mundo tienen más de cinco poblaciones étnicas de tamaño considerable, una o más de las cuales está sometida a discriminación. En varios países aumentan las tensiones étnicas, con frecuencia debido al limitado acceso a las oportunidades, ya sea que se trate de servicios sociales del Estado o de empleos en el mercado. Las comunidades individuales se perjudican, o consideran que perjudican, en la lucha por este tipo de oportunidades. Como resultado de ello, cerca de la mitad de los Estados del mundo han experimentado recientemente algún tipo de conflicto entre grupos étnicos. Y ello ha sido especialmente grave en los casos en que los conflictos nacionales han sido exacerbados por la rivalidad causada por la guerra fría.

Los enfrentamientos étnicos suelen tener resultados brutales (cuadro 2.2). Desde 1983 han muerto en Sri Lanka más de 14.000 personas como resultado del conflicto entre los tamiles y los singaleses. Desde 1981 han muerto más de 130.000

CUADRO 2.2
Conflictos étnicos y religiosos

Países	Rebelión de grupo ^a 1980-89	Conflictos armados graves ^b 1989-92	Refugiados salidos del país (en miles) 1992
Afganistán	sí	sí	4.720
Mozambique	no	sí	1.730
Iraq	sí	sí	1.310
Somalia	sí	sí	870
Etiopía	sí	sí	840
Liberia	no	sí	670
Angola	sí	sí	400
Myanmar	sí	sí	330
Sudán	sí	sí	270
Sri Lanka	sí	sí	180

a. Se entiende por rebelión de grupo la de grupos comunales no pertenecientes al Estado, que se arman, organizan a más de 1.000 combatientes e inician actividades violentas contra otros grupos de ese tipo.

b. Se entiende por conflictos armados graves, conflictos controvertidos en los que están en juego el gobierno o el territorio y en que ambas partes usan la fuerza armada; en que una de las cuales al menos es el gobierno (o parte del gobierno) de un Estado; y que causa más de 1.000 muertes a raíz de combates durante el conflicto.

personas en la ex Yugoslavia y se ha informado de que más de 40.000 mujeres indefensas han sido violadas en lo que desvergonzadamente se ha llamado “depuración étnica”, mientras la mayor parte del mundo observa en silencio desde el exterior. En Somalia hubo en 1993 casi 10.000 bajas, casi dos terceras partes de las cuales eran mujeres y niños, como resultado de enfrentamientos entre facciones rivales o con fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Las Naciones Unidas declararon 1993 Año de las Poblaciones Indígenas, para destacar la persistente vulnerabilidad de los 300 millones de habitantes aborígenes de 70 países. En Venezuela había en 1986 10.000 yanomamis, pero su supervivencia peligraba cada vez más. Los grupos indígenas suelen perder su tradicional libertad de movimiento. Durante la sequía del decenio de 1970 el millón de nómades tuareg del Sáhara descubrió que era mucho más difícil desplazar su ganado hacia distantes fuentes de agua, y murieron de hambre casi 125.000 personas.

Los pueblos indígenas enfrentan además la intensificación en espiral de la violencia. En el Canadá, una persona indígena tiene seis veces más probabilidades de ser asesinada que los demás canadienses. Y los síntomas de depresión y desesperanza son muy comunes: en 1988 se dio cuenta de 40 suicidios por cada 100.000 indígenas, casi tres veces la tasa nacional. La ganadora del Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, da su visión de la importancia del Decenio Internacional para las Poblaciones Indígenas (véase contribución especial, pág. 38).

Seguridad política

Uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana consiste en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales.

En ese sentido al menos ha habido progreso considerable. El decenio de 1980 fue en muchos sentidos un decenio de transición democrática: tantas dictaduras militares cedieron el poder a los administradores civiles como Estados unipartidistas se

abrieron a elecciones pluripartidistas.

Pero queda mucho por hacer para proteger a la gente de la represión estatal. Según un estudio hecho en 1993 por Amnistía Internacional, la represión política, la tortura sistemática, los malos tratos o la desaparición se aceptaban todavía en 110 países.

Las violaciones de los derechos humanos son más frecuentes en períodos de disturbios políticos. En 1992, Amnistía Internacional llegó a la conclusión de que los disturbios habían dado como resultado violaciones de derechos humanos en 112 países, y hubo informes de detención y prisión políticas en 105 países. Los disturbios dan como resultado comúnmente la intervención militar, como ocurrió en 64 países. Pero también se usa a los funcionarios policiales como agentes de represión, y son mencionados comúnmente como autores de violaciones de derechos humanos tanto en Europa oriental como occidental.

Junto con la represión de individuos y grupos, los gobiernos comúnmente tratan de ejercer control sobre las ideas y la información. El índice de libertad de prensa de la UNESCO considera que las zonas menos libres son el África septentrional, el Asia occidental y el Asia meridional.

Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces a los ejércitos para reprimir a su propia población. Si un gobierno está más preocupado por su plantilla militar que por su población, ese desequilibrio se demuestra en la relación entre gasto militar y gasto social (cuadro 2.3). Los dos países con mayor relación de gasto militar a educación y salud en 1980 fueron el Iraq (8 a 1) y Somalia (5 a 1). No sorprende entonces que estos dos países hayan tenido graves problemas en el decenio de 1980 y que las mismas Potencias que los abastecieron de armas hace un decenio ahora estén luchando por desarmarlos.

Entre esos siete elementos de la seguridad humana hay vínculos y superposiciones considerables. Una amenaza contra un elemento de la seguridad humana probablemente se propagará — un tifón iracundo — a todas las formas de la seguridad humana.

Las tensiones étnicas van en aumento, con frecuencia debido al limitado acceso a las oportunidades

Seguridad humana mundial

Algunos problemas de la seguridad humana a escala mundial surgen porque las amenazas dentro de los países rebasan rápidamente sus fronteras nacionales. Las amenazas al medio ambiente constituyen uno de los ejemplos más claros: el deterioro de los suelos, la deforestación y la emisión de gases de invernadero afectan las condiciones climáticas en todo el mundo. El tráfico de estupefacientes es también un fenómeno transnacional, que arrastra a millones de personas, tanto productores como

consumidores, a un ciclo de violencia y dependencia.

Otras amenazas asumen carácter mundial debido a la disparidad entre los países, disparidad que impulsa a millones de personas a abandonar sus hogares en busca de mejor vida, los quiera o no el país receptor. Y en algunos casos, la frustración por la desigualdad puede expresarse en forma de fundamentalismo religioso o incluso de terrorismo.

De manera que cuando la seguridad humana está amenazada en alguna parte puede afectar a todo el mundo. Las hambrunas,

El Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas

Creemos en la sabiduría de nuestros ancianos y sabios, quienes nos legaron la fuerza y enseñaron el arte de la palabra, que nos ha permitido reafirmar la validez de nuestra historia milenaria y la justicia de nuestra lucha.

Mi causa no ha nacido de algo bueno, ha nacido de algo malo, de algo amargo. Mi causa se ha radicalizado con la miseria que vive mi pueblo. Se ha radicalizado por la desnutrición que he visto y que he sufrido como indígena. La explotación, la discriminación que he sentido en carne propia. La opresión que nos impide celebrar nuestras ceremonias, y no respeta nuestro modo de vida, lo que somos. Al mismo tiempo, han matado a mis seres más queridos. Así es que mi opción por la lucha no tiene límites, ni espacio. Por ese motivo he viajado a muchos lugares, donde tuve la oportunidad de contar algo sobre mi pueblo.

La importancia de la lucha internacional de los pueblos indígenas es trascendental, sobre todo en el último decenio, pues ha tenido como resultado encontrar un público en el contexto de las Naciones Unidas. A pesar de los desafíos que significó para los indígenas y los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas abordar el tema de los derechos humanos de los pueblos indígenas, con el transcurso del tiempo y la constancia en el trabajo ha quedado claro que se lograron éxitos como la existencia del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Indígenas, la adopción de 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas y, recientemente, la proclamación de 1994 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como año preparatorio del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas.

El V centenario de la llegada de Colón a América brindó la posibilidad no sólo de reiterar la justicia de las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas, sino demostrar además que estamos dispuestos a seguir luchando para hacerlas efectivas. Asimismo, propició un nivel de sensibilización de las instituciones internacionales y de los medios de comunicación respecto de los problemas que enfrentamos los indígenas e hizo explícito el peso de nuestra presencia al interior de los países y en el

mundo en general.

El Año Internacional de las Poblaciones Indígenas sirvió para seguir avanzando en la unidad entre nuestras organizaciones, para recoger las aspiraciones y los planteamientos de nuestras comunidades con respecto a la redefinición del futuro de la humanidad y, sobre todo, para dar testimonio de los vacíos y la dolorosa situación de miseria, marginación y desprecio que seguimos viviendo. El Año Internacional de las Poblaciones Indígenas permitió realizar una inmensa cantidad de actividades e iniciativas protagonizadas por los propios indígenas, entre las cuales se encuentran dos Reuniones en la Cumbre (Chimaltenango y Oaxtepec), que nos permitieron sintetizar nuestras reivindicaciones en resoluciones que esperamos que la comunidad internacional tome en cuenta. Asimismo, en buena medida se logró difundir ampliamente información sobre la situación actual de nuestros pueblos, lo que ha contribuido a dar inicio a la superación de viejos prejuicios culturales e históricos.

Deseo rendir homenaje a todas las organizaciones y comunidades, así como a los líderes y los representantes de los pueblos indígenas que me dieron la grandiosa oportunidad de dar testimonio de sus aspiraciones, deseos de justicia y esperanza de paz en un mundo de incertidumbre, de muerte y de condiciones difíciles como las que actualmente vive la mayoría de los habitantes de la tierra. Deseo también reafirmar junto a mis hermanos indígenas el compromiso de trabajar para que el Decenio Internacional de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas represente un paso más hacia la construcción de nuevas relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas sobre la base del respeto mutuo.

Rigoberta Menchú, laureado con el Premio Nobel de la Paz 1992

los conflictos étnicos, la desintegración social, el terrorismo, la contaminación y el tráfico de estupefacientes ya no quedan confinados dentro de las fronteras nacionales. Y ningún país puede aislar su vida del resto del mundo.

Esta indivisibilidad de la seguridad humana mundial se extiende a las consecuencias de la prosperidad y la pobreza. El comercio internacional está ampliando la gama de opciones de la gente. La comunicación mundial instantánea permite a todos participar en los acontecimientos mundiales mientras ocurren. Cada minuto, redes electrónicas transfieren miles de millones de dólares a través de las fronteras internacionales con un golpe de teclado.

Pero si la prosperidad se está haciendo mundial, lo propio ocurre con la pobreza, aunque con mucho menos bombo. El comercio internacional también puede hacer que la gente pierda su empleo. Millones de personas emigran a otros países en busca de trabajo. Los traficantes de estupefacientes tienen ahora una de las redes internacionales mejor organizadas y mejor financiadas. Y una persona puede llevar una enfermedad incurable — como el SIDA — a cualquier rincón del mundo.

Tampoco la contaminación respeta las fronteras. Y nos queda todavía por presenciar el espectáculo horripilante de una pequeña arma nuclear en manos de un osado terrorista internacional.

Las amenazas verdaderas contra la seguridad humana en el próximo siglo dimanarán más de las acciones de millones de personas que de la agresión de un puñado de países. Esas amenazas asumirán muchas formas:

- Crecimiento descontrolado de la población
- Disparidad de oportunidades económicas
- Migración internacional excesiva
- Deterioro del medio ambiente
- Producción y tráfico de estupefacientes
- Terrorismo internacional.

Interesa a todos los países descubrir maneras nuevas de cooperar para responder a esas seis amenazas incipientes (y a otras, si surgieran) que constituyen el marco mundial de la inseguridad humana.

Crecimiento descontrolado de la población

La rápida tasa de crecimiento de la población, unida a una falta de oportunidades de desarrollo, está causando la superpoblación del planeta, sumándose a las enormes presiones sobre recursos no renovables en disminución.

Ese crecimiento demográfico, una raíz de la pobreza mundial, la migración internacional y el deterioro ambiental, no tiene precedentes en la historia. La población de la Tierra tardó 1 millón de años en llegar a 1.000 millones de habitantes. Ahora se tardará sólo 10 años en agregar los 1.000 millones siguientes a los 5.500 millones de habitantes actuales.

La respuesta tendrá que ser multifacética. Desde luego, los servicios de planificación de la familia y la información al respecto deben estar a disposición de todos los que los requieran, particularmente los 100 a 200 millones de parejas cuya demanda actual no se está satisfaciendo. Pero es insensato tratar el crecimiento de la población como un problema clínico. Es un problema de desarrollo. De hecho, en muchas sociedades el desarrollo humano (especialmente la educación femenina) ha demostrado ser el anticonceptivo más poderoso.

Cualquier plan de acción encaminado a reducir el crecimiento demográfico debe contar con apoyo tanto nacional como internacional, e incluir tanto servicios de planificación de la familia como programas de desarrollo humano específicamente orientados. Una oportunidad importante para formular una respuesta de ese tipo será la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo que se realizará en El Cairo en septiembre de 1994.

Pese a la considerable retórica internacional acerca del crecimiento descontrolado de la población, los programas de población carecen de financiación suficiente. El Banco Mundial estima que, si se adoptaran métodos eficientes en función de los costos, se requerirían sólo otros 2.000 millones de dólares por año para prestar servicios de planificación de la familia a los 120 millones de mujeres de países en desarrollo que desean esos servicios. Pero aún

CUADRO 2.3
Relación entre gasto militar y gasto social, 1990/1991
(gasto militar en porcentaje del gasto en educación y salud combinados)

Rep. Arabe Siria	373
Omán	293
Iraq	271
Myanmar	222
Angola	208
Somalia	200
Yemen	197
Qatar	192
Etiopía	190
Arabia Saudita	151
Jordania	138

GRAFICO 2.6
Creciente distancia
entre ricos y pobres

Participación porcentual
en el ingreso, 20% más rico:
20% más pobre de la
población mundial

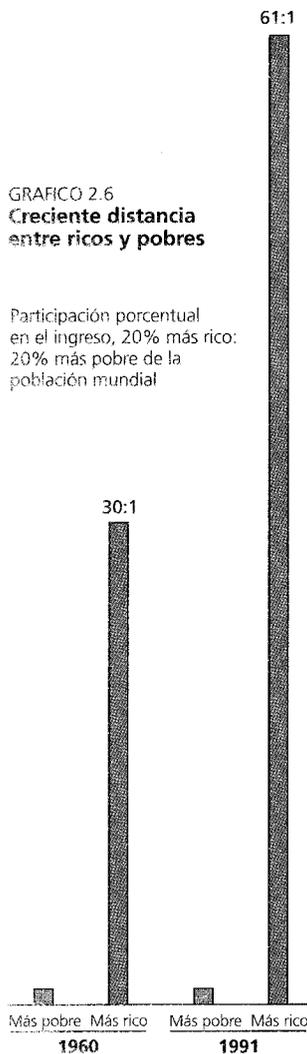
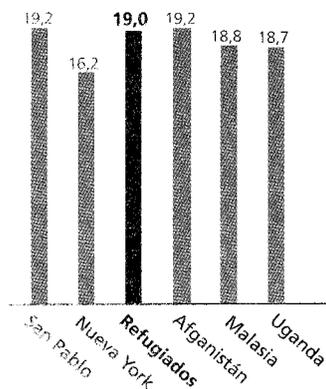


GRAFICO 2.7
Cantidad de refugiados de los
últimos tres años, equivalente a
una ciudad importante o un país
Población en millones, 1992



no se ha prometido esta suma, así como tampoco la inversión adicional de 2.500 millones de dólares anuales que se requeriría para eliminar de la enseñanza la disparidad dimanada de la discriminación contra las niñas.

Disparidad de oportunidades económicas

En los últimos cinco decenios, el ingreso mundial ha aumentado siete veces (el PIB en términos reales) y el ingreso por persona se ha triplicado con creces (el PIB per cápita). Pero este aumento está distribuido en forma muy desigual — en el plano nacional y en el internacional — y la desigualdad va en aumento. Entre 1960 y 1990, la parte del ingreso mundial que correspondió al 20% más rico de la población total aumentó de 70% a 85%. En el mismo período se redujo el ingreso mundial de todos, menos el del 20% más rico, y respecto del 20% más pobre, su participación ya escasa se redujo de 2,3% a 1,4% (gráfico 2.6).

Una quinta parte de la humanidad, principalmente en los países industrializados, cuenta así con las cuatro quintas partes del ingreso mundial y otras oportunidades de desarrollo. Esa disparidad refleja muchas otras, en materia de comercio, inversión, ahorro y crédito comercial. En general, refleja un desigual acceso a las oportunidades del mercado a escala mundial. Esas disparidades tienen consecuencias en otros aspectos de la seguridad humana. Estimulan el consumo excesivo y la sobreproducción en el Norte y perpetúan el vínculo entre pobreza y medio ambiente en el Sur. E inevitablemente generan resentimientos y estimulan la emigración desde los países pobres hacia los países ricos.

Presiones de la migración

Una de las consecuencias más claras del crecimiento demográfico y de la profundización de la pobreza en los países en desarrollo es el aumento de la migración internacional. En los últimos tres decenios, por lo menos 35 millones de habitantes del Sur han establecido su residencia en el Norte. Y cerca de 1 millón se suma a ellos

todos los años. Otro millón trabaja en el extranjero con contratos a plazo fijo. Se estima que el número de migrantes internacionales ilegales oscila entre 15 y 30 millones.

Además, hay gran número de refugiados. Actualmente hay en los países en desarrollo casi 20 millones de personas desplazadas internamente, y a escala mundial hay unos 19 millones de refugiados políticos (gráfico 2.7).

Es probable que esas presiones aumenten. El aumento de la población, las limitadas oportunidades de empleo, los mercados internacionales cerrados y el deterioro ambiental continuo obligarán a millones más a marcharse de sus países. Pero los países opulentos cierran sus puertas para hacer frente al estancamiento de la economía, al elevado desempleo y a las perspectivas del "crecimiento sin empleo".

Algunas veces, la política de los países desarrollados intensifica las presiones migratorias. En primer lugar, reducen el empleo en los países en desarrollo al aumentar las barreras comerciales y arancelarias que limitan sus posibilidades de exportación; si las oportunidades de empleo no van hacia los trabajadores, es probable que los trabajadores acudan a donde hay oportunidades de empleo.

En segundo lugar, los países industrializados tienen una demanda real de trabajadores, ya sea de científicos altamente educados o de mano de obra no calificada, para hacer los pesados trabajos manuales que sus propios trabajadores rechazan. Esa demanda provoca actitudes muy ambivalentes respecto de la migración: desaprobación oficial, con sistemas de aplicación menos efectivos de lo posible para que puedan entrar suficientes trabajadores de la construcción, cosechadores de frutas o ayas.

El control de la migración internacional no es sólo un asunto administrativo. Es primordialmente un asunto económico, que requiere un nuevo marco de cooperación para el desarrollo en el que se integren la asistencia externa con la liberalización del comercio, la transferencia de tecnología, la inversión extranjera y las corrientes de mano de obra (capítulo 4).

Deterioro del medio ambiente

La mayoría de las formas de deterioro del medio ambiente surten efectos más severos en el plano local. Pero otros efectos tienden a emigrar. El aire contaminado atraviesa inexorablemente las fronteras nacionales, y las emisiones de anhídrido sulfuroso de un país caen en otro como lluvia ácida. Cerca del 60% de los bosques comerciales de Europa sufren niveles dañinos de deposición de azufre. En Suecia, cerca de 20.000 de los 90.000 lagos del país están acidulados en cierta medida; en el Canadá, 48.000 están acidulados. Y la fuente del problema en esos casos no está sólo dentro del país.

La emisión de clorofluorocarburos tiene también un efecto internacional, de hecho, mundial, por cuanto los gases emitidos en distintos países atacan la capa de ozono. En 1989, equipos de investigación comprobaron que la capa de ozono sobre la Antártida se había reducido hasta sólo un 50% de espesor en 1979. Y en 1993, las mediciones hechas por satélites sobre las latitudes medias densamente pobladas del hemisferio septentrional indicaban que el espesor de la capa de ozono tenía niveles bajos sin precedentes, con graves consecuencias para la salud humana. El ozono filtra la radiación ultravioleta, que puede provocar diversos tipos de cáncer de piel. Entre 1982 y 1989, la incidencia en los Estados Unidos de la forma más peligrosa de cáncer de piel, el melanoma, aumentó en más de 80%.

La producción de gases de invernadero en los países tiene también importancia a escala mundial. La acumulación en la parte superior de la atmósfera de capas de esos gases, incluidos el anhídrido carbónico y el metano, contribuyen al calentamiento mundial, porque reflejan la radiación infrarroja que de otra manera se disiparía en el espacio. En 1989, los Estados Unidos y la ex Unión Soviética eran los mayores productores de esos gases, con 18% y 14%, respectivamente, de la emisión total. Pero los efectos se sienten en todo el mundo, y podrían tener mayor impacto sobre los países más pobres. Con el ascenso de un metro en el nivel del mar debido en parte al calenta-

miento mundial de la atmósfera, Bangladesh (que produce sólo 0,3% de la emisión mundial) podría experimentar una reducción de la superficie de su territorio de 17%.

La diversidad biológica se halla ahora más amenazada que nunca antes. La deforestación tropical es el principal culpable, pero la destrucción de marismas, arrecifes de coral y bosques templados es también muy importante. Alemania y los Países Bajos perdieron casi el 60% de sus marismas entre 1950 y 1980. Y en un análisis reciente de los hábitat de bosques tropicales, que contienen entre 50% y 90% de las especies mundiales, se llegó a la conclusión de que, al ritmo actual de pérdida, podrían desaparecer en los próximos 25 años hasta el 15% de las especies de la Tierra. Hoy en día sólo queda un 45% de los bosques tropicales templados del mundo.

En los últimos 20 años hubo una tendencia a la destrucción acelerada de los hábitat de las costas marítimas, el aumento de la contaminación costera y, en muchas zonas, una reducción de la captura de peces marinos. En 1990, la captura mundial de peces se redujo por primera vez en 13 años, como resultado de la pesca excesiva, la destrucción de los hábitat costeros y la contaminación del agua.

Los arrecifes de coral también se verán sometidos a mayor presión. Aproximadamente 1.000 millones de personas vivirán en ciudades costeras hacia el año 2000, lo que aumentará el peligro que plantean a los arrecifes la pesca excesiva, la contaminación y la erosión de los suelos.

A medida que los hábitat se fragmentan, alteran o destruyen, pierden su capacidad para regular los ecosistemas, incluidos la purificación del agua, la regeneración de los suelos, la protección de las cuencas hidrográficas, la regulación de la temperatura, el reciclado de nutrientes y desechos y el mantenimiento de la atmósfera. Todos esos cambios amenazan la seguridad humana a escala mundial.

El tráfico de estupefacientes

El tráfico de estupefacientes es una de las amenazas más destructivas a la sociedad

El tráfico de estupefacientes es una de las amenazas más destructivas a la sociedad humana

El tráfico internacional de estupefacientes

Los estupefacientes han pasado a ser uno de los principales artículos del comercio internacional; se calcula que el volumen total del tráfico de drogas asciende a unos 500.000 millones de dólares anuales. La OCDE estima que todos los años se blanquean por conducto de los mercados financieros utilidades derivadas de las drogas por un importe de unos 85.000 millones de dólares, de los cuales, 32.000 millones pasan por el Reino Unido.

Como casi toda la producción y el comercio de esas drogas son ilícitos, evidentemente las estadísticas son poco fidedignas. Es probable que el mayor exportador de cocaína sea Colombia, seguido del Perú y Bolivia, en tanto que Myanmar parece ser la principal fuente de heroína. El Pakistán es uno de los principales exportadores de cannabis. En un estudio de los nueve principales países productores se estimó que la producción anual de cocaína ascendía a unas 300 toneladas, la de heroína, a unas 250 toneladas, y la de cannabis a una cantidad muy superior a 25.000 toneladas.

Las toxicomanías provocan inmensos padecimientos humanos. Y la producción y distribución ilícitas de drogas han provocado olas de delincuencia y violencia a escala mundial. Los intentos internacionales por eliminar este tráfico pernicioso se iniciaron hace más de 80 años, cuando se sometió el opio a la jurisdicción internacional. Desde entonces, se han celebrado numerosas convenciones y conferencias sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes. En 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el decenio de 1990 el "Decenio de las Naciones Unidas contra el uso indebido de drogas".

Pero hasta ahora los intentos por eliminar la amenaza de la droga han provocado más indignación justa que acción efectiva, en especial porque los costos de reducir apreciablemente la producción o el consumo son simplemente demasiado elevados. La erradicación exitosa de cultivos como la adormidera o la coca requiere que se ofrezca a los agricultores cultivos de reemplazo igualmente valiosos. Pero, da-

do el elevado precio de las drogas, esto es casi imposible. En Bolivia se considera que la industria de la coca y la cocaína tiene un valor cercano a 20% del PNB.

La mayoría de los intentos de poner coto a la producción de drogas han tenido beneficios limitados. Al eliminarse los cultivos en un lugar, la producción reaparece en otro. Cuando México reprimió la producción de marihuana, ésta surgió en Colombia. Cuando Tailandia logró reducir el cultivo de adormidera, los productores se desplazaron a Myanmar y la República Democrática Popular Lao.

La reducción del consumo es igualmente difícil. Muchas personas acaudaladas y educadas usan pequeñas cantidades de estupefacientes como podrían usar alcohol o tabaco, y están dispuestas a soportar las consecuencias. Pero muchos de los mayores usuarios de estupefacientes son pobres, están desesperados y buscan algún tipo de anestesia para la desolación y zozobra de sus vidas. Para ellos, las drogas pueden ser peligrosas, pero tienen poco que perder. Esta subclase no está limitada a los países industrializados. Los Estados Unidos constituyen el mayor mercado individual de drogas, pero los países en desarrollo, en particular los que producen drogas, también tienen problemas graves de toxicomanía. Por ejemplo, se cree que en el Pakistán hay más de un millón de usuarios de heroína, y que en Tailandia hay unos 500.000 toxicómanos.

Una posibilidad fundamental es la despenalización. Con ello se reducirían la violencia y la delincuencia asociadas a las drogas y se posibilitaría que la producción y el consumo se hicieran en circunstancias menos miserables y peligrosas. Pero esa medida entraña el riesgo de que aumente el consumo general.

En definitiva, es probable que la única solución consista en eliminar el tipo de problema social que alimenta las toxicomanías y propiciar un desarrollo humano que pueda reforzar a la familia y la comunidad y ofrecer a los jóvenes más cauces productivos para emplear su tiempo y energía.

humana. En los últimos 20 años la industria de las drogas ha pasado de las pequeñas industrias caseras a empresas multinacionales altamente organizadas que emplean cientos de miles de personas y generan miles de millones de dólares en utilidades (recuadro 2.5). El valor de los estupefacientes en la venta al detalle, según se ha estimado en un estudio reciente, es actualmente superior al monto del comercio internacional de petróleo, y sólo es inferior al importe del comercio de armas. Los principales países productores son el Afganistán, Bolivia, Colombia, el Irán, el Pakistán, el Perú y Tailandia. Y si bien el consumo se difunde rápidamente en todo el mundo, se informa de que el mayor uso per cápita es el existente en los Estados Unidos y el Canadá. Se cree que sólo en los Estados Unidos el gasto del consumo de estupefacientes supera al PIB combinado de más de 80 países en desarrollo. Recientemente, el tráfico de estupefacientes cobró impulso también en los países de Europa oriental, y por lo menos el 25% de la heroína que se consume en Europa occidental pasa actualmente por Europa oriental.

Pese a la magnitud de la amenaza, la comunidad internacional no ha formulado todavía una respuesta coherente. Pero algunos países han elaborado sus propios planes de acción. En Bolivia se ha pagado a los productores de coca para que eliminen la producción de ésta — 2.000 dólares por hectárea — y, desde 1989, se han convertido anualmente más de 5.000 hectáreas de tierra a otros tipos de cultivo.

Pero esos esfuerzos aislados no constituyen una respuesta efectiva y duradera. Mientras persista la demanda habrá oferta. La verdadera solución tiene que consistir en enfrentar las causas de la toxicomanía y en erradicar la pobreza que tienta a los agricultores a producir estupefacientes.

Terrorismo internacional

La violencia puede viajar de un país a otro por medio de la guerra convencional o del terrorismo.

Entre 1975 y 1992, hubo un promedio de 500 ataques terroristas internacionales por año. El estallido de bombas es el tipo de

incidente más común (60%), seguido de los ataques armados, y en algunos años ha habido también gran número de ataques incendiarios o de secuestro de aviones. El nivel máximo de los últimos decenios se alcanzó en 1987, con 672 incidentes. En 1992 ese número había bajado a 362, el menor desde 1975.

Entre 1968 y 1992, el número de bajas anuales no fue nunca inferior a 1.000, y 1985 fue el peor año, con 3.016 bajas, 816 personas muertas y 2.200 heridas. La mayoría de las víctimas fueron personas del público en general, aunque en el período 1980-1983 la mayoría fueron diplomáticos, y en los últimos dos años la mayoría de los ataques se han dirigido contra empresas. Si bien el número de víctimas no parece elevado, hay un gran temor de que esos ataques se difundan a la población del mundo en general.

El foco de las actividades terroristas tiende a desplazarse alrededor del mundo. Hasta comienzos del decenio de 1970, la mayoría de los incidentes se producían en América Latina. En 1972, el foco se desplazó a Europa. En 1986-1987, pasó al Oriente Medio. En 1988 pasó a Asia y en 1989 volvió a América Latina, donde se ha mantenido.

Medidas políticas necesarias

Este perfil desalentador de la inseguridad humana exige nuevas respuestas de política, tanto en el plano nacional como en el internacional. En los últimos cinco decenios, la humanidad edificó rápidamente la seguridad mundial sobre la base de los factores de disuasión nucleares, el equilibrio de poder, las alianzas estratégicas, los pactos de seguridad regional y las acciones de política internacional por conducto de las superpotencias y las Naciones Unidas.

Es preciso ahora que gran parte de este marco de seguridad mundial cambie. Debe edificarse en su lugar, o al menos, a su lado, una estructura nueva más amplia para velar por la seguridad de todos los pueblos del mundo. Algunas preocupaciones mundiales requieren acción en el plano nacional, en tanto que otras requieren una respuesta internacional coordinada.

Indicadores de alerta anticipada

La experiencia demuestra que allí hay múltiples problemas de seguridad personal, económica, política o ambiental hay un riesgo de descomposición nacional (recuadro 2.6).

Una cuestión que preocupa a la comunidad internacional es si es posible contar con señales de alerta anticipada del riesgo de descomposición nacional. Esas señales podrían ayudar a concertar medidas preventivas oportunas y evitar conflictos y guerras, en lugar de esperar hasta que sea demasiado tarde, como en Bosnia y Somalia.

Sería conveniente saber qué países enfrentan actualmente amenazas múltiples semejantes. Algunos indicadores examinados anteriormente en este capítulo pueden ser útiles con tal fin: el deterioro del consumo

RECUADRO 2.6

Algunos indicadores de la seguridad humana

La cuantificación precisa de la seguridad humana es imposible, pero algunos indicadores útiles pueden dar la alarma anticipada si un país enfrenta problemas de seguridad humana y avanza hacia la desintegración social y, posiblemente, la descomposición nacional. Los indicadores siguientes son particularmente elocuentes:

- Inseguridad alimentaria, medida por la oferta diaria de calorías como porcentaje de las necesidades humanas básicas, el índice de producción de alimentos per cápita y el grado de dependencia respecto de la importación de alimentos.
- Inseguridad en cuanto al empleo y el ingreso, medida por tasas elevadas y prolongadas de desempleo, un descenso súbito del ingreso nacional real o de los salarios reales, tasas muy elevadas de inflación y grandes disparidades entre el ingreso de los ricos y el de los pobres.
- Violaciones de derechos humanos, medidas por la prisión política, la tortura, la desaparición, la censura de prensa y otras violaciones de derechos humanos.
- Conflictos étnicos o religiosos, medidos por el porcentaje de la población que participa en esos conflictos y por el número de bajas.
- Desigualdad, medida principalmente

por la diferencia entre los IDH correspondientes a diferentes sectores de la población.

- Gasto militar, medido por la relación entre el gasto militar y el total del gasto en educación y salud.

Este es sólo un conjunto parcial de indicadores. Pero aunque éstos sólo ponen de manifiesto unas pocas dimensiones, si varios de ellos apuntan en el mismo sentido es probable que el país se esté sumiendo en problemas.

Esos indicadores darían la alarma si se aplicaran a países como el Afganistán, Angola, Haití, Mozambique, Myanmar, el Sudán y el Zaire, que figuran en los diversos cuadros de este capítulo y en los estudios de casos. Los indicadores pueden dar la alarma si se usan para medir la seguridad humana en algunos de los Estados sucesores de la ex URSS, especialmente los del Asia central.

En términos ideales, tendría que haber un conjunto de indicadores que determinarían cuáles son las amenazas mundiales a la seguridad humana. Y la combinación de los indicadores nacionales y mundiales pondría de relieve la coincidencia de situaciones de inseguridad a escala nacional y mundial, como ocurre con el desempleo elevado y la gran migración internacional.

de alimentos, por ejemplo, el desempleo elevado y la reducción de los salarios, las violaciones de derechos humanos, incidentes de violencia étnica, el aumento de la disparidad regional y la asignación de excesiva importancia al gasto militar.

Cuando se individualizan países donde es posible que se susciten crisis, esto no significa que se esté enjuiciando a esos países; esa acción es una parte esencial de la diplomacia preventiva y de una política activa de paz. Un conjunto claro de indicadores y un

sistema de alerta anticipada basado en ellos podría ayudar a esos países a evitar llegar al punto en que estalla la crisis.

Considérense los casos del Afganistán, Angola, Haití, el Iraq, Mozambique, Myanmar, el Sudán y el Zaire, como se analiza en el anexo 1, esos países se hallan en diversas etapas de crisis. Se necesitan medidas nacionales e internacionales, tanto preventivas como curativas, para apoyar procesos de integración social.

Hay varios países en que se deben reforzar los intentos tanto nacionales como internacionales para fomentar la seguridad humana. La lista de esos países afecta a todas las regiones del mundo, y va desde países que se hallan en medio de una crisis — como Burundi, Liberia, Rwanda y el Tayikistán — hasta otros que experimentan severas tensiones internas — como Argelia y Georgia — o grandes disparidades regionales, como Egipto, México y Nigeria.

Las medidas preventivas pueden evitar también un mayor costo para la comunidad mundial en una etapa ulterior. Las operaciones de las Naciones Unidas en Somalia, por ejemplo, costaron más de 2.000 millones de dólares sólo en 1993. Una inversión análoga en el desarrollo socioeconómico de Somalia hace diez años podría haber evitado la crisis actual. Los soldados con cascos azules no sustituyen la reforma socioeconómica. Y la asistencia humanitaria a corto plazo no puede reemplazar la ayuda para el desarrollo a largo plazo.

Políticas de integración social

Aunque la comunidad internacional puede ayudar a prevenir crisis futuras, la responsabilidad primordial incumbe a los propios países. Y con frecuencia incumbe a la población misma. En Somalia hoy en día, donde no hay gobierno central, la población y sus comunidades locales están haciendo más que lo que han hecho jamás las autoridades gubernamentales. Pero varios países constituyen también ejemplos alentadores de lo que puede lograr una política estatal pública deliberada de integración social. Malasia, Mauricio y Zimbabue, por ejemplo, son países cuyos gobiernos han adoptado valerosas medidas nacionales para

RECUADRO 2.7

Compartir los empleos

"Lavorare meno, lavorare tutti", trabajar menos pero que trabajen todos, es un lema que apareció recientemente en lugares de trabajo de Italia. En verdad, la idea de compartir los empleos está cobrando impulso en todo el mundo industrializado.

El principio básico es simple. En lugar de una semana de trabajo de cinco días para algunos trabajadores, mientras otros siguen desempleados, se reduciría la semana de trabajo a unos cuatro días, con la reducción correspondiente de salarios, para que más gente pudiera compartir el trabajo disponible.

El fabricante alemán de automóviles BMW introdujo en 1990 una semana de cuatro días y 36 horas en una de sus fábricas, con un acuerdo para que el trabajo fuera más flexible. El aumento de productividad compensó con creces el costo de contratar más obreros, de manera que no hubo necesidad de reducir los salarios.

Un acuerdo más reciente celebrado por otro fabricante alemán de automóviles, Volkswagen, se refiere a una semana de cuatro días y una reducción de 10% del salario. Esto no ha generado nuevos empleos, pero salvó 31.000 empleos que de otro modo se habrían eliminado.

En Francia, una subsidiaria de la empresa de computadoras Hewlett-Packard ha introducido una semana más flexible de cuatro días para sus obreros. Ello ha posibilitado que la planta funcione siete días por semana durante 24 horas, en lugar de hacerlo cinco días de la semana en horario diurno de trabajo. La producción se ha triplicado, el empleo ha aumentado en un 20% y los ingresos no se han modificado.

En el Japón, las grandes empresas siderúrgicas han comenzado a cerrar dos días por mes y a ofrecer a los trabajadores entre el 80% y el 90% de sus salarios.

Es difícil saber exactamente cuántos empleos se podrían salvar si los países adoptaran sistemas de este tipo. Pero se ha calculado para Francia que la adopción universal de una semana laboral de cuatro días y 33 horas, con una reducción media de 5% del salario, crearía unos 2 millones de empleos nuevos y economizaría 28.000 millones de dólares en seguro de desempleo.

Hay quienes critican la solución de compartir los empleos. Algunas empresas pueden simplemente usar las reducciones del tiempo laboral como una forma de reducir costos. Y tal vez sea más difícil poner en marcha el plan en empresas pequeñas, con menor capacidad de maniobra.

Los trabajadores y los sindicatos están también preocupados porque este método podría en el largo plazo conducir a que se concentrara el trabajo en unos pocos empleos con salario elevado y gran productividad, lo que haría que muchos más trabajadores carecieran de empleo y de ingresos.

Pero compartir los empleos podría ser el germen de una idea que brindara mayor libertad a los trabajadores, además de mejorar su vida privada, contribuyendo a la vez en gran medida a reducir el desempleo.

Es evidente que se necesita revisar la cuestión del trabajo y el empleo a fondo y en forma fundamental, tanto en el plano nacional como en el mundial. Sin duda será un tema central de debate en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995.

superar cismas nacionales potencialmente peligrosos (anexo 2).

La política seguida por esos países confirma nuevamente muchas de las lecciones enunciadas en el capítulo 1 y estudiadas a mayor abundamiento en los recuadros 2.7 y 2.8. En primer lugar figura la importancia de permitir que todos, sea cual fuere su raza o grupo étnico, tengan la oportunidad de desarrollar su propia capacidad, en particular por medio de servicios efectivos de salud y educación. En segundo lugar está la necesidad de asegurar que el crecimiento económico tenga base amplia, de manera que todos tengan igual acceso a las oportunidades económicas. En tercer lugar está la importancia de programas de acción afirmativa cuidadosamente elaborados, de manera que todos los sectores de la sociedad se beneficien, pero que los grupos más débiles obtengan proporcionalmente mayores ventajas. Y la lección más importante de los estudios hechos en Malasia y Mauricio es que, cuando se vela por la seguridad humana y la integración social, el crecimiento económico y el desarrollo humano también pueden progresar.

Desgraciadamente, muchos países han escogido un camino diferente y permitido que las desigualdades aumenten hasta niveles inquietantes. Los datos presentados en el capítulo 5 sobre Egipto, México, Nigeria y Sudáfrica ponen de manifiesto los peligros que de ello pueden derivar.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social constituye una nueva oportunidad para que la comunidad internacional deje de hacer hincapié en la primera columna, de la seguridad territorial como en los últimos 50 años, y pase a hacerlo en la segunda columna, de la seguridad humana, en los próximos 50 años. Atendido el análisis que se ha hecho, la Cumbre Mundial tal vez desee considerar lo siguiente:

- Hacer suyo el concepto de seguridad humana, como problema fundamental del siglo XXI.
- Hacer un llamamiento a las personas para que hagan su plena contribución a la seguridad humana mundial y se unan en solidaridad.
- Pedir a los gobiernos nacionales de los países tanto ricos como pobres que adopten

Crédito para todos

Todos los estudios que se hacen sobre planes de crédito para los pobres confirman que los pobres tienen solvencia para que se les otorgue crédito:

- Los pobres pueden ahorrar, aunque sea poco.
- Los pobres tienen oportunidades de inversión rentable para escoger entre ellas, e invierten su dinero criteriosamente.
- Los pobres son prestatarios muy fiables y por ello constituyen un buen riesgo. No es raro que la tasa de reembolso de los préstamos sea de 90% o más.
- Los pobres tienen capacidad para pagar tipos de interés de mercado y están dispuestos a hacerlo, de manera que los sistemas de crédito para los pobres tienen buenas posibilidades de pasar a ser actividades viables que se autofinancien.

La razón de que los sistemas de crédito para los pobres tengan éxito es que aumentan apreciablemente el ingreso de los pobres, con frecuencia en más del 20% y en ocasiones incluso en más del 100%.

Los créditos más pequeños son más costosos que los más grandes, desde el punto de vista administrativo. Pero las publicaciones relativas a los sistemas de crédito para los pobres tienen abundantes ejemplos de organizaciones y programas que se las arreglan para mantener bajos sus gastos administrativos. Entre las medidas exitosas figuran: los préstamos otorgados entre grupos de pares, la estandarización de las condiciones de los préstamos, la colaboración con organizaciones no gubernamentales con base comunitaria y otro tipo de

organizaciones para el desarrollo, la renuncia a las exigencias y los procedimientos bancarios tradicionales, la ubicación en la comunidad y el conocimiento de la gente y las oportunidades de inversión locales.

Muchos sistemas de ahorro para los pobres movilizan efectivamente hoy en día los escasos fondos con que cuentan las comunidades pobres. Pero rara vez reinvierten el dinero sólo en vecindarios pobres. Debería ocurrir exactamente lo contrario. No sólo deberían reinvertirse los ahorros de los pobres en los vecindarios pobres, sino que también se debería estimular que los ahorros de los ricos se encauzaran hacia esos vecindarios.

Los incentivos gubernamentales pueden ayudar a este respecto. Por ejemplo, los gobiernos podrían subsidiar, durante un plazo provisional definido, el aumento de los gastos generales en que incurrirían los bancos para otorgar préstamos a los pobres. Si el propósito fuera servir a unos 120 millones de pobres por año, uno de cada diez, el costo podría ascender a unos 10.000 millones de dólares.

Los pobres conocen bien sus oportunidades de trabajo productivo y remunerativo. Si tuvieran sumas moderadas de capital inicial para sus microempresas podrían hacer realidad sus sueños.

Como se dice en un estudio, la antigua parábola sobre alimentar a las personas durante un día dándoles un pescado, o alimentarlas de por vida enseñándoles a pescar, necesita un corolario apropiado al siglo XX: lo que importa en realidad es quién es el dueño del estanque.

Los pequeños créditos pueden tener resultados positivos

Programa Integrado de Desarrollo Rural, India

- Un 64% de los beneficiarios aumentaron su ingreso familiar anual en 50% o más
- Un 70% de las familias que recibieron asistencia se contaban entre los más pobres; pero su participación en los beneficios del Programa fue sólo del 29%
- En 71% de los casos, los activos adquiridos por los beneficiarios del Programa estaban intactos después de dos años

Metro Manila Livelihood Programme, Philippines Business for Social Progress, Filipinas

- Aumento medio del ingreso de 41% con un préstamo medio de 94 dólares
- Un 80% de los préstamos fueron otorgados a mujeres
- Un promedio de 5,7 dependientes por prestatario

Fondo Rotatorio de Préstamos, República Dominicana

- Aumento medio del ingreso del 27% anual, como consecuencia de 101 préstamos
- La tasa de creación de empleos de los prestatarios 20 veces superior a la de un grupo de control que no recibió préstamos

Fondo Rotatorio de Préstamos, Costa Rica

- Aumento medio del ingreso de más del 100% anual a raíz de 450 préstamos pequeños
- Por cada 1.000 dólares prestados, se creó un nuevo empleo.

medidas de política en pro de la seguridad humana. Deben velar por que todas las personas tengan la capacidad y las oportunidades básicas, especialmente el acceso a los bienes y al trabajo productivo y remunerado. Deben velar también por que las personas gocen de los derechos humanos fundamentales y tengan opciones políticas.

- Recomendar que todos los países cooperen plenamente en esta iniciativa, tanto a escala regional como mundial. Con tal fin debería idearse un nuevo marco de cooperación internacional para el desarrollo, teniendo en cuenta el carácter indivisible de la seguridad humana mundial, ya que nadie está seguro mientras haya alguien inseguro en otro lugar.

- Pedir que las Naciones Unidas intensifiquen sus actividades de diplomacia preventiva — reconociendo que las razones de los conflictos y las guerras de hoy suelen tener sus raíces en la pobreza, la injusticia so-

cial y el deterioro ambiental — y respaldar esas actividades con iniciativas de desarrollo preventivas.

- Recomendar además que se revise y reestructure el marco actual de las instituciones mundiales, con el objeto de prepararlas para desempeñar cabalmente su tarea de enfrentar los problemas urgentes de la seguridad humana, todo ello en el marco de un paradigma de desarrollo humano sostenible en el largo plazo.

En el capítulo 4 se volverá a considerar cuestión de un nuevo marco de la cooperación para el desarrollo internacional y nuevas instituciones mundiales. Pero antes de hacerlo, en el capítulo 3 se aborda una fuente crítica de inseguridad que merece un trato más explícito que el que se le ha dado aquí, que deriva de la anterior preocupación del mundo por la disuasión y la seguridad territorial: la militarización excesiva y el comercio internacional de armas.

Países en crisis

Afganistán

Muchas partes del país están en poder de diferentes facciones de mujaidines. Hay una guerra civil sangrienta, que no se sabe cuándo va a terminar. Escasean los alimentos, y se ha destruido gran parte de la infraestructura del Afganistán.

- **Seguridad alimentaria** — Catorce años de guerra han devastado la agricultura. Los cultivos han sido abandonados, y las obras de riego destruidas. Escasean los insumos agrícolas y los repuestos, y los suministros de alimentos están bajo el control de grupos armados. Entre 1980 y 1991, la producción de alimentos per cápita se redujo en 29%, y en 1990 los afganos sólo podían satisfacer un 76% de sus necesidades diarias de calorías per cápita. Aunque los precios de los alimentos se triplicaron en 1992, los campesinos no pueden lograr precios remunerativos para sus excedentes de producción (debido a la descomposición de la infraestructura y la inseguridad), con la excepción de la adormidera (opio).
- **Seguridad en el empleo y el ingreso** — Entre 1965 y 1980, el ingreso per cápita aumentó sólo en 0,6% anual.
- **Violaciones de derechos humanos** — Tras el cambio de gobierno en mayo de 1992, miles de presos políticos fueron liberados. Pero el destino de los presos políticos que se hallan en cárceles controladas por algunos grupos de mujaidines todavía se desconoce. Principalmente como consecuencia de la guerra civil en curso, algunas de las facciones en lucha han introducido formas crueles de castigo.
- **Conflictos étnicos y de otro orden** — Los conflictos étnicos y nacionales han continuado, tras la derrota del gobierno comunista a manos de los mujaidines islámicos en abril de 1992. Millones de minas terrestres han discapacitado a uno de cada seis afganos.
- **Gasto militar** — El Afganistán es el mayor receptor de armas per cápita entre los países pobres. De 1983 a 1992 recibió más de 600 dólares de armamento convencional per cápita.

Angola

Angola ha sido devastada por años de lucha que costaron 500.000 vidas. Decenas de miles de personas resultaron

muñadas, y 1994 podría sumir en la hambruna a tres millones de los diez millones de habitantes del país.

- **Seguridad alimentaria** — Entre 1980 y 1990, el índice de la producción interna de alimentos bajó de 100 a 79. En 1990, la disponibilidad de alimentos cubría sólo un 80% de las necesidades diarias de calorías per cápita. La reanudación de la lucha en 1993 alteró la producción agrícola y la distribución de suministros de socorro. Si no se concierta una cesación del fuego, unos tres millones de habitantes hacen frente a la inanición en 1994.
- **Seguridad en el empleo y el ingreso** — Entre 1980 y 1991 la inflación anual superó el 90%. Alrededor de dos terceras partes de la población vive ahora por debajo del umbral de pobreza.
- **Violaciones de derechos humanos** — Las fuerzas gubernamentales son responsables de la ejecución extrajudicial de personas sospechosas de ser opositores políticos. Y en las zonas bajo el control de las fuerzas de oposición de la UNITA, éstas matan a quienes son sospechosos de apoyar al Gobierno.
- **Conflictos étnicos y de otro orden** — El Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) deriva gran parte de su apoyo de las zonas urbanas, en tanto que la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), movimiento de oposición, está compuesta principalmente por campesinos ovimbundu, que se sienten amenazados de extinción. En 1992 hubo elecciones, pero la UNITA se negó a aceptar la victoria del MPLA, y se reanudó el conflicto. Se informó de que en 1993 la inanición, las enfermedades y las minas costaron la vida a más de 1.000 personas por día.
- **Gasto militar** — En 1990 Angola gastó 20% de su PIB en las fuerzas militares. A fines del decenio de 1980 había 200 efectivos militares por cada médico.

Haití

Haití sigue siendo un país azotado por trastornos políticos y económicos, tras el fracaso de recientes intentos por lograr el regreso del Presidente elegido constitucionalmente.

- **Seguridad alimentaria** — Entre 1980 y 1991, el índice de producción interna de alimentos se redujo de 100 a 84. El embargo actual ha aumentado el precio de los alimentos, así como el del combustible y de otras

necesidades básicas. El hambre y la desnutrición están generalizadas: se estima que mueren 1.000 niños por mes.

- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Entre 1980 y 1990, el ingreso per cápita se redujo como promedio en un 2,4% anual. En 1991, el PNB per cápita ascendía a 380 dólares. El desempleo y la inflación han aumentado abruptamente.

- *Violaciones de derechos humanos* — Tras el golpe militar de 1991, una junta sigue gobernando y ejerciendo una represión violenta. Todas las formas de organización popular han sido reprimidas despiadadamente.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — El principal conflicto está planteado entre la elite, representada por los militares, y la mayoría de la sociedad civil. A comienzos de 1992 resultaron muertas unas 1.800 personas, y a comienzos de 1993, 300. Por temor a la guerra civil, miles huyeron al campo. En octubre de 1993 las Naciones Unidas impusieron nuevamente un embargo de petróleo y comercio encaminado a restablecer al Presidente derrocado.

Iraq

Tras años de guerra externa y conflictos étnicos continuos, la infraestructura del Iraq ha quedado devastada, el país se halla aislado, bajo sanciones impuestas en el plano internacional, y la población sufre grandes penurias bajo un gobierno autoritario.

- *Seguridad alimentaria* — Entre 1980 y 1991, la producción interna per cápita de alimentos se redujo en un 32%. Grandes sectores del país han sido sometidos a bloqueos para impedir que los alimentos (así como el combustible y los medicamentos) lleguen a la población asediada. El país normalmente depende en gran medida de las importaciones de alimentos, financiadas con las exportaciones de petróleo, y la cosecha de 1992 fue particularmente mala y cubrió sólo un 20% de las necesidades en el periodo 1992-1993. Habría sido necesario importar unos 5 millones de toneladas de alimentos para cubrir la diferencia. Como ello es improbable, aumentarán el hambre y la desnutrición. La tasa de mortalidad de los niños iraquíes menores de cinco años se ha triplicado desde la guerra del Golfo.

- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Entre 1965 y 1980, el ingreso per cápita aumentó como promedio un 0,6% anual. Aunque no se cuenta con estadísticas recientes, probablemente las perturbaciones provocadas por la guerra han dado como resultado un crecimiento negativo.

- *Violaciones de derechos humanos* — Se hallan detenidos miles de opositores políticos. Cientos de ellos han "desaparecido", y la tortura es una práctica generalizada.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — Desde 1974, el Gobierno se halla en conflicto con los kurdos, que constituyen alrededor de 20% de la población. En

1991 comenzó un conflicto civil con rebeldes chiitas en las marismas meridionales. En 1992 había 125.000 refugiados iraquíes en otros países.

- *Gasto militar* — Entre 1983 y 1992, el Iraq gastó 28.000 millones de dólares en armas. En 1990 las importaciones de armas ascendían a casi 1.500 dólares per cápita, y había 105 efectivos militares por médico. En 1990 el gasto militar ascendía al 271% del gasto social.

Mozambique

El futuro de Mozambique depende de que se respete o no el actual Acuerdo de Paz. Si no se respeta, y continúa la guerra civil, el costo humano será enorme.

- *Seguridad alimentaria* — Entre 1980 y 1991, la producción interna de alimentos per cápita se redujo en 23%. En 1990 la oferta de alimentos ascendió a sólo 77% de las necesidades de calorías per cápita. Aunque Mozambique tuvo una buena cosecha en 1992, seguirá dependiendo de la ayuda alimentaria por mucho tiempo, dada la dislocación social provocada por la guerra.

- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Mozambique tiene uno de los PNB per cápita más bajos del mundo. En el decenio de 1980 se redujo en 1,1% anual, y en 1991 era sólo de 80 dólares. La tasa media anual de inflación era del 38%. Cerca del 60% de la población vive por debajo del umbral de pobreza.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — Desde 1976 Mozambique ha sufrido por la guerra civil entre el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) y la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO), un grupo de guerrilleros apoyado inicialmente por Rhodesia y Sudáfrica. En octubre de 1992 se firmó una cesación del fuego. Unos cuatro millones de la población de 16 millones han sido expulsados de sus hogares por un decenio y medio de lucha. En 1992 había 1.700.000 mozambiqueños refugiados en otros países.

- *Gasto militar* — Entre 1983 y 1992 el país importó armas convencionales importantes por valor de 425 millones de dólares. En 1990 las importaciones de armamento per cápita ascendían a 27 dólares, y el país tenía 180 efectivos militares por médico.

Myanmar

Myanmar tiene gran número de grupos étnicos que han estado luchando por la autonomía o la independencia durante decenios. Pese a recientes progresos hacia la democracia, los conflictos podrían mantenerse durante muchos años.

- *Seguridad alimentaria* — El conflicto y sus consecuencias han contribuido a que haya una severa tasa de desnutrición infantil, y un tercio de los niños menores de cinco años están desnutridos.

- Seguridad en el empleo y el ingreso — Alrededor del 35% de la población rural vive en la pobreza absoluta.

- *Violaciones de derechos humanos* — Hubo elecciones nacionales en 1990, pero el Gobierno militar se negó a aceptar los resultados, y el país se mantiene bajo la ley marcial. Hay más de 1.000 opositores políticos encarcelados. Aung San Suu Kyi, líder de la oposición, y Premio Nobel de la Paz de 1991, ha estado sometida a arresto domiciliario por más de cuatro años. Desde diversas partes del país se informa acerca de violaciones graves y persistentes de los derechos humanos, incluida la tortura.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — Myanmar tiene más de una docena de minorías étnicas importantes, muchas de las cuales han luchado contra el Gobierno desde la independencia. Las más importantes son los karem (10% de la población), los arakaneses (7%) y los shan (7%). Desde 1989 ha habido más de 1.000 muertes en combate. En 1992, más de 250.000 miembros de la minoría musulmana del estado de Arakan (los rohingyas) huyeron a Bangladesh. En total, entre 5% y 10% de la población ha sido desplazada, ya sea dentro de Myanmar o hacia países vecinos.

- *Gasto militar* — El presupuesto militar aumentó en 10% en el bienio 1992-1993 y le corresponde ahora 35% del presupuesto total y 6% del PIB. Las armas representan más de un quinto de las importaciones totales del país.

Sudán

El Sudán enfrenta una de las peores crisis humanitarias del mundo. Hay pocas posibilidades de poner fin al ciclo inexorable de guerra y hambruna.

- *Seguridad alimentaria* — Entre 1980 y 1991, la producción interna de alimentos per cápita se redujo en 29% en el sur. La producción agrícola ha sido devastada por la guerra y se han sembrado minas en las tierras agrícolas. Ambos bandos usan los alimentos como armas mediante el bloqueo de los suministros de socorro. En las ciudades del sur del Sudán, Kongor, Ame y Ayod, conocidas como el "triángulo de la inanición", la tasa de desnutrición es superior al 80%, y la tasa de mortalidad es superior a 250 por cada 1.000 habitantes.

- *Violaciones de derechos humanos* — En respuesta a la guerra civil del país el Gobierno militar ha proscrito a los partidos políticos y centenares de sospechosos de ser opositores del Gobierno se hallan detenidos sin juicio.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — El país ha sido devastado por dos guerras civiles entre la mayoría del norte (75% de la población) y la minoría del sur. La

primera, entre 1955 y 1972, costó 500.000 vidas. El conflicto actual se inició en 1983 y han muerto más de 260.000 personas. La principal fuerza de oposición es el Ejército de Liberación Popular del Sudán, que en 1992 se dividió en dos facciones. Los conflictos entre las facciones han provocado también la muerte de miles de personas y han desplazado a centenares de miles. Actualmente hay más de 250.000 sudaneses refugiados en otros países.

- *Gasto militar* — Entre 1983 y 1992 el Sudán importó 532 millones de dólares en armamentos convencionales importantes.

Zaire

El Zaire se está sumiendo en la anarquía a medida que desaparece toda semblanza de gobierno responsable. El saqueo y los motines son comunes.

- *Seguridad alimentaria* — El precio de un saco de arroz o de mandioca, que se duplica cada dos semanas, está ahora fuera del alcance de gran parte de la población. En Kinshasa, la capital, muchos habitantes dependen de los suministros de socorro, y otros se marchan hacia las zonas rurales en busca de alimentos.

- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Durante el decenio de 1980, el ingreso anual per cápita se redujo en un promedio anual de 1,3%, y 70% de la población vive por debajo del umbral de pobreza. El Gobierno se ha hallado prácticamente en bancarrota durante un decenio, en gran medida como resultado de la corrupción y la mala administración desenfrenada. La introducción de series sucesivas de monedas nuevas provocó motines cuando los comerciantes se negaron a aceptarlas; el último, en 1993, causó la paralización de varios sectores de la economía. Gran parte del sector moderno ha sido destruido por los saqueos y la violencia.

- *Violaciones de derechos humanos* — El problema político central es la falta de gobierno efectivo. El Presidente, respecto de quien se afirma que ha sustraído más de 5.000 millones de dólares de la economía, ha cedido frente a cierto grado de presión para una transición a la democracia, pero en definitiva se niega a entregar el poder. Está protegido por una guardia de elite de 20.000 soldados.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — El Zaire enfrenta numerosas presiones secesionistas y ha sufrido dos guerras étnicas prolongadas, una en Kivu, en el oriente, y la otra en Shaba, en el sur. Para impedir la secesión de Shaba, zona rica en cobre, el Gobierno ha iniciado una forma de "depuración étnica": a fines de 1993 habían muerto miles de personas en luchas étnicas. En total, más de 800.000 personas han resultado desplazadas por los enfrentamientos étnicos.

Exitos de la integración social

EXITOS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Malasia

Malasia es uno de los ejemplos más sorprendentes en el mundo de acción política positiva en favor de un grupo étnico desfavorecido. Al lograr un amplio consenso nacional con tal fin, ha creado en forma estable una sociedad más cohesiva y más próspera.

Las raíces de la diversidad racial de Malasia se hallan en el período de la dominación británica. El gobierno colonial estimuló la inmigración china para desarrollar el comercio y la extracción minera. Más de cuatro millones de chinos ingresaron al país, de los cuales dos millones decidieron quedarse. Los británicos trajeron además trabajadores indios para las plantaciones de caucho, caña de azúcar y café, así como para administrar los servicios públicos, como el agua, la energía y las telecomunicaciones. Como resultado de ello, la población actual de Malasia es 61% bumiputra (grupos indígenas del país), 30% china y 8% india.

La política colonial polarizó el desarrollo económico siguiendo lineamientos raciales. Los chinos y los indios dominaron en definitiva el sector urbano moderno, en tanto que la mayor parte de la población indígena malaya se mantuvo en actividades tradicionales, en gran medida rurales, como el cultivo de subsistencia de arroz y la pesca. De los activos empresariales, en 1970 la población china e india era propietaria del 33%, en tanto que los bumiputras eran propietarios de sólo un 2% (el resto pertenece a extranjeros). De esta manera, si bien la población bumiputra más numerosa controlaba el sistema político, tenía muy escaso control sobre la economía.

Este desequilibrio provocó el aumento de las tensiones, y en mayo de 1969 hubo motines raciales. Esto provocó la suspensión del Parlamento, la creación de un Consejo Nacional de Operaciones de composición multiétnica, y en 1971, la formulación de una Nueva Política Económica (NEP).

La NEP tenía dos objetivos principales. En primer lugar, reestructurar la sociedad de manera que el ingreso y las ocupaciones no se distribuyeran según los lineamientos étnicos. En segundo lugar, erradicar la pobreza.

La representación bumiputra en la economía había de aumentar mediante el establecimiento de cuotas de propiedad étnica, y también se fijaron cuotas para los empleos federales, la participación en las fuerzas armadas, la propiedad de la tierra y las becas educacionales.

Por cuanto la mayor parte de la pobreza se concentraba en las zonas rurales, el Gobierno estableció dependencias de desarrollo rural y destinó fondos al desarrollo rural, incluidos proyectos de riego, servicios sociales e infraestructura. El Gobierno mantuvo además su empeño decidido en invertir en la educación.

Los resultados fueron impresionantes. Entre 1970 y 1990, la proporción de activos empresariales de propiedad de bumiputras aumentó de 2,4% a 20,3% y la incidencia de pobreza se redujo en forma notable, del 49% de todos los hogares al 16%.

El crecimiento económico per cápita durante el período 1980-1991 tuvo un promedio del 2,9% anual, y gran parte de los progresos hechos por Malasia en fomento de la integración social se han basado en la distribución de los beneficios del crecimiento económico de la manera más amplia posible.

Ese mejoramiento se refleja claramente en los índices de desarrollo humano del país. Entre 1970 y 1991 el IDH aumentó respecto de cada grupo, pero el aumento fue mayor respecto de los bumiputras (38%) que de los chinos (20%). Incluso así, el IDH de los bumiputras, de 0,730, sigue siendo inferior al de los chinos, de 0,896.

En 1991, para complementar esos éxitos, el Gobierno adoptó una Nueva Política de Desarrollo. En virtud de ésta se hicieron menos estrictas las cuotas favorables a los bumiputras, aunque se sigue procurando redistribuir recursos hacia ellos. Cerca de 56% del total de 1.300.000 nuevos empleos que se proyecta crear entre 1990 y el año 2000 corresponderían a los bumiputras.

Aunque el estímulo del crecimiento constituye el objetivo central de la Nueva Política de Desarrollo, dicha política reconoce además que algunos grupos y regiones todavía carecen de igual acceso a las oportunidades. Por lo tanto, la erradicación de la pobreza entrañará también concentrarse en los sectores más desfavorecidos de los pobres para mejorar su calificación y aumentar su ingreso.

Mauricio

Mauricio tiene una sociedad multirracial que ha hecho esfuerzos decididos por mantener su diversidad cultural, en tanto que promueve la igualdad de oportunidades para todos con un fuerte programa social.

Mauricio no tenía población indígena, de manera que cuando los franceses colonizaron la isla trajeron mano de obra esclava de Africa y un país cercano, Madagascar, para trabajar en las plantaciones de caña de azúcar. Tras la abolición de la esclavitud, los propietarios trajeron trabajadores sometidos a contratos de cumplimiento forzoso de China y el subcontinente indio. El legado de esas olas de inmigrantes es una mezcla diversa de grupos étnicos. Según el censo de 1990, la población estaba compuesta por un 51% hindú, 16% musulmán y 2% de ascendencia china, en tanto que el 31% restante incluía a mauricianos de ascendencia francesa, africana o mixta.

Mauricio ha hecho un esfuerzo decidido por garantizar la igualdad de derechos a todos sus grupos étnicos. Como en muchos otros países, la igualdad está consagrada en la ley: la Constitución proscribiera expresamente toda forma de discriminación en razón de la raza, el sexo o la religión y contiene disposiciones para garantizar una representación nacional a los grupos minoritarios.

El país también ha adoptado medidas para preservar su herencia cultural. El idioma es un ejemplo claro: el idioma oficial es el inglés, pero se hablan más ampliamente el francés y el criollo. Además, entre los idiomas asiáticos se incluyen el hindú, el tamil, el telugu, el urdu y el mandarín, que se enseñan en las escuelas como asignaturas opcionales, y se les asignan horarios de difusión por radio y televisión en proporción al número de habitantes que los hablan.

Pero el principal garante de la cohesión social y el progreso económico ha sido la educación. Tanto la enseñanza primaria como la secundaria son gratuitas, y la proporción de alumnos matriculados es elevada. Cuando en 1991 todavía había preocupación porque los niños más pobres recibían enseñanza por debajo del nivel normal, el Plan Maestro de Educación prestó asistencia especial a las escuelas que tenían resultados inferiores.

El éxito de Mauricio en fomentar una sociedad diversa no deriva sólo de la acción del Gobierno. El país tiene también numerosas asociaciones populares que representan a sus múltiples

agrupaciones sociales, mantiene el patrimonio cultural y les asigna una importante participación política en las campañas electorales.

El Gobierno ha hecho fuerte hincapié en el gasto social y nunca ha mantenido un ejército permanente. Gasta en defensa menos del 5% del presupuesto público, y sólo un 0,2% de su PNB, lo que abre posibilidades de contar con un fuerte programa social. La atención de la salud también se ofrece en forma generalizada, y es gratuita para todos. Persiste la desnutrición, pero el Gobierno ha adoptado medidas para reducirla, incluida la distribución gratuita de leche a las mujeres embarazadas y lactantes y un programa de almuerzos escolares.

Entre 1975 y 1990 la proporción de niños menores de cinco años desnutridos se redujo de 32% a 17%. Además de la enseñanza y la atención de la salud gratuitas, Mauricio cuenta con un plan de pensiones de ancianidad, subsidios a los precios del arroz y la harina y cierto grado de socorro de desempleo.

Este gasto social es el fundamento de un fuerte rendimiento económico. Entre 1960 y 1991, el ingreso anual per cápita aumentó de unos 300 dólares a 2.380 dólares. Y tras un período de ajuste estructural, la economía se ha diversificado mucho más. A comienzos del decenio de 1980, el desempleo era de alrededor del 30%, pero hacia 1992 se había reducido a sólo un 3%.

Los logros no deben ocultar el hecho de que todavía hay grandes disparidades económicas. Más del 50% de las tierras cultivadas corresponde a 19 grandes propiedades, controladas por unas pocas familias poderosas. El resto de la superficie se divide entre 33.000 pequeños agricultores cuyos terrenos tienen como promedio una hectárea.

El crecimiento y la diversificación de la economía, sin embargo, han contribuido a un aumento del salario real y a cierto grado de redistribución del ingreso. Entre 1980-1981 y 1991-1992, el coeficiente de Gini de distribución del ingreso se redujo de 0,45 a 0,38.

Mauricio tiene todavía problemas económicos y sociales, pero constituye un modelo notable de progreso económico con diversidad social.

Zimbabwe

Zimbabwe tiene un historial impresionante de integración social. Después de la independencia, el Gobierno reaseguró a los blancos que se respetarían sus bienes. Pero concentró también la inversión pública en los servicios básicos, mediante los cuales encauzó recursos a la comunidad negra más pobre.

A pesar de una historia colonial larga y divisionista, una cruenta guerra de liberación y controversias entre los dos principales grupos políticos, el Zimbabwe posterior a la independencia ha tenido una transición relativamente tranquila a la dominación de la mayoría negra. Otros países africanos fueron afectados por derramamientos de sangre después de la independencia, o presenciaron un éxodo masivo de los blancos. Pero Zimbabwe ofreció a la población blanca, desde el comienzo, seguridad, libertad y protección jurídica, a la vez que aceleró su inversión en la población negra.

Una de las cláusulas del tratado que puso fin a la guerra civil del país fue que no habría expropiación de las fincas de los blancos. El Gobierno respetó ese compromiso y dio a los blancos algunos puestos estratégicos en el Gobierno, incluidos los cargos de Ministro de Agricultura y de Ministro de Comercio e Industria. Esas medidas reaseguraron a la comunidad blanca y la persuadieron de que era bienvenida si quería quedarse a trabajar en el marco democrático nuevo.

Las garantías ofrecidas a los blancos, sin embargo, perpetuaron también una desigualdad considerable. Todavía son dueños de casi la mitad de las tierras y de casi toda la inversión de capital en la minería y la industria. En 1989 recibieron 70% del crédito agrícola, además de servicios de difusión rural y de otro orden.

Además de reconciliar a las comunidades negra y blanca, el nuevo partido de gobierno, ZANU, tuvo que resolver conflictos entre él mismo y el ZAPU, el grupo rival que también había luchado por la independencia. Esas diferencias se superaron en definitiva en 1987 con un Acuerdo de Unidad, que ofreció a los disidentes una amnistía general.

Aunque no ha habido redistribución directa de tierras o de otros recursos, el Gobierno ha asignado prioridad al gasto social en las tierras comunales donde vive la mayoría de la comunidad negra. Desde 1980 se han abierto en ellas unas 2.000 escuelas

primarias y 1.200 escuelas secundarias.

Entre 1982 y 1988 aumentaron en forma notable los programas de atención primaria de la salud en las zonas rurales. El Gobierno reorientó además los servicios agrícolas hacia las tierras comunales, y su política de apoyo a los precios mejoró el ingreso de los pequeños propietarios.

Pese a la inversión considerable en desarrollo humano, en el decenio de 1980 el crecimiento humano fue decepcionante. La inversión privada se redujo en proporción del PIB, y la fuerza de trabajo aumentó más rápidamente que el empleo, con lo que sólo uno de cada tres egresados de la escuela podía ser absorbido por el sector estructurado. Al terminar el decenio de 1980 resultó evidente que el Gobierno tendría que hacer cambios económicos fundamentales, de manera que en 1991 introdujo un programa de ajuste estructural.

El programa ayudó a estabilizar la economía, pero con un apreciable costo humano. El Gobierno reintrodujo los derechos de matrícula escolar, por ejemplo, así como el cobro de los servicios de salud, y han comenzado a aumentar el abandono escolar y la tasa de mortalidad infantil. Zimbabwe tiene niveles de desarrollo humano superiores al promedio del África al sur del Sáhara, por ejemplo, la esperanza de vida es superior en ocho años. Pero no cuenta con un sistema de seguridad social eficiente para los más pobres, cuyo nivel de vida se ha reducido en los últimos años. El Gobierno creó un Fondo de Inversión Social para mitigar los efectos del ajuste sobre los pobres, pero sólo se han beneficiado pocas personas. En 1992 los problemas empeoraron tras una devastadora sequía que destruyó la mayoría de los cultivos de las tierras comunales.

Zimbabwe ha hecho progresos notables en cuanto a la integración social. Su principal logro consiste en elevar el nivel de desarrollo humano de la comunidad negra sin limitar las oportunidades de la población blanca, con lo que se ha evitado la tensión social.



A la captura del dividendo de paz

De sus espadas harán rejas de arado, y de sus lanzas, boces; no alzará espada nación contra nación, ni se adiestrarán más para la guerra.

Parecía haber llegado el momento en que esta profecía se haría realidad, tras el fin de la guerra fría. Pero hasta ahora ha resultado ser una esperanza elusiva. La eliminación de la hostilidad ideológica ha provocado una reducción hasta cierto punto del gasto militar, pero todavía no en una escala apreciable. Todavía tienen empleo en las fuerzas armadas del mundo unos 30 millones de personas. Siguen existiendo vastos arsenales de armas nucleares, suficientes para destruir reiteradamente todo tipo de vida en este planeta. Y en cualquier momento dado, hay docenas de conflictos militares en erupción en distintos lugares del mundo (recuadro 3.1).

Esos conflictos constituyen una amenaza cada vez mayor, no sólo contra la vida de los efectivos militares sino también contra la población civil. Al comienzo de este siglo, alrededor del 90% de las bajas bélicas eran militares. Actualmente, alrededor del 90% son civiles: un cambio desastroso en la proporción.

En realidad, una de las mayores preocupaciones en este siglo es la medida en que sociedades enteras se han militarizado. En los países industrializados, el desarrollo de armamentos costosos y ultramodernos ha hecho que el adelanto tecnológico y el progreso militar se ligen entre sí cada vez más. En 1990, de los cinco a siete millones de personas dedicadas a tareas de investigación y desarrollo, alrededor de 1,5 millón trabajaban en el sector militar.

Por cierto que ha habido oposición a la militarización del proceso político; grupos pacifistas activos de muchos países indus-

trializados han expresado enérgicamente su oposición en principio a la carrera de armamentos. Pero la lógica inexorable del equilibrio del terror mantuvo las consideraciones militares firmemente en el primer plano, de manera que el complejo militar/industrial mantuvo su influencia general sobre sociedades enteras, y estimuló la creencia de que la seguridad significaba esencialmente seguridad militar.

En los países en desarrollo, los militares han desempeñado también un papel central. Sin embargo, en ese caso su papel ha

RECUADRO 3.1

Aumento de los conflictos armados dentro de los Estados

Los conflictos actuales en el mundo parecen estar cambiando; se ha pasado de las guerras entre Estados a las guerras dentro de ellos. De los 82 conflictos que hubo entre 1989 y 1992, sólo tres fueron entre Estados. Aunque con frecuencia tenían su origen en divisiones étnicas, muchos fueron también de carácter político o económico.

La mayoría de los conflictos ocurren en los países en desarrollo. En 1993 hubo 52 conflictos de gran magnitud en 42 países, y en otros 37 países hubo episodios de violencia política. De esos 79 países, 65 correspondían al mundo en desarrollo.

Pero ha habido conflictos en todas las regiones. En Europa, los de Bosnia, Georgia, Turquía y el Reino Unido. En el Oriente Medio, los del Iraq, Israel y el Líbano. En América Latina, los de Guatemala y México. En Asia, los de Bangladesh, Filipinas, la India, Indonesia, el Irán, Lao, Myanmar, el Pakistán, Sri Lanka y Tayikistán. Y en África, los de Angola, el Chad, Etiopía, Marruecos, Somalia, Sudáfrica, el Sudán, Uganda, el Zaire y Zimbabue.

Muchos de los conflictos dentro de

los Estados son prolongados. Más de la mitad de los conflictos de 1993 habían durado más de un decenio, y habían costado la vida de entre cuatro y seis millones de personas. Entre 1989 y 1992 murieron anualmente más de 1.000 personas en ocho países: el Afganistán, Angola, Filipinas, la India, el Perú, Somalia, el Sudán y Sri Lanka.

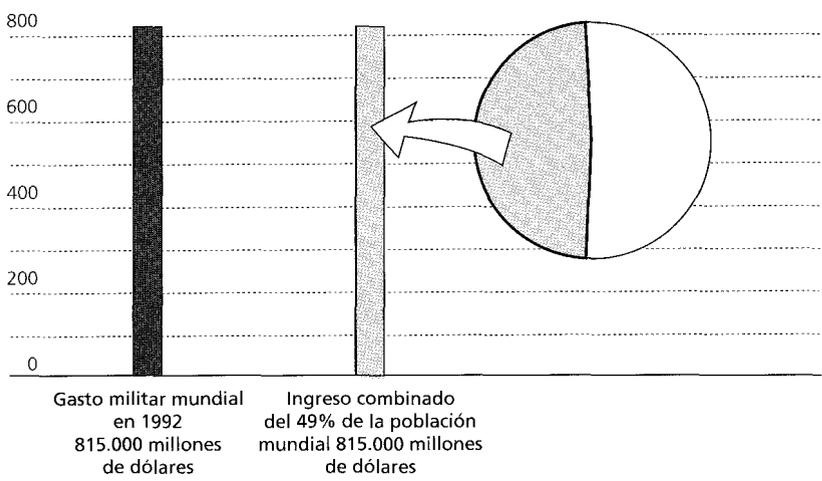
Esos conflictos han hecho además que millones de personas huyeran de sus países para evitar la represión y la muerte. En 1983 había nueve países de los cuales habían huído más de 50.000 personas. Pero en 1992 ya había 31 países en esa misma categoría. Los países que más refugiados generaron en el último decenio fueron: el Afganistán (4,3 millones), la ex Yugoslavia (1,8 millón) y Mozambique (1,7 millón).

Desde 1945 han muerto más de 20 millones de personas en guerras y otros tipos de conflictos. Incluso en esta era de "paz" no hay indicios de que se vayan a reducir esas cifras. A menos que se adopten firmes medidas en los planos nacional e internacional, el número de vidas perdidas seguirá aumentando.

GRAFICO 3.1

El gasto militar mundial es igual al ingreso de casi la mitad de la población mundial

En miles de millones de dólares EE. UU.



sido a veces menos tecnológico y más directamente político. En países con sistemas democráticos débilmente desarrollados, las fuerzas armadas por lo general han tenido mejor financiación y han estado mejor organizadas que otras instituciones, y a menudo han estado en posición de fuerza para dirigir el proceso político y subvertir la democracia.

Esta situación militar generalizada, tanto en países industrializados como en de-

sarrollo, se reflejó en el gasto militar mundial, que llegó a un máximo histórico en 1987. La reducción de los gastos en los últimos años es desde luego una señal cargada de esperanzas, pero es evidente que aún falta mucho por avanzar. El gasto militar sigue siendo muy elevado, dado el temario de la inseguridad humana a escala mundial, que se agranda cada vez más (gráfico 3.1). La mayor parte de la reducción de los gastos ha tenido lugar en los países industrializados. Entre 1987 y 1991, el gasto militar mundial se redujo de 995.000 millones de dólares a 855.000 millones de dólares (cuadro 3.1). En los países industrializados, la reducción fue de 850.000 millones de dólares a 725.000 millones de dólares (casi el 15%); en los países en desarrollo, de 145.000 millones a 130.000 millones (10%).

El desarme de los países industrializados

Los espectaculares cambios en la atmósfera política internacional no han ido acompañados de reducciones igualmente abruptas del gasto militar en los países industrializados. La política general consiste en mantener los programas de los decenios de 1970 y 1980. Se han postergado algunas

CUADRO 3.1

Gasto militar mundial y dividendo de paz

(Miles de millones de dólares EE. UU., a precios y tipos de cambio de 1991)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (est.)	1994 (est.)	Total 1987-94
<i>Gasto militar real</i>									
Total mundial	995	970	945	890	855	815	790	767	7.027
Países industrializados ^a	850	835	815	760	725	690	669	649	5.993
Países en desarrollo	145	135	130	130	130	125	121	118	1.034
<i>Dividendo de paz real, importes acumulados</i>									
Total mundial	0	25	50	105	140	180	205	228	933
Países industrializados ^a	0	15	35	90	125	160	181	201	807
Países en desarrollo	0	10	15	15	15	20	24	27	126
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1995-2000		
<i>Gasto militar, proyecciones^b</i>									
Total mundial	744	722	700	679	659	639	4.143		
Países industrializados ^a	630	611	593	575	558	541	3.508		
Países en desarrollo	114	111	107	104	101	98	635		
<i>Dividendo de paz, posibilidad potencial, importes acumulados</i>									
Total mundial	23	45	67	88	108	128	459		
Países industrializados ^a	19	38	56	74	91	108	386		
Países en desarrollo	4	7	11	14	17	20	73		

a. A los fines de estas comparación, China está incluida entre los países industrializados.

b. Sobre la base de la hipótesis de una reducción anual del 3%.

adquisiciones de armamentos y se han cancelado algunos proyectos. Pero la política principal es “un poco menos de lo mismo”, y se hacen pocos esfuerzos por diseñar un sistema de seguridad totalmente nuevo.

Esta es una cuestión en parte de escala y en parte de impulso. Las enormes organizaciones comerciales y militares son bastante poco flexibles, y la reducción de la producción y la adquisición de armas puede acarrear problemas graves. La reducción de las actividades de investigación y desarrollo tiende a ser incluso más lenta, ya que los gobiernos por lo general desean mantener su capacidad de obtener sistemas de armamentos ultramodernos, aunque no compren tantos. Además, los gobiernos se preocupan, hasta cierto punto, por nuevas amenazas en potencia, particularmente los conflictos étnicos y territoriales en Europa. En esas circunstancias, los encargados de adoptar decisiones y el personal militar se ven tentados a conservar las estructuras existentes.

La oposición al cambio puede proceder de diferentes direcciones. Los productores de armas plantean el temor a la pérdida de empleos, de manera que hacen presión sobre sus gobiernos para que adquieran más armas, otorguen mayores subsidios y apoyen más las exportaciones. Los políticos locales, que temen el desempleo, también se oponen al cierre de fábricas y bases militares. Y dentro de las fuerzas armadas, los oficiales y los soldados protestan contra la desmovilización.

Esta resistencia ha retrasado el proceso pero no lo ha detenido, principalmente por razones de orden presupuestario. En los Estados Unidos, la política gubernamental consiste en reducir el gasto militar como una forma de reducir el enorme déficit presupuestario. Y en los 12 países de la Comunidad de Estados Independientes, las dificultades económicas en aumento han provocado también reducciones abruptas. Las reducciones iniciales suelen ser las más fáciles, pero las presiones presupuestarias internas deberían reducir todavía más el gasto militar. Una meta de reducción de 3% anual durante el período 1993–2000 sería bastante viable en los países industrializados, dadas las reducciones actuales de cer-

ca del 4% anual en el período 1987–1992.

Europa occidental todavía no ha reducido mucho sus gastos. El proyecto de armamentos más costoso — el *Eurofighter*, emprendido por cuatro países y destinado a luchar contra el enemigo comunista — sigue adelante a pesar de la desaparición del conflicto entre el Este y el Oeste. En otras partes ha habido incluso aumento de la producción de armas. Australia y el Japón tienen compromisos a largo plazo para conservar o incluso ampliar sus industrias de armamentos.

Tampoco se debe dejar de lado la amenaza nuclear: aunque menor, no ha desaparecido en modo alguno. Las reducciones previstas en los tratados START I y II, por ejemplo, requerían la eliminación de más de 20.000 ojivas nucleares de los arsenales de los Estados poseedores de armas nucleares, pero no se ha eliminado una sola. Varios Estados siguen adelante con sus programas de armamento nuclear. Esto podría retrasar la eliminación de la amenaza nuclear (recuadro 3.2).

El desarme en los países en desarrollo

Los países en desarrollo han logrado aun menos progresos en la reducción del gasto militar. Con muy poco bombo, su gasto militar aumentó tres veces más rápidamente que el de los países industrializados entre 1960 y 1987, de 24.000 millones de dólares a 145.000 millones de dólares, un aumento del 7,5% anual, en comparación con un aumento del 2,8% para los países industrializados. El resultado es que la participación que correspondía a los países en desarrollo en el gasto militar mundial aumentó de 7% a 15%. Gran parte de ese gasto — un tercio — correspondió a los países del Oriente Medio y el África septentrional. Pero el resto — la sorprendente suma de 95.000 millones de dólares anuales — correspondió a algunos de los países más pobres del mundo.

Los países en desarrollo justifican con frecuencia su elevado gasto militar debido a que éste constituye un eficaz factor de disuasión contra la intervención, ya sea por parte de superpotencias o de países vecinos, y suscita respeto para el país en el plano in-

*El gasto en armas
menoscaba la
seguridad humana,
al consumir
preciosos recursos
que podrían
haberse destinado
al desarrollo
humano*

ternacional. Han aducido también que los militares han constituido una fuente importante de empleo y beneficios tecnológicos secundarios para la industria civil.

Resulta dudoso que este gasto haya traído mayor seguridad al ciudadano medio de esos países. En los países en desarrollo, las probabilidades de morir debido al abandono social (por desnutrición y enfermedades

prevenibles) es superior en 33 veces a las probabilidades de morir en una guerra como resultado de la agresión externa. Sin embargo, como promedio, hay unos 20 soldados por cada 5.000 ciudadanos, y por cada médico. En última instancia, es probable que los soldados reduzcan la seguridad de las personas en lugar de aumentarla. Los países en desarrollo han librado pocas guerras internacionales, y muchos han usado sus fuerzas armadas para reprimir a sus pueblos.

Por consiguiente, el gasto en armas menoscaba la seguridad humana, al consumir preciosos recursos que podrían haberse destinado al desarrollo humano (gráfico 3.2). En 1987 solamente, el mundo en desarrollo gastó más de 34.000 millones de dólares de sus escasas reservas de divisas en la importación de armas (75% del comercio mundial de armamentos de ese año correspondió a los países pobres).

A la India y el Pakistán conjuntamente correspondió más del 18% de las importaciones mundiales de armamentos, casi el doble de la proporción correspondiente a la Arabia Saudita. Es todavía más perturbadora la situación del África al sur del Sáhara, donde la proporción del PIB regional destinado al gasto militar aumentó del 0,7% en 1960 al 3% en 1991. En momentos de ajuste estructural severo se estaban haciendo más reducciones en el gasto social que en el gasto militar.

La pérdida de gasto potencial en desarrollo humano es enorme. Incluso algunos de los países más pobres gastan una cantidad muy superior en sus militares que en la educación y la salud de su población: así ocurre en Angola, Etiopía, Mozambique, Myanmar, el Pakistán, Somalia y el Yemen.

Es alentador comprobar que los países que gastaron muy poco en defensa y mucho más en desarrollo humano han tenido más éxito en defender su soberanía nacional que los que gastan mucho en armas. Compárense las experiencias relativamente pacíficas de Botswana, Costa Rica y Mauricio con los conflictos que aquejan al Iraq, Myanmar y Somalia.

Pero algunas regiones en desarrollo han reducido sus gastos de armas. Los países del

RECUADRO 3.2

La amenaza nuclear continua

El efecto más beneficioso del fin de la guerra fría ha sido el menor riesgo de una catástrofe nuclear, pero la amenaza no ha desaparecido en modo alguno. Una preocupación importante es la reducción de las existencias actuales de armas nucleares. Los Estados Unidos y la Unión Soviética (o sus Estados sucesores) han firmado el Tratado sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio (1987) y los dos Tratados sobre la reducción de las armas ofensivas estratégicas, START I (1989) y START II (1993). Esos instrumentos han ayudado a mitigar las tensiones, pero tienen limitaciones importantes. Por ejemplo, especifican que las ojivas nucleares deben extraerse de los sistemas de transporte, pero no especifican que se deben destruir dichas ojivas nucleares. De hecho, ni los Estados Unidos ni Rusia tienen un plan técnico o políticamente viable para desmantelar las ojivas nucleares o deshacerse de sus componentes nucleares, de manera que las ojivas podrían constituir una amenaza para las generaciones venideras. La descomposición de la Unión Soviética ha complicado también la cuestión, ya que ahora han de concertarse acuerdos con los Estados sucesores. Ucrania ratificó recientemente el tratado START I, lo cual posibilita la entrada en vigor de START II.

La otra preocupación importante es la proliferación nuclear. Además de las cinco Potencias nucleares reconocidas (China, los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y Rusia) y tres Estados sucesores de la ex Unión Soviética que poseen armas nucleares en su territorio (Belarús, Kazajistán y Ucrania), se cree que sólo otros tres Estados tienen armas nucleares o la capacidad para desplegarlas en breve plazo (la India, Israel y el Pakistán). Se cree que por lo menos otros cuatro países aspiran a tener armas

nucleares (Argelia, el Irán, el Iraq y la República Popular Democrática de Corea). Se piensa que Libia y Siria tienen ambiciones semejantes, pero carecen de los recursos para constituir una amenaza creíble. Como aspecto positivo, otros tres Estados parecen haber interrumpido el desarrollo de armas nucleares (la Argentina, el Brasil y Sudáfrica).

Hasta ahora, 157 países han firmado el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, de 1967, y hay propuestas de que se prorrogue el Tratado por un lapso indefinido después de 1995, pero hay dudas de que vaya a subsistir. Algunos países están en desacuerdo en principio, y se quejan de que el Tratado establece un "apartheid nuclear" al ofrecer una clara ventaja a los primeros en contar con armas nucleares. Además, algunos países en desarrollo muestran renuencia a acceder a limitaciones que les impidan adquirir tecnología importante que tenga también usos no nucleares.

También hay problemas prácticos. El Tratado depende en gran medida del control de la transferencia tecnológica, lo que ha resultado difícil de coordinar entre los países exportadores. El Tratado depende además en gran medida de la amenaza que entrañan las grandes Potencias, y no en medida suficiente de un sistema de incentivos compartidos.

Un problema más fundamental consiste en que algunos países todavía están recelosos de sus vecinos, los perciben como amenazas y consideran que la posesión de armas nucleares es un eficaz factor disuasivo. Al igual que en los países industrializados, la única forma de desalentar la producción de armas nucleares consiste en eliminar las causas de conflicto.

Oriente Medio en algunos casos no podían elegir, ya que enfrentaban embargos de armas. También hubo reducciones en América Latina, donde los gobiernos que estaban introduciendo ajustes estructurales redujeron su gasto. Pero el panorama era peor en el Asia meridional y en el Africa al sur del Sáhara, donde los ejércitos siguieron medrando en medio de la indigencia huma-

na (cuadro 3.2). Pese a tener 800 millones de personas en la pobreza absoluta, las dos regiones siguieron gastando mucho en armas: el Asia meridional, 19.000 millones de dólares, y el Africa al sur del Sáhara, 8.000 millones de dólares.

Parte de la responsabilidad de ello corresponde a los países industrializados, que aún no han eliminado su asistencia militar o sus envíos de armas. De hecho, en los últimos tres años varios países industrializados, temerosos de perder empleos en la industria de la defensa, han aumentado sus subsidios a los exportadores de armas y los han estimulado a aumentar las ventas a los países en desarrollo. Pese a las pomposas declaraciones en sentido contrario, los Jefes de Estado de algunos países industrializados se interesan personalmente en el fomento de las ventas internacionales de armas.

La guerra fría no ha terminado todavía, sólo se ha hecho la mitad de la labor al respecto

CUADRO 3.2
Elevado gasto militar de los países pobres

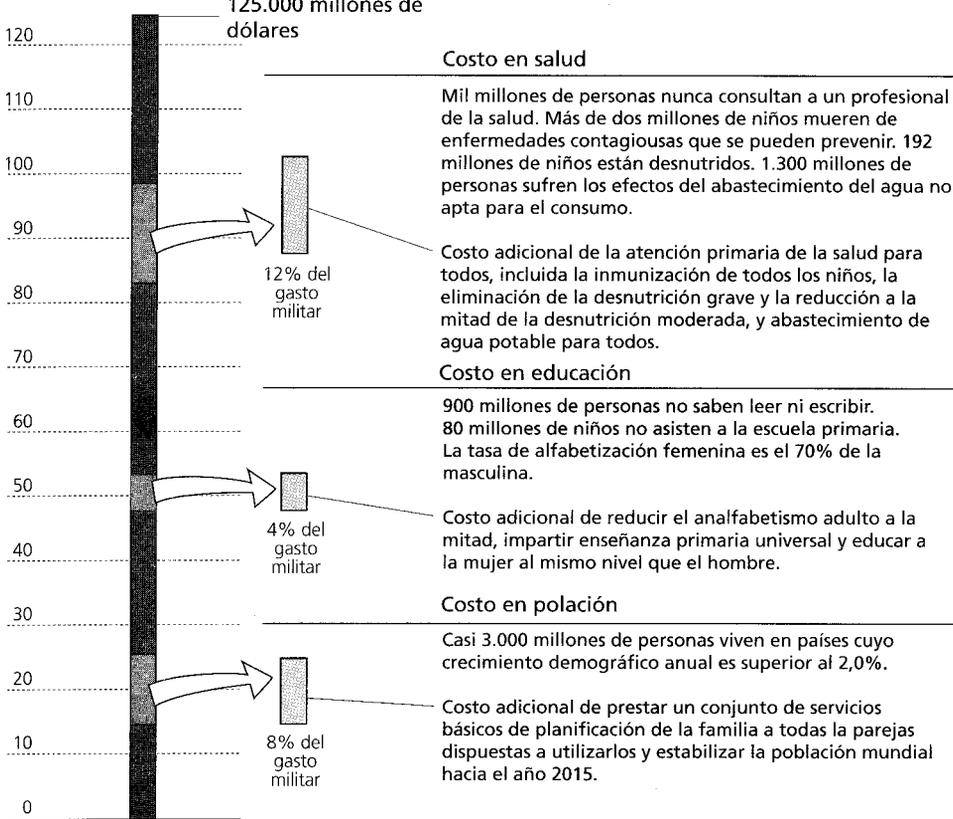
País	PNB per cápita (dólares EE. UU.) 1991	Gasto militar per cápita (dólares EE. UU.) 1990/91
Sudán	400	23,3
Etiopía	120	14,9
Chad	210	10,7
Burkina Faso	290	10,5
Mozambique	80	9,5
Mali	270	6,8

GRAFICO 3.2

El costo humano del gasto militar en los países en desarrollo

Costo anual actual, en miles de millones de dólares EE. UU.

Gasto militar en los países en desarrollo
125.000 millones de dólares



La desaparición de la guerra fría y la reducción consiguiente del gasto militar llevó en un comienzo a esperar que a continuación se procedería al desarme mundial en forma automática. Es evidente que no ha ocurrido eso. La eliminación de una fuente de antagonismo ha puesto de manifiesto muchas otras. Algunos son conflictos que habían sido reprimidos y suplantados por la rivalidad mayor entre las superpotencias. Otros son luchas enconadas y continuas que han costado vidas durante decenios pero que han sido eclipsados por conflictos mayores.

Dada la diversidad de esos conflictos y los factores que los sostienen, la promoción de la seguridad humana en el plano mundial será un proceso largo y complejo. No hay una fórmula simple de éxito. Pero es evidente que el progreso requerirá en el futuro un mayor nivel de cooperación entre los países industrializados y en desarrollo con el fin de crear nuevos foros para las negociaciones de paz en diferentes partes del mundo, para regular el comercio de armas y para convenir en una nueva función para las Naciones Unidas.

El desarme es necesario con mayor urgencia en el tercer mundo. La guerra fría no ha terminado todavía, sólo se ha hecho la mitad de la labor al respecto. Todas las conversaciones de desarme hasta ahora se han hecho entre el Este y el Oeste, no con representantes del tercer mundo. Por consiguiente, en la etapa siguiente del desarme mundial debe prestarse atención especial a los problemas de los países en desarrollo.

Algunas de las medidas más importantes para lograr un mayor desarme mundial serían:

- Establecer foros de desarme
- Aliviar las tensiones en todo el mundo
- Eliminar gradualmente la asistencia militar
- Regular el comercio de armas
- Entablar un nuevo diálogo relativo a la política de asistencia.
- Acordar criterios para la mediación de las Naciones Unidas en conflictos internos
- Crear sistemas más efectivos de información.

Hasta ahora, las conversaciones de desarme se han celebrado en gran medida entre países industrializados. Las negociaciones bilaterales o regionales en el mundo en desarrollo han tenido un efecto mucho menor. Una de las primeras prioridades debería consistir en establecer nuevos marcos institucionales para el desarme. El punto de partida obvio son los foros regionales existentes, como la Organización de la Unidad Africana (OUA), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). La OUA, por ejemplo, ya está desempeñando un papel importante en la solución del conflicto de Liberia. Otra alternativa, que abarca la mayoría de los países en desarrollo, sería el Movimiento de los Países no Alineados.

Aunque algunos de esos foros han excluido específicamente todo debate acerca de cuestiones relacionadas con la defensa, tal vez ha llegado el momento de replantear esta política. Los foros podrían ser el lugar conveniente para ciertas actividades de diplomacia bilateral silenciosa que posibilitara a otros países vecinos aplicar cierto grado de presión constructiva para normalizar las relaciones. El acuerdo firmado en Tegucigalpa en diciembre de 1991 por seis Jefes de Estado centroamericanos es un buen precedente (recuadro 3.3).

Además, las Naciones Unidas podrían ser más activas, por ejemplo, prestar fuerte apoyo de secretaría a cualquier medida concreta hacia el desarme del tercer mundo. Hasta ahora, el desarme se ha centrado más en las armas de tecnología de avanzada, cuando los problemas verdaderos son los de las armas pequeñas. Las Naciones Unidas ya han adoptado iniciativas acerca de uno de los peores asesinos, las minas terrestres.

Aliviar las tensiones en todo el mundo

El aumento del gasto de defensa en muchos países en desarrollo ha sido una respuesta auténtica a tensiones geopolíticas, algunas de las cuales ya se han reducido, como ocu-

La sequía y las enfermedades pueden decirnos a la población con la misma crueldad que las armas de la guerra

rrió con el posible arreglo del conflicto israelí-palestino, el proceso de paz en América Central y las elecciones democráticas previstas en Sudáfrica. Cada una de esas cuestiones se ha beneficiado de un interés decidido y constructivo de las principales Potencias, el Movimiento de los Países no Alineados y las Naciones Unidas. Y es evidente que hay muchas otras oportunidades para una mediación análoga.

Las principales Potencias podrían considerar que tienen la obligación moral de crear ese tipo de alianza para la paz, con el fin de compensar su anterior estrategia de usar el tercer mundo como territorio para librar sus guerras por procuración. Que los países en desarrollo vayan a acoger con agrado ese tipo de asistencia es una cuestión enteramente distinta. Es probable que los gobiernos agradezcan silenciosamente la mayor oportunidad de arreglo pacífico, pero los partidos de oposición y la opinión pública interna podrían considerar que se trata de injerencias injustificadas.

Por cuanto siempre hay reservas acerca del involucramiento de los países industrializados, tal vez sería mejor aprovechar el foro de las Naciones Unidas. Es probable que se recurra a las Naciones Unidas sólo una vez que han estallado las hostilidades, ya sea entre Estados o en el interior de uno de ellos. Pero también hay buenas razones para que intervengan las Naciones Unidas cuando se prevén problemas importantes (en el capítulo 2 del presente Informe se identifican varios focos de crisis y se destaca la necesidad de una diplomacia preventiva a fin de reducir las posibilidades de que se desate una posible crisis).

Esas crisis no necesariamente son resultado del malestar político: el colapso económico y los desastres naturales pueden también provocar la descomposición social. Y a este respecto, el Secretario General de las Naciones Unidas ha sido bastante explícito en su informe titulado *Un programa de paz*:

La sequía y las enfermedades pueden diezmar a la población con la misma crueldad que las armas de la guerra. Es por ello que en estos momentos de renovada oportunidad, los esfuerzos de la Organización por consolidar la paz, la es-

tabilidad y la seguridad deben englobar temas que trascienden las amenazas militares, para que sea posible romper las cadenas de los conflictos y las guerras que han caracterizado al pasado.

Si las Naciones Unidas han de ayudar a prevenir que esos tipos de emergencia degeneren hasta llegar a ser violentos conflictos internos, habrá que reforzar considerablemente su función de desarrollo, un tema que se examina en el capítulo 4.

Eliminar gradualmente la asistencia militar

La asistencia militar al tercer mundo constituyó una de las piedras angulares de la guerra fría, a medida que las superpotencias apuntalaban a sus aliados con toda suerte

RECUADRO 3.3

Un acuerdo en América Central para el desarrollo humano

América Central ha sido durante decenios una de las regiones más afectadas por los conflictos. Las guerras civiles, las rebeliones y los enfrentamientos de la guerra fría convirtieron a muchos de esos pequeños países en campos de batalla. A fines del decenio de 1980 había más de dos millones de personas desplazadas, 10% de la población de la región.

Desde entonces, los dirigentes nacionales y la comunidad internacional han logrado una transformación notable mediante un esfuerzo concertado. Una serie de 14 reuniones presidenciales en la cumbre han ayudado no sólo a financiar muchas de las armas sino que además han reducido las tensiones y han propiciado la cooperación para el desarrollo humano.

La Declaración de Esquipulas, de agosto de 1987, constituye un hito. Este compromiso recíproco pasó a ser la base de un llamamiento a la comunidad internacional a fin de que apoyara la paz y el desarrollo en toda la región y en todos los países, independientemente de la orientación política.

Otro hito fue la resolución aprobada por la Asamblea General en mayo de 1988 en la que establecía el Plan Especial de Cooperación Económica para América Central (PEC). En ese marco se arreglaron algunas de las cuestiones más difíciles por medio de dos

programas que contaron con el apoyo internacional: el Plan de Acción Concertado (CIREFCA) y el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados (PRODERE), cuyo objetivo era fomentar la integración social en zonas afectadas por la pobreza y los conflictos armados. Esos programas han ayudado conjuntamente a 210.000 refugiados para que regresen a sus hogares y a que 470.000 se beneficien con crédito y otros programas encaminados a reconstruir sus comunidades.

Estas actividades hacia el desarrollo sostenible se consolidaron todavía más con el Compromiso de Tegucigalpa de 1991, en el que se fijaron metas de desarrollo humano para la región hasta el año 2000. Se prepararon siete Planes Nacionales de Acción, en los que se reorientaron las prioridades presupuestarias hacia el sector social. La reciente Cumbre celebrada en Guatemala en octubre de 1993 determinó nuevas prioridades e instó a que se fomentara la participación democrática.

Muchas organizaciones civiles y profesionales han pasado a estar más seguras de sí mismas y a ser más eficaces, especialmente en cuanto a cuestiones de derechos humanos. Y cuatro de los países están avanzando hacia procesos electorales democráticos.

de equipo costoso. También había motivos comerciales, ayudar a mantener la producción de la industria armamentista mediante subsidios a las exportaciones y vendiendo el armamento anticuado.

Este tipo de asistencia se ha reducido abruptamente en los últimos años (cuadro 3.3). Entre 1987 y 1993, se redujo de

21.000 millones de dólares a 5.000 millones de dólares. Cabe destacar, sin embargo, que la mayor parte de esa reducción se ha centrado en la venta de grandes armas convencionales, en tanto que la venta de armas pequeñas se mantiene invariable.

La reducción más aguda correspondió a los Estados sucesores de la ex Unión Soviética, cuya ayuda militar, principalmente a Europa oriental y Cuba, ha cesado. La asistencia militar de los Estados Unidos se ha reducido más lentamente: entre 1987 y 1993 bajó de 5.400 millones de dólares a 3.400 millones de dólares. La razón es que dos tercios de la asistencia de los Estados Unidos a la seguridad se concentra en Israel y Egipto, que siguen siendo aliados estratégicos de los Estados Unidos. Los Estados Unidos han reducido también su adiestramiento militar de los efectivos de unos 100 países, de 56.000 en 1975 a 4.500 en 1992.

En estrecha relación con la asistencia militar se hallan las bases militares, que han contribuido a la militarización de los países en desarrollo y distorsionado el desarrollo social y económico de muchas ciudades y regiones. Algunas de esas bases ya se están eliminando en forma gradual.

Las medidas más sustanciales adoptadas hasta ahora corresponden a dos importantes instalaciones de los Estados Unidos en Filipinas, aunque en ninguno de los casos el cierre fue una decisión voluntaria de los Estados Unidos. La instalación naval de la Bahía de Subic se cerró en 1992 porque el Senado de Filipinas se negó a prorrogar el contrato de arrendamiento, y el cierre de la base aérea Clark fue precipitado por la erupción del monte Pinatubo en 1991 (recuadro 3.4). Pero muchas de las funciones de esas bases han sido transferidas a otros países de la región, incluidos Guam, el Japón y Singapur.

La asistencia militar tiene muchos efectos nocivos para los países pobres. Además de incrementar las carreras regionales de armamentos, ha creado distorsiones. Aunque las armas puedan haberse suministrado a precio reducido, todavía entrañaban grandes gastos secundarios — en infraestructura, mantenimiento y repuestos — lo cual desviaba recursos que podrían haberse des-

CUADRO 3.3
Estimación de la asistencia militar a escala mundial
(Miles de millones de dólares EE. UU. de 1993)

Países/ regiones	1987	1993	Reducción total (1987-93)
Estados Unidos	5,4	3,4	2,0
Europa occidental	1,3	0,9	0,4
Países árabes	0,3	0,2	0,1
China	0,3	0,1	0,2
Ex URSS	13,5	0,0	13,5
Total	20,8	4,6	16,2

RECUADRO 3.4

Un nuevo horizonte para la Bahía de Subic

La instalación naval de los Estados Unidos en la Bahía de Subic, en Filipinas, era una de las mayores bases militares de ultramar en el mundo. Su transformación ilustra algunos de los principales problemas y oportunidades de conversión de las bases del uso militar al uso civil.

Además de los 6.000 efectivos militares de los Estados Unidos, tenían empleo en la base 27.000 ciudadanos filipinos y muchos contratistas locales. El pequeño pueblo vecino de Olongapo dependía en gran medida de la base, prestando diversos servicios a los marinos, incluidos docenas de bares y miles de prostitutas.

En el momento de marcharse, los Estados Unidos estimaron que el valor de la base ascendía a 1.400 millones de dólares. Además del puerto de aguas profundas y de un aeropuerto, había 1.607 unidades de vivienda familiar, un hospital con 198 camas, seis cinematógrafos y un campo de golf. Pero los Estados Unidos también dejaron al marcharse un legado más siniestro: la contaminación del medio ambiente. Los residuos de productos químicos utilizados para luchar contra incendios se habían escurrido directamente hacia la bahía. Metales pesados procedentes de

los astilleros también se habían escurrido hacia la bahía o fueron enterrados en terraplenes. La planta de energía despedía productos químicos hacia el aire. Y la gasolina y el petróleo almacenados en tanques subterráneos se filtraban en los suelos.

A la fecha de cierre de la base, en 1992, el alcalde de Olongapo había ayudado a crear una Dirección Metropolitana de la Bahía de Subic, cuyo objetivo era transformar la antigua base en el "Hong Kong" de Filipinas. A fines de 1993, la Dirección había atraído a 33 inversionistas y 340 millones de dólares a la base, incluida una empresa de energía de los Estados Unidos que ahora administra la planta de energía, una empresa petrolera estadounidense que usa los tanques de combustible para distribución, fabricantes de ropa de Filipinas e inversionistas internacionales interesados en crear instalaciones de balnearios.

Pero el nivel desconocido de contaminación del medio ambiente, que probablemente es el obstáculo más importante contra el progreso de la zona, ya está disuadiendo a algunos inversionistas internacionales y podría plantear serios problemas de salud en el futuro.

tinado a usos más productivos. La asistencia militar ha tenido también poderosos efectos políticos y sociales, pues ha reforzado grandemente el ejército, por ejemplo, y creado oportunidades de gran corrupción, tanto de compradores como de vendedores. Algunos países han contraído además pesadas deudas, ya que la ex Unión Soviética ofrecía ayuda militar en carácter de préstamo. La India debe a los Estados sucesores 11.300 millones de dólares, Viet Nam, 11.600 millones de dólares, Mongolia, 12.100 millones de dólares y Cuba, 19.700 millones de dólares, y más de la mitad de las deudas parece resultado de transferencias de armas.

La atmósfera internacional actual ofrece una oportunidad singular para concertar un acuerdo internacional con el fin de eliminar la asistencia militar gradualmente durante un período de tres años, por ejemplo. Desde luego, habrá oposición a una propuesta de ese tipo, especialmente la de las camarillas internacionales de armamentos. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social es un lugar apropiado para lanzar una iniciativa de ese tipo.

Regular el comercio de armas

El negocio de las armas es uno de los sectores más censurables del comercio internacional. Los comerciantes de armas no tienen reparo alguno en enriquecerse a costa de la pobreza, vendiendo complejos aviones de caza a reacción o submarinos nucleares ultramodernos a países donde hay millones de personas que carecen de los medios más básicos de supervivencia (recuadro 3.5). Los cinco principales países exportadores, que venden un 86% del armamento convencional exportado a los países en desarrollo, son, en orden descendente: la ex Unión Soviética, los Estados Unidos, Francia, China y el Reino Unido, es decir, todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (gráfico 3.3). Venden dos tercios de esas armas a diez países en desarrollo, entre ellos algunos de los países más pobres del mundo, como el Afganistán, la India y el Pakistán, a los que corresponde casi el 30% de las importaciones de los países en desarrollo.

El costo de las importaciones de armas para el desarrollo humano

Muchos países siguen importando armas costosas, aunque tienen una larga lista de artículos que les son más imprescindibles. Esto se pone de manifiesto a juzgar por las entregas y pedidos de armas en las categorías que abarca el Registro de Armas Convencionales, de las Naciones Unidas. Se indican a continuación algunos de los productos seleccionados por países en desarrollo en 1992:

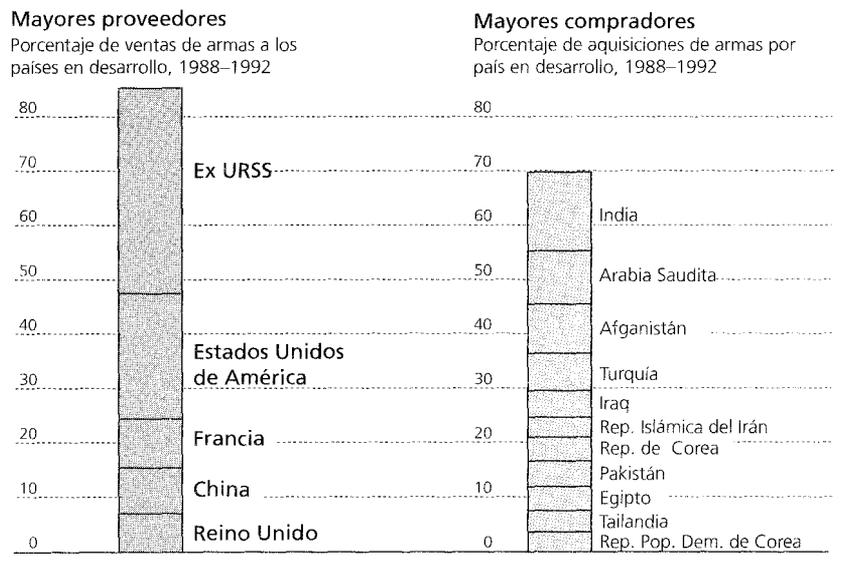
- *China* — adquirió en Rusia 26 aviones de combate, en virtud de un contrato cuyo importe total podría haber suministrado agua potable durante un año a 140 millones de los 200 millones de personas que ahora carecen de ella.
- *India* — pidió a Rusia 20 aviones caza MIG-29, a un costo que podría haber bastado para impartir enseñanza básica a los 15 millones de niñas que no asisten a la escuela.
- *Irán* — adquirió en Rusia dos submarinos, por un importe que podría haber sufragado varias veces el costo de los medicamentos esenciales para todo el país: 13% de la población del Irán no tiene acceso a la atención de la salud.
- *República de Corea* — pidió a los Estados Unidos 28 misiles, por una suma que podría haber servido para vacunar a los 120.000 niños carentes de

inmunización y abastecer de agua potable durante tres años a los 3,5 millones de personas que carecen de ella.

- *Malasia* — pidió al Reino Unido dos buques de guerra, por un importe que podría haber sufragado el suministro de agua potable durante un cuarto de siglo a los cinco millones de personas que no la tienen.
- *Nigeria* — adquirió en el Reino Unido 80 tanques, a un costo que podría haber bastado para vacunar a los dos millones de niños que no tienen inmunización y suministrar servicios de planificación de la familia a casi 17 millones, de los más de 20 millones de parejas que carecen de esos servicios.
- *Pakistán* — pidió a Francia 40 cazas Mirage 2000E y tres aviones Tripartite, por un importe que podría haber servido para suministrar agua potable durante dos años a los 55 millones de personas que carecen de ella, y prestar servicios de planificación de la familia a los 20 millones de parejas que se estima que necesitan esos servicios, así como suministrar medicamentos esenciales para los 13 millones de personas que no tienen acceso a atención de la salud e impartir enseñanza básica a los 12 millones de niños que no asisten a la escuela primaria.

GRAFICO 3.3

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas proveen la mayoría de las armas a los países en desarrollo



Todavía más lamentable es que los traficantes de armas siguen enviando materiales bélicos a lugares donde hay problemas en potencia, y poco les importa estar atizando los conflictos. Durante el decenio pasado, más del 40% de las ventas de las principales armas convencionales se hicieron a esos potenciales focos de conflicto (cuadro 3.4). De los principales proveedores, el Brasil, China, Egipto, España, los Estados Unidos, Francia, Italia, Libia, Rumania y la ex Unión Soviética, figuraron entre los principales infractores (cuadro 3.5 y gráfico 3.4). Irónicamente, los países proveedores perdieron el control de la difusión de las armas y más tarde han tenido que hacer enérgicos intentos para recuperar las mismas armas que habían suministrado.

El comercio de armas es un negocio que tiene mala fama por lo tenebroso. Cuando se compran y venden armas, el propósito a que están destinadas rara vez es manifiesto: puede ser para satisfacer una necesidad legítima de seguridad nacional, para guerras de agresión externa, para campañas de represión interna o meramente para satisfacer la codicia de quienes obtienen pingües ganancias con esas transacciones (cuadro 3.6). Nunca se ha dado cuenta en forma satisfactoria de las ventas de armas, ni a los ciudadanos de los países compradores y vendedores ni a la comunidad internacional.

Esas armas no sólo han causado estragos en los países compradores. A veces se han usado contra los soldados de los países abastecedores, como en los conflictos recientes en el Iraq y Somalia.

Un reto importante de la era posterior a la guerra fría es la necesidad de formular un marco general relativo a la política de producción y venta de armas. Claramente, gran parte de la presión a favor de las ventas internacionales viene de los propios productores, quienes fomentan las ventas en el extranjero para recuperar los gastos generales y maximizar las utilidades. En consecuencia, si los países industrializados aspiran auténticamente a que reine la paz mundial, deberían preocuparse no sólo acerca de sus niveles de adquisición, sino también acerca de sus niveles nacionales de producción. Lo mismo cabe decir respecto de los países en desarrollo que también producen armas: el Brasil, China, la India, la República de Corea, Sudáfrica y Turquía están ampliando sus industrias de armamentos.

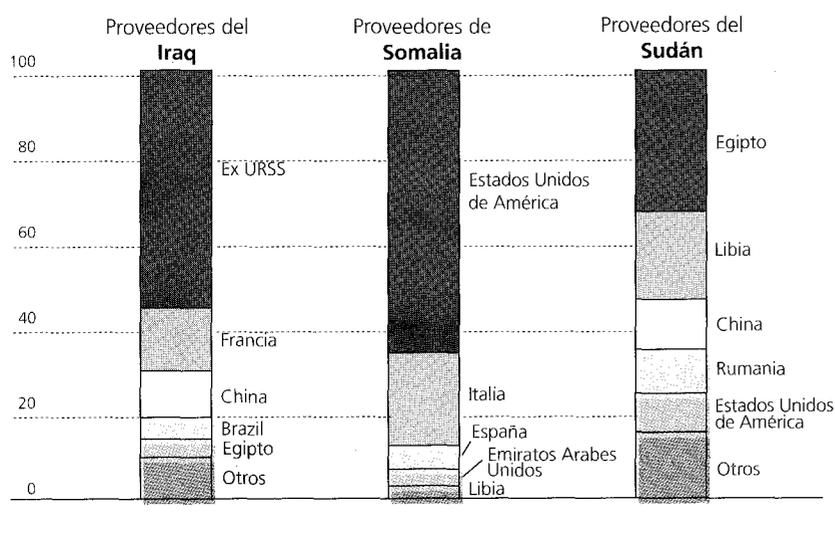
Si bien la reducción de la producción debería aplicarse claramente a todas las armas, debe hacerse especial hincapié en las armas químicas y en las minas terrestres, que provocan sufrimientos tan terribles a la población civil: se estima que hay en todo el mundo unos 100 millones de minas enterradas en lugares sin marca, emboscadas a la espera de víctimas inocentes (recuadro 3.6). Sólo en Camboya en 20 años de guerra civil se sembraron cuatro millones de minas. Y en Angola, donde el conflicto continúa, más de 20.000 personas han sufrido amputaciones como consecuencia de ex-

CUADRO 3.5
Entregas de diez proveedores a países en guerra, 1980-1989
(% del total de sus entregas de armas convencionales importantes)

Rep. Arabe Siria	99
Jamahiriya Arabe Libia	96
Egipto	90
Brasil	47
China	40
Ex URSS	35
Francia	23
Reino Unido	9
Estados Unidos	5
Alemania ^a	2

a. República Federal solamente.

GRAFICO 3.4
Proveedores de armas a tres focos de conflicto
Porcentaje de ventas de armas convencionales solamente, 1980-1990



CUADRO 3.4
Venta de armas convencionales importantes
(Miles de millones de dólares EE. UU. de 1990)

	Promedio de variación anual (%)		
	1985-1992	1985-92	
Ventas mundiales (Miles de millones de dólares EE. UU.)	40	18	-10,5
Porcentaje de ventas a países en desarrollo	57	51	-1,6
Porcentaje de ventas a países en conflicto/focos de problemas	37	42	1,8

plosiones de minas.

Aunque es difícil vigilar y controlar la producción local de armamentos, podría comenzarse por controlar las transferencias internacionales. Por ejemplo, las Naciones Unidas podrían crear un mecanismo para que el Consejo de Seguridad:

- Mantuviera una lista de armas y tecnologías avanzadas que no deberían exportarse, salvo cuando mediara acuerdo internacional.
- Fortaleciera el sistema de información del registro de armas de las Naciones Unidas, de manera de publicar periódicamente información actualizada sobre las transacciones de armas y tecnologías (recuadro 3.7).
- Regulara y eliminara el uso de subsidios manifiestos u ocultos a los exportadores de armas.
- Gravara con impuestos las ventas de ar-

mas para financiar el mantenimiento de la paz.

Este tipo de sistema mejoraría grandemente las perspectivas de prevención de costosos conflictos. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social brinda una oportunidad importante para preparar un marco de ese tipo.

Entablar un nuevo diálogo relativo a la política de asistencia

Muchos donantes bilaterales y organismos multilaterales están comenzando a destacar la cuestión del gasto militar, preocupados porque los países receptores están derrochando en armas los recursos recibidos como asistencia o destinando a la defensa proporciones elevadas de su presupuesto interno. Alemania, el Japón, los Países

CUADRO 3.6

Comercio de armas, 1988-1992

Principales exportadores de armas	Exportaciones de armas convencionales importantes (millones de dólares EE. UU. de 1990)		
	1988	1992	Total 1988-92
Estados Unidos	12.204	8.429	54.968
Ex URSS/Rusia	14.658	2.043	45.182
Francia	2.403	1.151	9.349
Alemania	1.241	1.928	8.190
China	2.161	1.535	7.658
Reino Unido	1.704	952	7.623
Checoslovaquia	927	779	3.163
Países Bajos	626	305	2.048
Italia	693	335	1.613
Suecia	606	113	1.416
Brasil	507	36	1.028
Total	40.034	18.405	151.014

Principales importadores de armas	Importaciones de armas convencionales (millones de dólares EE. UU. de 1990)		
	1988	1992	Total 1988-92
India	3.709	1.197	12.235
Japón	2.544	1.095	9.224
Arabia Saudita	2.441	883	8.690
Afganistán	1.264	1.215 ^a	7.515
Grecia	814	1.918	6.197
Turquía	1.447	1.511	6.167
Iraq	2.845	596 ^b	4.967
Total	40.034	18.405	151.014

a. 1991.
b. 1990.

RECUADRO 3.6

El legado de las minas terrestres

Sembradas profusamente en la mayoría de las guerras modernas, se cree que en al menos 62 países siguen enterradas más de 105 millones de minas terrestres sin explotar. Las Naciones Unidas estiman que todos los meses mueren 800 personas como resultado de la explosión de minas. Los países más afectados son: el Afganistán, Angola, Camboya, El Salvador, el Iraq, Kuwait, Nicaragua y Somalia.

Las minas siguen matando y lesionando a civiles mucho tiempo después de que hayan cesado los conflictos. En Angola, dos decenios de guerra civil han dejado enterradas 20 millones de minas terrestres, dos por cada habitante del país. Las minas matan a 120 angoleños todos los meses. En el Afganistán se sembraron 12 millones de minas durante la guerra del decenio de 1980. En Camboya sigue en tierra una mina por cada dos habitantes del país; de resultados de ello, cada mes resultan muertas o heridas 300 personas. En la ex Yugoslavia se siembran 60.000 minas por mes.

El creciente uso de las minas refleja el cambio en los conflictos modernos. Hoy en día es más frecuente que los ejércitos se traben en conflictos prolongados de baja intensidad en que uno de los objetivos consiste en desmoralizar, no sólo al ejército sino además a la po-

blación civil.

Las minas terrestres constituyen una parte lucrativa del comercio de armas. Con unos 340 tipos de minas en producción, las fabrican ahora por lo menos 48 países, y las exportan por lo menos 29 países. China, los Estados Unidos, Italia y Rumania figuran entre los principales exportadores.

La eliminación de minas es difícil y costosa: entre 300 y 1.000 dólares por mina, cuyo costo inicial puede haber sido meramente 3 dólares. La eliminación de todas costará entre 200.000 y 300.000 millones de dólares, de manera que es probable que se tarde decenios, o incluso varias generaciones, en deshacerse de todas ellas.

En 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas — preocupada porque las minas mataban o lesionaban a centenares de personas por semana, en su mayoría civiles desarmados — pidió a los Estados que accedieran a una suspensión de la exportación de minas antipersonal dado que constituían un grave peligro para la población civil. En términos pragmáticos, la única esperanza de lograr adelantos al respecto es concertar un acuerdo internacional para cesar la producción y el uso de esas armas atroces.

Bajos, el FMI y el Banco Mundial han planteado recientemente la cuestión, aunque todavía no han formulado una política clara respecto de establecer condiciones para la prestación de asistencia y tampoco han considerado forma alguna de coordinación internacional.

Hay varios caminos posibles. Uno consiste en que la asignación de la ayuda quede supeditada a la relación entre gasto militar y gasto social del país receptor, y se reduzca gradualmente la ayuda a medida que la relación se haga mayor que 1 a 1. Si un país gasta más en su ejército que en su población, los donantes deberían hacer una pausa y reflexionar. Desde luego, todavía sería posible mantener esa relación por debajo de 1 a 1 aunque el gasto social fuera muy bajo o el gasto militar muy elevado, por lo cual podría usarse como salvaguardia adicional la fijación de un nivel mínimo de gasto social (por ejemplo, 5% del PNB) y un nivel máximo de gasto militar (por ejemplo, 4% del PNB).

Los mismos principios podrían ser in-

cluso más efectivos mediante incentivos positivos, como dar más ayuda a los países que redujeran sus gastos militares.

Acordar criterios para la mediación de las Naciones Unidas en conflictos internos

Las Naciones Unidas han intervenido en conflictos entre países, para separar a los combatientes, acordar la cesación del fuego, castigar a los agresores con sanciones convenidas en el plano internacional y ganar tiempo para una solución más permanente de la controversia de que se trate. El marco para esas intervenciones está fijado explícitamente en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Sólo recientemente las Naciones Unidas han debido participar en conflictos internos: la rebelión kurda en el Iraq septentrional, la rebelión chiíta en el Iraq meridional, el conflicto étnico en Bosnia, la desintegración de la autoridad estatal en Somalia y el derrocamiento de gobiernos democráticos en Haití y Myanmar. Esas crisis plantean algunas preguntas delicadas. ¿Deberían las Naciones Unidas correr el riesgo de violar la soberanía nacional? ¿Qué forma debería asumir su intervención: fuerzas de las Naciones Unidas, asistencia de emergencia o asistencia para el desarrollo a más largo plazo?

Algunos de esos asuntos se plantean en el informe del Secretario General titulado *Un programa de paz*. En el informe se reconoce que:

El carácter de las operaciones de mantenimiento de la paz ha evolucionado rápidamente en los últimos años. Los principios y las prácticas de mantenimiento de la paz establecidos han respondido con flexibilidad a las nuevas demandas, y las condiciones fundamentales para el éxito siguen siendo las mismas: un mandato claro y viable; la cooperación de las partes en la ejecución de dicho mandato; el apoyo constante del Consejo de Seguridad; la buena disposición de los Estados Miembros para aportar el personal militar, de policía y civil necesario, incluidos los especialistas; mecanismos eficaces de mando de las Naciones Unidas en la Sede y en el terreno, y apoyo financiero y logístico suficiente.

RECUADRO 3.7

El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas

En 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas dio a conocer por primera vez el Registro de Armas Convencionales. En total 86 países (incluidos todos los exportadores, salvo Sudáfrica y la República de Corea) presentaron datos sobre la transferencia de armas. Había siete categorías: los tanques (1.733 transferidos), los vehículos blindados de combate (1.625), los sistemas de artillería de gran calibre (1.682), los aviones de combate (270), los helicópteros de ataque (40), los buques de guerra (40) y los misiles y lanzamisiles (67.878).

El sistema tiene todavía deficiencias. Algunas se refieren a las definiciones; por ejemplo, no queda completamente en claro qué constituye exactamente una transferencia. Y hay problemas de información incompleta o de insuficiencia en los detalles (con frecuencia los informes presentados por el abastecedor y el receptor sobre la misma transferencia no coinciden). También están excluidos los datos financieros, pues se informa acerca de la cantidad de armas y no de su valor. Y no hay que presentar infor-

mes respecto de varias categorías de armas, entre ellas las bombas, las armas pequeñas y los misiles de tierra a aire.

Si bien casi todos los exportadores dieron cuenta de sus ventas, no ocurrió lo mismo con los importadores. Casi un 60% de ellos no participaron, incluidos importadores como la Arabia Saudita, Bangladesh, el Irán, Kuwait, Siria, Tailandia y Taiwán (provincia de China).

Por cuanto el Registro excluye la producción y la adquisición locales, sólo da una imagen parcial de la cantidad de armas producidas y en poder de las fuerzas armadas. No obstante, constituye un adelanto importante, pues es la primera oportunidad en que los gobiernos han dado a conocer ese tipo de datos, y podría servir de base para un sistema más completo de presentación de informes.

Se espera que el Registro sea más efectivo cuando se establezcan registros regionales respecto de Asia, África, Europa y América Latina. Entonces, las categorías de armas podrían reflejar más apropiadamente las preocupaciones de seguridad en cada región.

Cuando se amenaza la seguridad humana dentro de los países, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sólo pueden tener éxito cuando la Organización tiene un mandato claro y practicable. Tal vez deba reinterpretarse el Capítulo VII y ampliarse con tal fin (recuadro 3.8).

También es preciso determinar con exactitud cuáles son los recursos adicionales necesarios. Las operaciones de mantenimiento de la paz, como lo ha recomendado el Secretario General, deben financiarse con cargo a los presupuestos de defensa. Si los recursos provienen de los presupuestos de los donantes de asistencia para el desarrollo, se corre el riesgo de alterar el equilibrio entre la asistencia de emergencia y la asistencia para el desarrollo a largo plazo. Una forma importante de movilizar recursos para las operaciones de mantenimiento de la paz consistiría en gravar con impuestos el comercio de armas y depositar el dinero en un fondo separado.

Las Naciones Unidas necesitarán además mayores recursos para realizar las funciones adicionales de desarrollo socioeconómico. Así como deberían estar en condiciones de recurrir a soldados de diversos países, también deberían estar en condiciones de recurrir a un cuerpo voluntario de ingenieros, médicos, técnicos y personal de desarrollo de todo el mundo.

Crear sistemas más efectivos de información

La transición desde la seguridad de los armamentos hacia la seguridad humana exige sistemas de información mucho más exactos. Si se quiere reducir o detener las corrientes de armas, es preciso saber exactamente hacia dónde van y cómo llegan allí.

Hay algunos datos acerca del gasto militar y el comercio internacional de armas, pero hay también lagunas considerables. Algunas de las más notables son:

- *Gasto militar* — Aunque los militares se hallan entre los mayores consumidores de los presupuestos públicos y los recursos de la Tierra, pocos gobiernos han considerado que sea necesario poner la información militar a disposición de su población o de la

comunidad internacional.

- *Transferencia de armas* — En 1992, las Naciones Unidas establecieron por primera vez un registro de armas en que 80 países dieron cuenta de sus importaciones y exportaciones de armamento convencional importante. Pero los informes tienen notorias omisiones que deberían rectificarse.

- *Producción de armas* — Por cuanto la producción excesiva de armas es la causa de gran parte de la presión para efectuar ventas internacionales, es importante vigilar la producción total de armas.

- *Asistencia militar* — Ni los donantes ni

RECUADRO 3.8

El mandato de las Naciones Unidas respecto de los conflictos dentro de los países

Se llama a las Naciones Unidas a intervenir en conflictos dentro de países, como en el caso de Angola, Bosnia, Camboya, Haití, el Iraq y Somalia. ¿Tiene la Organización el mandato necesario y una estrategia bien definida para intervenir en esas circunstancias? El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (Artículos 41 a 43) se ocupa de las circunstancias en que las Naciones Unidas pueden tomar medidas contra Estados individualmente. Pero sus disposiciones se han aplicado mayormente a conflictos entre países; ahora tendrán que revisarse y adaptarse para incluir los conflictos dentro de los países.

Hay que resolver tres cuestiones fundamentales. ¿Cuándo intervenir? ¿De qué manera? ¿Y por cuánto tiempo?

Parece que hay cuatro situaciones que justifican la intervención internacional: 1) la matanza en masa de la población por el Estado, 2) la muerte, por inanición o falta de atención de la salud u otros servicios, de un porcentaje importante de la población, 3) el éxodo forzado y 4) la ocupación y la denegación del derecho a la libre determinación. La destrucción del medio ambiente parecería ser candidata natural a que se la considerara la quinta razón, aunque el criterio internacional para dictar normas no ha evolucionado en medida suficiente. En todos esos casos, es necesario determinar que la situación interna de un país constituye una amenaza no sólo para su propia población sino también para la paz y la se-

guridad internacionales.

En cuanto a la forma de intervención, los soldados con cascos azules serán por lo general inapropiados en situaciones que claman por una reforma socioeconómica. En esos casos, es mejor ofrecer asistencia humanitaria en un marco de desarrollo a largo plazo, mediante el suministro de médicos, ingenieros o personal para el desarrollo. Las intervenciones socioeconómicas claramente tardarán más tiempo que las militares, y habría que aceptar este hecho desde el comienzo. A menos que los objetivos y los plazos estén claramente especificados, cundirá rápidamente la desilusión.

Tampoco debería intentarse usar una fuerza de ocupación para administrar un país. En cambio, las Naciones Unidas deberían tratar de formar alianzas políticas apropiadas.

En suma, es necesario revisar en forma crítica las formas tradicionales de acción de las Naciones Unidas para poder enfrentar problemas nuevos y diferentes, decidir quiénes son los combatientes y qué sanciones se impondrán a cada grupo, o cuál es la forma de lograr el apoyo popular para la intervención de las Naciones Unidas.

Es evidente que se debe revisar a fondo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social constituirá una oportunidad para hacer un examen de ese tipo en beneficio de la seguridad humana mundial.

Para el mejoramiento auténtico de la seguridad humana es preciso que el "dividendo de paz" se aproveche plenamente

los receptores publican datos amplios sobre la asistencia militar. Sería útil que el Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OCDE, incluyera cuadros sobre la asistencia militar en sus informes anuales.

- *Subsidios a los exportadores de armas* — Es casi imposible hallar información sobre ese tipo de subsidios, ya sean explícitos u ocultos, lo que hace muy difícil movilizar la presión para su eliminación.

- *Bases militares* — La información sobre las bases es escasa y muy difusa, ya sea que se trate de su ubicación, su tamaño o el número de personas a las que dan empleo. Sin ese tipo de información es difícil evaluar las repercusiones de las bases existentes o las consecuencias verdaderas de los cierres propuestos.

- *Deuda militar* — Sólo en los últimos tres años el FMI ha comenzado a reunir datos sobre la deuda militar de los países en desarrollo. La población de esos países podría sufrir una dura conmoción: es probable que la deuda militar de varios países sea superior su deuda para el desarrollo. El FMI prestaría un servicio valioso si recopilara y publicara periódicamente esos datos.

Estas son sólo algunas de las esferas en que se carece de información. En verdad, toda la industria de armamentos está rodeada de muros de sigilo que excluyen el debate público.

El programa de siete puntos que se acaba de esbozar no es un plan detallado para

el desarme del tercer mundo. En cambio, se ha preparado a título de invitación a que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social confiera a las Naciones Unidas el mandato de elaborar un plan y calendario de desarme mundial.

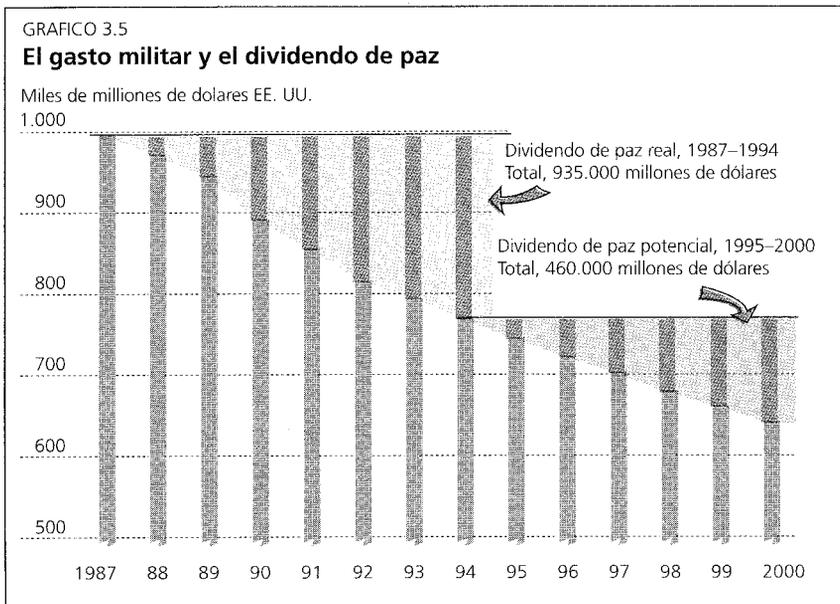
El dividendo de paz

La reducción del gasto militar es sólo la mitad de la tarea. Para el mejoramiento auténtico de la seguridad humana es preciso que los recursos economizados — el "dividendo de paz" — se aprovechen plenamente para el desarrollo humano.

Durante el período 1987–1994 los países industrializados parecen haber economizado en total unos 810.000 millones de dólares, mientras que los países en desarrollo economizaron 125.000 millones, con lo cual el dividendo de paz llegó a la considerable suma de 935.000 millones de dólares. Pero es difícil determinar el destino que se ha dado a esos fondos. Al parecer, la mayor parte de las economías se destinaron a la reducción de déficit presupuestarios y a gastos no relacionados con el desarrollo, en lugar de destinarlos al desarrollo social o al mejoramiento del medio ambiente. Es frustrante que, así como los programas sociales y humanos se dejaban de lado cuando aumentaban los presupuestos militares, se los siga dejando de lado en momentos en que se están reduciendo los gastos militares.

Para poder aprovechar esta oportunidad, el mundo tendrá que actuar en forma mucho más positiva y precisa respecto de los futuros dividendos de paz. Si en el período 1995–2000 se mantiene la reducción actual del 3% del gasto militar, el dividendo de paz podría ascender a 460.000 millones de dólares (gráfico 3.5). La primera tarea debe consistir en consignar ese dividendo como un rubro separado de las cuentas del presupuesto nacional; de otra manera desaparecerá silenciosamente, frustrando todos los intentos de rastrear su destino. Si antes se hubiera procedido así, el público probablemente habría hecho oír su clamor con respecto al destino de esos fondos.

Un método posible sería que cada país acreditara las economías derivadas de la reducción del gasto militar a un fondo sepa-



rado de desmilitarización. Podría recurrirse a esos fondos con tres finalidades distintas: la reducción de los déficit presupuestarios, el pago del costo de la conversión militar y la inversión en desarrollo humano, tanto en el país como en otros países. Los fondos nacionales podrían complementarse con un fondo mundial de desmilitarización, como lo sugiere el laureado con el Premio Nobel de la Paz, Oscar Arias (contribución especial, pág. 67).

Es probable que la reducción de los déficit presupuestarios sea el uso más inmediato, ya que hasta ahora, la necesidad de disminuir el gasto gubernamental ha sido el motivo de la mayor parte de las reducciones de los gastos de defensa. Pero una parte sustancial de esos fondos deberá, desde luego, destinarse a sufragar la conversión de actividades militares en actividades no militares. La industria de las armas emplea a escala mundial 14 millones de personas,

Un Fondo Mundial de Desmilitarización

Es innegable que la disminución reciente del gasto militar a escala mundial plantea un reto. Con reducciones del gasto militar del 3% anual o más entre 1987 y 1992 se logró un dividendo acumulativo que se calcula en 500.000 millones de dólares, procedente de los presupuestos de defensa; esos 500.000 millones de dólares habrían podido hacer una gran contribución a la paz mundial y la seguridad humana.

¿Qué ha ocurrido con ese dividendo de paz? Fue absorbido en parte por el costo de la conversión de actividades militares a civiles. Al parecer, otra parte se destinó a la reducción de déficit presupuestarios. No obstante, nadie sabe con certeza el destino de las economías derivadas de la reducción del gasto militar. No se diferencian en los presupuestos nacionales ni se vigilan en medida suficiente. ¿Cuánto tiempo debemos esperar para que los dividendos de paz se hagan visibles?

A este respecto, deseo proponer el establecimiento de un Fondo Mundial de Desmilitarización. Ese Fondo podría agregar dinamismo a la actual tendencia a la desmilitarización, recompensando primordialmente, aunque no en forma exclusiva, los esfuerzos de los países en desarrollo encaminados a:

- Desarmar y desmovilizar sus fuerzas armadas.
- Reintegrar el personal militar a la sociedad mediante programas de readiestramiento y reeducación a fin de ampliar la diversidad de sus oportunidades económicas.
- Fomentar el control de armas y la reducción de las instalaciones de producción de armas.
- Estimular la educación cívica y la participación en la vida política plenamente democrática.

Además, el Fondo Mundial de Desmilitarización podría estimular la actual disminución del gasto militar, vinculando la reducción de dicho gasto a la consolidación de la paz mundial.

Después de la guerra fría, ha habido una tendencia creciente a que los países industrializados vuelvan su mirada hacia el plano interno. Pero esos países deberían comprender que fomentar la desmilitarización en todo el mundo redundaría en su propio interés.

Que los países del mundo, tanto ricos como pobres, se comprometan a una reducción del 3% anual por lo menos en su nivel de gasto militar durante los próximos cinco años. Los países ricos deben acceder a destinar por lo menos una quinta parte

de los recursos ahorrados a un fondo de desmilitarización bajo jurisdicción internacional. Los países en desarrollo podrían acceder también a contribuir una fracción de los ahorros así obtenidos, tal vez una décima parte, a un fondo de ese tipo.

Las cifras no son importantes. Lo importante es el principio de comprometerse a que parte del dividendo de paz fomente la desmilitarización mundial. Incluso los países que no reduzcan su gasto militar deberían estar obligados a contribuir al fondo según la fórmula prescrita.

¿Quién administrará el Fondo Mundial de Desmilitarización? Correspondería que lo decidiera la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995. Sin lugar a dudas, el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas deberían ser considerados buenos candidatos. En todo caso, la institución designada debería tener capacidad y autoridad suficientes para administrar los recursos del Fondo en forma justa y eficiente.

No podemos seguir haciendo caso omiso de las amenazas que entrañan la proliferación de armas y la disminución de los incentivos políticos y económicos para desmilitarizarse. El Fondo Mundial de Desmilitarización constituiría un paso importante para lograr la seguridad humana: en primer lugar, al crear y usar el dividendo de paz; en segundo lugar, al acelerar y estimular los procesos de desmilitarización, desmovilización y conversión, y, en tercer lugar, al ayudar a los países menos desarrollados a conquistar sus propios objetivos democráticos y de desarrollo humano poniendo a su disposición parte del dividendo de paz.

Sólo la cooperación mundial puede propiciar la seguridad que hemos buscado desde hace tanto tiempo, pero que nos ha eludido con tanta frecuencia. Hagamos un esfuerzo definitivo por usar el dividendo de paz para la construcción de sociedades justas, prósperas y desmilitarizadas. Y capitalicemos los beneficios del desarme para fomentar y garantizar las recompensas de la paz.

Oscar Arias, laureado con el Premio Nobel de la Paz 1987

*Cada país
acreditaría los
ahorros producidos
por la reducción del
gasto militar a un
fondo separado de
desmilitarización*

cuatro millones de los cuales podrían perder sus empleos entre 1993 y 1998. Muchos de ellos encontrarán nuevos empleos, pero será necesario reservar fondos para darles una nueva formación y para prestaciones de desempleo. Es probable que los efectos de la reducción de la industria de las armas se concentren en pocos países, en especial Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Pero las mayores repercusiones serán las que experimenten los Estados sucesores de la ex Unión Soviética, donde se han estado imponiendo reducciones mientras que economías enteras seguían sumidas en el desorden.

Puede preverse que, como resultado de la desmovilización de las fuerzas armadas, también habrá desempleo. Entre 1990 y 1992, se desmovilizaron unos 2,2 millones de efectivos (un tercio en los países en desarrollo), y se prevé que en los próximos años se desmovilizará una cantidad semejante. Además, hay millones de personas que trabajan en el sector civil y cuyos empleos dependen de las fuerzas armadas. Otros gastos que pueden preverse son los de la conversión de bases militares y la destrucción o eliminación de armas.

¿Qué dejará esto para la inversión en la seguridad humana? No mucho, a menos que los gobiernos contraigan desde un principio compromisos firmes de asignar a la seguridad humana una proporción sustancial del fondo de desmilitarización.

Las posibilidades de lograrlo variarán de un país a otro. Los países en desarrollo podrán en muchos casos destinar una pro-

porción considerable de sus fondos de desmilitarización a medidas de seguridad humana en sus propios países. Los países industrializados occidentales deberían estar en condiciones de hacer más, asignar fondos de seguridad humana tanto en el plano interno como en el plano internacional. Pero los Estados sucesores de la ex Unión Soviética casi con seguridad deberán asignar todo su dividendo de paz internamente para resolver los problemas económicos que enfrentan.

La próxima Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ofrece la oportunidad de asumir compromisos de esos tipos. En el momento de la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debe hacerse un esfuerzo colectivo para:

- Apoyar el principio de que ningún país debe gastar más en sus militares que en la enseñanza y la salud de su pueblo.
- Acordar como objetivo una reducción del gasto militar para el decenio 1995–2005, por ejemplo, del 3% anual.
- Apoyar el establecimiento de un fondo nacional de desmilitarización en cada país.
- Recomendar que se revise el alcance del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Pero para el manejo más preciso de lo que se ahorre en gasto militar, mediante la determinación del dividendo de paz y su asignación al desarrollo se requiere que el mundo aproveche bien esos fondos. Sería trágico que el dinero economizado en gasto militar se disipara en gasto social mal orientado.



Una nueva forma de cooperación para el desarrollo

Las nuevas exigencias de la seguridad humana requerirán una relación nueva y más positiva entre el Norte y el Sur, una nueva era de cooperación para el desarrollo.

Las relaciones económicas entre el Norte y el Sur se han basado desde hace mucho tiempo en el antagonismo y el enfrentamiento. Y cabría pensar que el aumento de la disparidad del ingreso entre los países industrializados y los países en desarrollo habría de perpetuar e intensificar ese tipo de oposición hasta bien entrado el próximo siglo.

En realidad, es probable que en los años venideros esta división sea cada vez menos pertinente. La principal razón es que la historia de las recientes negociaciones internacionales ha puesto de manifiesto grandes diferencias en las posiciones de algunos países dentro de uno y otro grupo. Muchos asuntos unen a los miembros de esos grupos, en tanto que muchos otros los dividen. La tradicional distinción Norte-Sur ya no es útil como base para las negociaciones.

La experiencia ha puesto también de manifiesto que, incluso cuando coinciden sus intereses, sería ingenuo que los países en desarrollo creyeran que pueden negociar desde una posición de debilidad colectiva. Los únicos países que han llegado a ser protagonistas importantes en el plano internacional son los que tienen una economía interna fuerte.

En el pasado, los países en desarrollo han sostenido con frecuencia que casi todos sus problemas económicos dimanaban de un orden internacional poco equitativo. Desde luego, es necesario introducir muchos cambios en las relaciones económicas mundiales — incluida la liberalización de las corrientes de comercio, tecnología, capital y mano de obra — pero los países en de-

sarrollo reconocen ahora que, por grande que sea la asistencia externa, no podrá sustituir jamás las reformas fundamentales que necesitan sus economías nacionales.

Esta perspectiva más pragmática sugiere que éste es el momento de superar el enfrentamiento estéril del pasado y forjar una asociación económica nueva y productiva entre los países del mundo, basada no en la caridad sino en los intereses compartidos, no en el enfrentamiento sino en la cooperación, no en el proteccionismo sino en la participación equitativa en las oportunidades de mercado, no en el nacionalismo recalcitrante sino en un internacionalismo visionario.

La cooperación para el desarrollo se ha solido enfocar en forma estrecha para incluir muy poco más que la ayuda externa. Pero los países industrializados y en desarrollo se relacionan de muchas otras formas, cultural, política y económicamente. De hecho, las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) suelen quedar eclipsadas por las demás corrientes financieras internacionales. Muchas de éstas se consideraron en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1992*, en el que se destacó la importancia de abrir las oportunidades de los mercados tanto dentro de un mismo país como entre distintos países.

Más allá de la ayuda

La nueva idea de cooperación para el desarrollo debe ampliarse de manera de incluir todas las corrientes internacionales, no sólo la ayuda. Algunas de las corrientes más sustanciales que no constituyen ayuda son las de inversión, la mano de obra y comercio y finanzas internacionales privados, incluido el pago de la deuda.

Por grande que sea la asistencia externa, no podrá sustituir jamás las reformas fundamentales que necesitan las economías nacionales de los países en desarrollo

GRAFICO 4.1

Las corrientes de capitales privados hacia países en desarrollo son superiores a las de AOD

Miles de millones de dólares de los EE. UU.

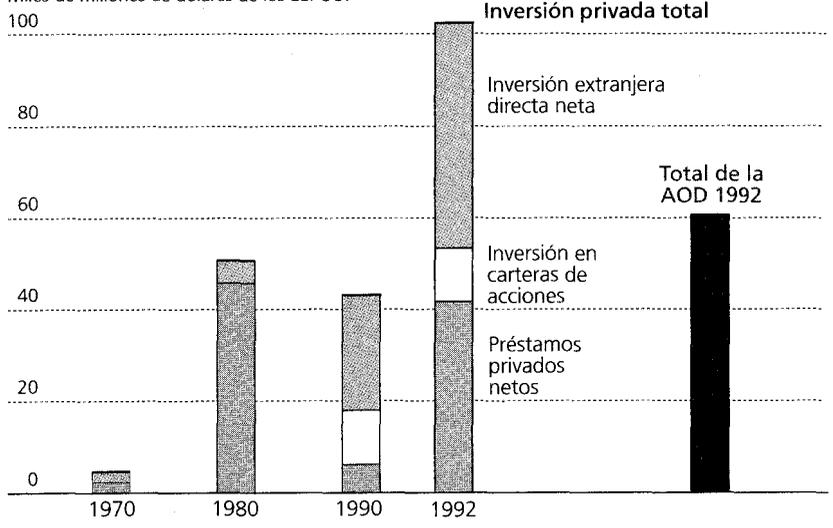
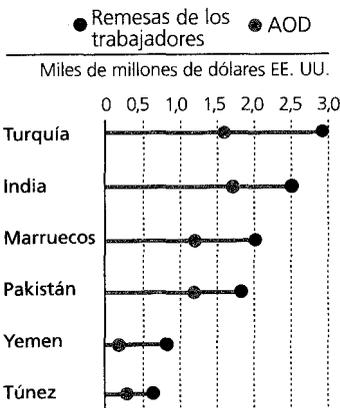


GRAFICO 4.2

Las remesas de los trabajadores son superiores a la AOD



Corrientes de inversión privada

Uno de los acontecimientos más notables del último decenio ha sido la aceleración de las corrientes de inversión privada hacia los países en desarrollo: la inversión directa, los préstamos privados y la inversión en carteras de acciones procedentes del extranjero. Entre 1970 y 1992, esas corrientes aumentaron de 5.000 millones de dólares a 102.000 millones de dólares (gráfico 4.1).

Hasta ahora, las corrientes de capital privado se han concentrado en unos pocos países. De las corrientes totales en el período 1989-1992, un 72% se dirigieron a diez países: en orden descendente, China, México, Malasia, la Argentina, Tailandia, Indonesia, el Brasil, Nigeria, Venezuela y la República de Corea. A los países más pobres correspondió sólo una parte muy reducida. El África al sur del Sáhara recibió sólo el 6% de la inversión extranjera directa a fines del decenio de 1980, y los países menos desarrollados recibieron sólo 2%.

Si se quiere que más países en desarrollo se beneficien con las corrientes de inversiones privadas, tendrán que mejorar su gestión económica, efectuar inversiones sustanciales en su capital humano y obtener el apoyo de los bancos de desarrollo regionales e internacionales.

Corrientes de mano de obra

La migración internacional ha aumentado apreciablemente en los últimos años. Cerca de 80 millones de personas residen ahora en países extranjeros, y ese número aumenta rápidamente. Un millón de personas emigra permanentemente cada año, en tanto que otro millón solicitan asilo político.

La proporción de residentes nacidos en el extranjero es de 21% en Australia, 16% en el Canadá, 8% en los Estados Unidos y 4% en Europa. Dado que el número de personas que llegan por año a los Estados Unidos se ha duplicado desde el decenio de 1960, ese país recibe más inmigrantes que ningún otro país, casi más que todos los demás países en su conjunto. La mayoría de los inmigrantes a los países industrializados proceden actualmente de países en desarrollo.

Las remesas de los emigrantes han pasado a ser una fuente importante de ingresos de los países en desarrollo, más de 20.000 millones de dólares anuales. Entre los principales beneficiarios cabe mencionar: Bangladesh, Egipto, la India, Jordania, Marruecos, el Pakistán, Filipinas, Túnez, Turquía y el Yemen. Las corrientes de remesas equivalen a más de un tercio de la AOD y tienen la ventaja de que no están sujetas a condición alguna y no tienen que reembolsarse. En algunos países — como la India, Marruecos, el Pakistán, Túnez, Turquía y el Yemen — las remesas anuales superan a la AOD en un tercio o más (gráfico 4.2).

Pero los países industrializados se resisten cada vez más a la inmigración. Con sus economías estancadas y el desempleo en aumento, hay fuerte oposición pública a recibir nuevos inmigrantes. En los países en desarrollo, sin embargo, las presiones en favor del aumento de la emigración seguirán siendo elevadas, y si las oportunidades mundiales no van hacia la gente, la gente seguirá desplazándose hacia las oportunidades mundiales.

Si los países industrializados mantienen las mismas políticas de inmigración, hay sólidas razones que justificarían se compensara a los países en desarrollo por la restricción a la migración de su mano de

obra no calificada. Pero una mejor solución en el largo plazo sería la de ofrecer a los países en desarrollo mayores oportunidades comerciales, de manera que el desplazamiento sea de sus mercaderías y no de su población.

Corrientes comerciales

Por cuanto los mercados de capital y mano de obra sólo ofrecen oportunidades limitadas a los países en desarrollo, la carga de igualar los rendimientos entre los países ricos y los pobres recae en gran medida sobre el comercio de bienes y servicios. Pese a las barreras, en los últimos años algunos países en desarrollo han obtenido buenos resultados. Pero los principales beneficiarios han sido un puñado de países del Asia oriental y América Latina. Menos de 1% del comercio mundial correspondía al 20% de la población mundial de menores ingresos, de manera acorde con su rendimiento desastroso a escala mundial, en materia de producción e inversión (gráfico 4.3).

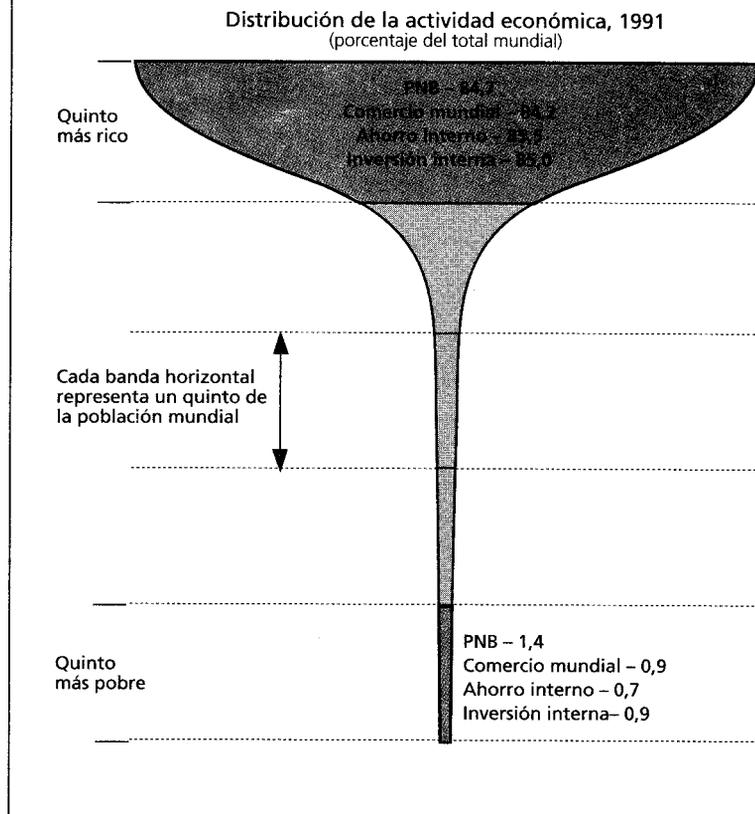
Se espera que los países en desarrollo obtengan ventajas, aunque sólo pequeñas, de la Ronda de negociaciones comerciales Uruguay, recientemente concluida. Se estima que el comercio mundial aumentará hacia el año 2002 en 275.000 millones de dólares, pero se prevé que menos de un tercio de esa cifra corresponderá a los países en desarrollo (cuadro 4.1). E incluso ese aumento se retrasará largamente debido al plazo para la eliminación gradual de algunas formas de protección: por ejemplo, para eliminar el Arreglo Multifibras se tardará diez años.

Dadas las pérdidas que los países en desarrollo seguirán sufriendo en este período, tienen razones de peso en favor de la compensación. Asimismo, los países en desarrollo obtienen pocas ventajas de los nuevos acuerdos relativos a la agricultura ya que en lugar de eliminar las medias de protección, sólo se las ha atenuado ligeramente.

Resulta paradójico que algunos países industrializados tengan una política más proteccionista en momentos en que los países en desarrollo y las economías de transi-

GRAFICO 4.3

Disparidades económicas mundiales



ción abren sus sistemas económicos. Será preciso que en el próximo decenio, los países del Norte introduzcan cambios estructurales fundamentales.

CUADRO 4.1

Posibles beneficios de la Ronda Uruguay en el año 2002 (Miles de millones de dólares EE. UU. de 1991)

País o región	Hipótesis A ^a	Hipótesis B ^b
Unión Europea ^c	78,3	71,3
Japón	35,5	42,0
Asociación Europea de Libre Comercio ^d	34,2	38,4
Estados Unidos	26,3	27,6
Canadá	5,9	6,6
Australia	1,7	1,9
Total de la OCDE	181,9	187,8
Países no miembros de la OCDE	29,9	86,4
Total mundial	211,8	274,2

a. En la hipótesis A se presume que la liberalización del comercio ocurre sólo en la OCDE.

b. En la hipótesis B se presume que la liberalización del comercio ocurre en todo el mundo.

c. Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

d. Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza.

GRAFICO 4.4

Las corrientes netas hacia países en desarrollo vuelven a ser positivas

Miles de millones de dólares EE. UU.

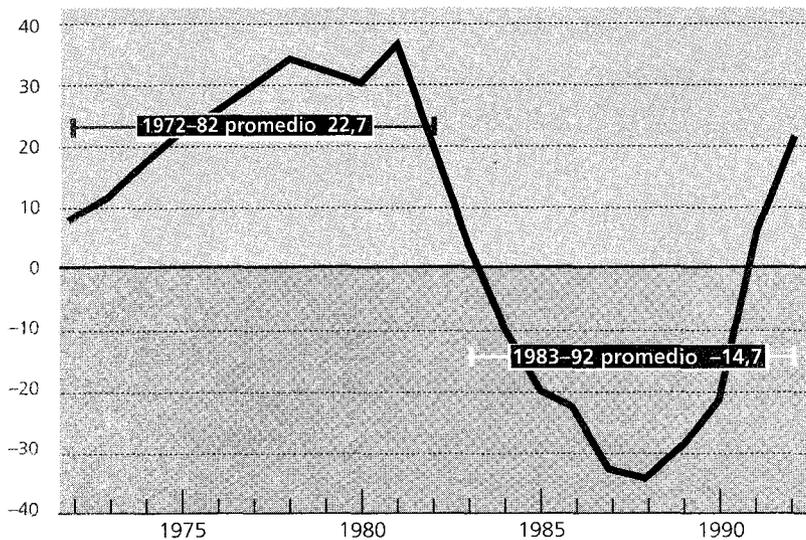
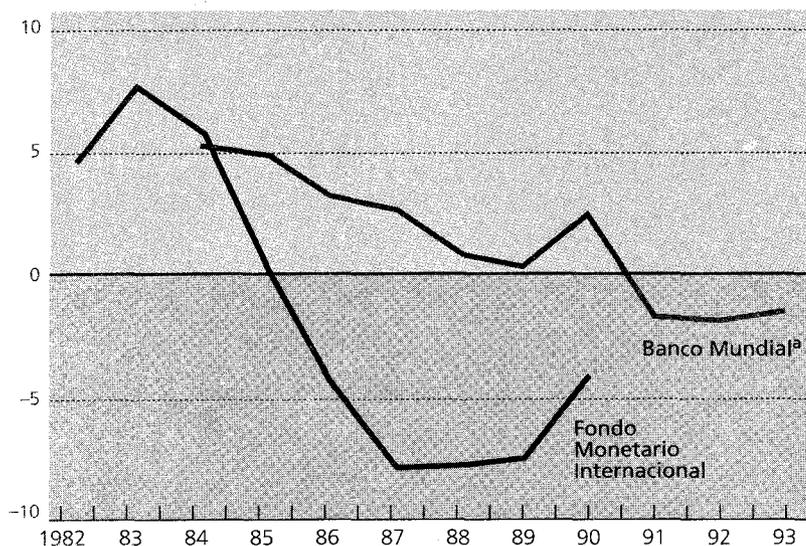


GRAFICO 4.5

Transferencias netas a países en desarrollo de instituciones de Bretton Woods

Miles de millones de dólares EE. UU.



a. Prestatarios actuales solamente.

Pago de la deuda

Para los países en desarrollo, la deuda representa una gran limitación del crecimiento económico y de las inversiones en el desarrollo humano. Sólo en 1992, los países en desarrollo tuvieron que pagar 160.000 millones de dólares para el servicio de la deuda, importe más de dos veces y media superior al monto de la AOD, y superior en 60.000 millones de dólares al total de la co-

rriente de recursos privados hacia los países en desarrollo, en ese mismo año.

El total de la deuda externa de los países en desarrollo se multiplicó por 15 en los últimos dos decenios: en 1970 era de 100.000 millones de dólares, en 1980, de unos 650.000 millones de dólares, y en 1992 era superior a 1,5 billones de dólares. Debido al servicio de la deuda, los países en desarrollo desembolsan actualmente más que lo que reciben. En el último decenio, las transferencias financieras netas a los países en desarrollo correspondientes a préstamos a largo plazo contraídos por dichos países han sido negativas, en cambio, el mundo industrializado ha recibido transferencias netas de 147.000 millones de dólares (gráfico 4.4). Aunque hay indicios de que la situación podría repuntar, las transferencias netas a los países en desarrollo por parte de las instituciones de Bretton Woods siguen siendo negativas (gráfico 4.5). Pese a varios intentos por encontrar una solución satisfactoria, la deuda total de los países en desarrollo sigue aumentando.

La relación del servicio de la deuda (cociente entre el servicio de la deuda y las exportaciones de bienes y servicios) se ha ido reduciendo, sin embargo. Desde 1987, la relación del servicio de la deuda del mundo en desarrollo ha disminuido de 24% a 21%, en gran medida como resultado del aumento de las exportaciones.

Pero el problema de la deuda de los países más pobres dista mucho de aproximarse a una solución, y está reduciendo la capacidad de esos países para satisfacer necesidades urgentes de desarrollo humano (gráfico 4.6). La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social haría una contribución sustancial si pudiera persuadir a los países industrializados de que respetaran los acuerdos concertados en Toronto y Trinidad. Esos países podrían hacer todavía más, y cancelar la deuda de los países más pobres, a condición de que el dinero así liberado se destinara al desarrollo social.

Nuevas formas de cooperación para el desarrollo

Las relaciones entre países industrializados y en desarrollo han sido con frecuencia pro-

fundamente desiguales y las pérdidas que los países en desarrollo han experimentado como consecuencia de esa desigualdad a menudo han desbaratado las contribuciones de la AOD. Por ese motivo, un nuevo método de cooperación para el desarrollo tendrá que ser más incluyente y más coherente. La inversión extranjera directa, el comercio internacional, las corrientes de capital y la AOD son todos factores que tendrán que contribuir al desarrollo humano en el Sur y a promover una mayor equidad a escala mundial.

Incluso cuando los países industrializados reconocen las desigualdades de las relaciones Norte-Sur, pueden enfrentar todavía muchas coacciones internas si tratan de eliminar las restricciones contra los países en desarrollo. Pueden ser renuentes a eliminar barreras comerciales, por ejemplo, antes de hacer los ajustes necesarios en sus propias economías. Y pueden querer disponer de tiempo para reorientar las inversiones y readiestrar a los trabajadores cuyos empleos pueden desaparecer debido a la competencia de los países en desarrollo.

Indemnización por daños

Si los países industrializados desean mantener sus prácticas restrictivas, los países en desarrollo tienen fundadas razones para pedir indemnización. Los peores daños suelen dimanar de las restricciones al comercio internacional. El libre comercio normalmente beneficia a todos los países. En principio todos se benefician con una corriente a escala mundial de bienes, servicios, tecnología, capital y mano de obra. En toda transacción, los beneficios pueden estar distribuidos desigualmente, pero en un régimen de comercio liberal ganan la mayoría de las partes: los mercados son "juegos de suma positiva".

Cuando en una economía nacional los mercados son injustos, se suele contar con un recurso legal. En muchos países es ilegal discriminar contra los trabajadores en razón de su raza, sexo o religión. Puede ser también ilegal que los bancos discriminen contra ciertos prestatarios o contra empresas de propiedad de grupos determinados. En esos casos la parte lesionada puede deman-

dar al infractor y pedir que se le indemnice por los daños.

Pero cuando se trata de la discriminación internacional no existe un recurso de ese tipo. Dos casos en que podría corresponder una indemnización son la migración y el comercio.

Restricciones a la migración

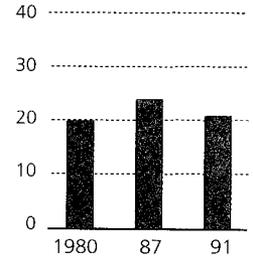
Los países ricos suelen otorgar permisos de inmigración sólo a un cierto número de personas selectas, dotadas de formación técnica y altamente calificadas, y deniegan el ingreso a gran número de trabajadores no calificados. Esto puede provocar perjuicios de dos tipos. En primer lugar, el éxodo de profesionales de los países pobres, que pierden con esas personas un apreciable capital humano. En segundo lugar, la pérdida de oportunidades para obtener ingresos por parte de trabajadores no calificados, y la proporción de ese ingreso que habría vuelto a los países de origen de los migrantes en forma de remesas.

- *Éxodo de profesionales* — Las pérdidas derivadas del éxodo de profesionales pueden considerarse como pérdidas de la inversión pública hecha en su enseñanza o especialización, o como pérdida de la productividad del país.

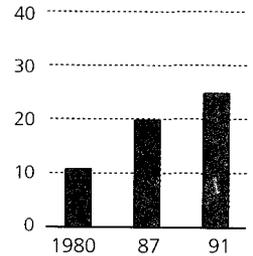
Los países africanos se encuentran entre los más afectados. Entre 1985 y 1990, África perdió administradores de nivel medio y superior en un número que se estima en 60.000. En Ghana, 60% de los médicos formados a comienzos del decenio de 1980 se han marchado del país. América Latina y el Caribe pierden también una elevada proporción de sus graduados universitarios: en algunos países, más del 20% de todos los graduados deciden emigrar. Y algunos de los países más pequeños salen peor parados, particularmente en materia de medicina: para poder quedarse con un médico, un país tiene que formar muchos más. El mayor éxodo de profesionales capacitados se registra en Asia, y muchos de ellos son científicos, con los Estados Unidos como principal país de destino. Entre 1972 y 1985, los cuatro principales exportadores (la India, Filipinas, China y la República de Corea) enviaron más de 145.000 trabajadores con

GRAFICO 4.6
La carga de la deuda pasa a regiones más pobres
Relación del servicio de la deuda, en porcentaje

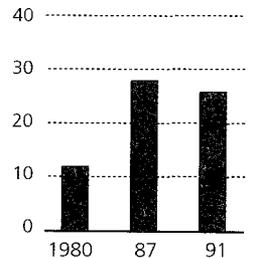
Todos los países en desarrollo



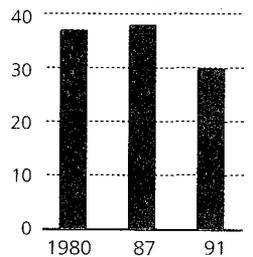
África al sur del sáhara



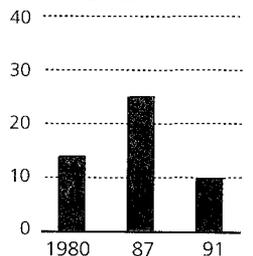
Asia meridional



América Latina



Asia oriental



formación científica a los Estados Unidos.

Una manera de compensar en parte las pérdidas provocadas por el éxodo de profesionales consistiría en requerir que los emigrantes, antes de salir, reembolsaran los subsidios de educación que hubieran recibido. Otra opción consistiría en el cobro de matrícula en dos niveles: los que pagaran el nivel superior tendrían libertad para emigrar, en tanto que quienes aceptaran el subsidio estarían obligados a trabajar en su país de origen durante un número determinado de años.

Una solución más metódica, sin embargo, sería que el país de destino del migrante hiciera el pago. Esto se ajustaría más al principio de que la gente debe tener libertad para vivir y trabajar donde le plazca. Y si la comunidad internacional decide que desea desalentar el éxodo de profesionales, podría aumentar el monto de la compensación en consecuencia.

- *Exclusión de la mano de obra no calificada* — Puede sostenerse que los países industrializados están atentando contra sus propios intereses económicos al excluir la mano de obra no calificada. Grandes corrientes de mano de obra no calificada impulsaron el auge económico de Europa occidental en el decenio de 1960 y el crecimiento explosivo de los Estados productores de petróleo del Oriente Medio en los decenios de 1970 y 1980. Esas corrientes tienen costos provisionales y provocan y dislocaciones sociales, incluidas tensiones raciales, y es posible que haya cierto grado de debilitamiento de los salarios en la parte inferior de la escala. Pero, en su conjunto, la inmigración estimula — en lugar de deprimir — la expansión y la prosperidad.

Por razones de orden político o social, los países industrializados optan por excluir grandes cantidades de trabajadores no calificados, y lo propio hacen algunos de los países en desarrollo más ricos, como la República de Corea y Singapur. Si se eliminaran esas restricciones a la migración internacional de la mano de obra no calificada, las remesas aumentarían abruptamente. Para compensar la pérdida de ingresos debida a la restricción de la migración de la mano de obra, los países receptores de mi-

grantes podrían compensar a los países de origen de los migrantes.

Para que los países receptores de migrantes se persuadan del valor de esos pagos, sería necesario garantizar que los pagos se destinen a reducir las presiones que impulsan la emigración. Una manera de lograr este objetivo consistiría en que esos pagos se invirtieran en el desarrollo humano, para crear empleo en los países de origen de los migrantes y reducir el crecimiento demográfico.

Restricciones al comercio

Los países industrializados imponen además severas restricciones a la importación de algunas mercaderías de los países en desarrollo, especialmente ropa, textiles, calzado, productos básicos primarios elaborados y manufacturas livianas. Además, aumentan el proteccionismo contra esas mercaderías, frecuentemente en forma de barreras no arancelarias, las cuales pueden eludir más fácilmente las normas del GATT. Esto es particularmente irritante para los países en desarrollo, ahora que sus economías están más abiertas que nunca a la competencia externa. De hecho, es el Norte opulento, no el Sur más pobre, el que ahora se resiste al ajuste estructural de su economía.

¿En qué medida afectan esas restricciones a los países en desarrollo? Es difícil hacer estimaciones precisas, pero la OCDE estima que el costo para los países en desarrollo es superior al monto de la corriente de ayuda a esos países. La revista *The Economist* informó de que si los países ricos abolieran todas las barreras que imponen a las mercaderías del tercer mundo, el aumento de las exportaciones de los países en desarrollo equivaldría al doble de lo que reciben por concepto de ayuda. Respecto de los textiles y la ropa solamente, se ha estimado que el perjuicio es superior a 50.000 millones de dólares por año (recuadro 4.1). Según algunos estudios, la liberalización del comercio de productos agrícolas redundaría en una ganancia anual de 22.000 millones de dólares (en dólares de 1992) para las economías en desarrollo y las que antes tenían planificación centralizada (recuadro 4.2).

De manera que hay argumentos sólidos a favor de un plan de compensación, administrado por el GATT o por la organización que se ha propuesto como sucesora, la Organización Mundial de Comercio (examinada más adelante). Además de compensar a los países en desarrollo, ese plan tendría incentivos fuertes para que los países liberalizaran su comercio. Quienes se negaran a hacerlo, por temor a dislocaciones laborales a corto plazo, tendrían que pagar un precio de inmediato. Y quienes desearan evitar el pago de la indemnización se verían estimulados a reducir las barreras. Si un plan de ese tipo fuera eficaz, eliminaría gradualmente los obstáculos que se oponen al comercio entre países ricos y pobres.

Pago de servicios para velar por la seguridad humana mundial

Muchos proyectos que los países industrializados apoyan en el tercer mundo tienen efectos mundiales y, de esa manera, benefician también sus propios intereses, así como los de otros países en desarrollo que pueden no ser los receptores directos de esa ayuda. La lucha contra la corriente de estupefacientes es un ejemplo, así como lo es poner coto a la difusión de enfermedades transmisibles. En la medida en que esos proyectos sirven los intereses de los países industrializados — y de la humanidad — debería considerarse que los fondos que los sufragan no constituyen ayuda, sino un pago por servicios prestados. Aunque dicho pago no estaría mediado por mercados, sería un tipo de transacción de mercado, que no se debería confundir con la ayuda externa (recuadro 4.3).

Los países pobres contribuyen a la seguridad de los ricos de varias maneras.

- *Controles del medio ambiente* — Los países en desarrollo albergan la mayoría de los bosques tropicales del mundo, y sirve a los intereses de todos preservar dichos bosques para ayudar a mitigar el calentamiento de la atmósfera mundial y mantener la diversidad biológica. De esta manera, la comunidad mundial debe compartir el costo de su preservación.

Asimismo, la protección de la capa de ozono requiere la restricción a escala mun-

dial de la producción de clorofluorocarburos (CFC). Los países industrializados han sido responsables de la mayor parte de la destrucción de la capa de ozono hasta la fecha, debido a los CFC que se utilizan como refrigerantes baratos en los refrigeradores, por ejemplo. Si los países en desarrollo han de renunciar a las soluciones baratas pero destructivas, será necesario indemnizarlos, tal vez con pagos en efectivo o con el suministro de tecnologías alternativas o de los medios para desarrollarlas.

Un corolario de este principio es que los países que insisten en contaminar el medio ambiente mundial (por lo general, los industrializados) deben pagar por su irresponsabilidad al hacerlo. El principio de "quien contamina paga" ya se está aplicando dentro de algunos países, y ya es hora de

RECUADRO 4.1

Las barreras del comercio de textiles y ropa cuestan 50.000 millones de dólares

La manufactura de textiles y ropa es una esfera en que los países en desarrollo tienen una ventaja relativa y logran un superávit comercial con los países industrializados. Para muchos países en desarrollo, esas industrias con gran densidad de mano de obra y tecnología sencilla constituyen una gran oportunidad para acelerar el ritmo de su industrialización y diversificar sus exportaciones con el fin de no exportar sólo productos básicos. En 1992, ese tipo de exportaciones tenía un valor de 60.000 millones de dólares.

Pero son precisamente ésas las mercaderías a las que los países industrializados oponen mayores barreras — arancelarias y no arancelarias — mediante el Acuerdo Multifibras (AMF). En virtud de ese acuerdo, los países industrializados fijan cuotas a la importación de textiles y ropa de los países en desarrollo, pero no a la de esos artículos procedentes de otros países industrializados, lo cual constituye una clara infracción a los principios de no discriminación del GATT.

El propósito de los países industrializados es conservar empleos en algunas de sus industrias más débiles. Pero hacerlo es muy costoso. Las ganancias a corto plazo de los obreros textiles se ven más que compensadas por los mayores precios que todos tienen que pagar co-

mo consumidores. Se ha estimado que en el Reino Unido, sin el AMF, los textiles y la ropa (tanto de producción local como importados) serían 5% más baratos. En los Estados Unidos un estudio llegó a la conclusión de que el costo anual de proteger un empleo equivalía a entre dos y ocho veces el salario medio anual en esa industria.

Los países en desarrollo pagan sumas incluso superiores. Un estudio realizado por el FMI en el decenio de 1980 sugirió que la liberalización completa posibilitaría que los países en desarrollo aumentaran su exportación de textiles en 82% y la de ropa en 93%.

En 1992, la UNCTAD informó de que las restricciones cuantitativas afectaban a un 67% de las exportaciones de textiles y ropa de los países en desarrollo. El promedio de los aranceles aduaneros seguía siendo elevado: 18% en el Reino Unido, 20% en el Canadá, 23% en Austria y 38% respecto de algunos artículos en los Estados Unidos.

Sin las barreras arancelarias y no arancelarias, los países en desarrollo podrían casi duplicar su exportación de textiles y ropa. Los países industrializados, al violar los principios del libre comercio, cuestan a los países en desarrollo una suma que se estima en 50.000 millones de dólares, casi igual al total de la asistencia externa.

aplicar el sistema en el plano internacional. Esta podría ser la base de un mercado internacional de permisos transferibles respecto de diversas formas de contaminación (recuadro 4.4). Según algunas estimaciones, un sistema de este tipo podría transferir hasta un 5% del PNB de los países más ricos a los más pobres. También en este caso, no debería considerarse que las transferencias constituyen una ayuda, sino un pago por servicios.

- *Destrucción de armas nucleares* — También opera en interés de todos eliminar la amenaza nuclear mundial. Sin embargo,

la tarea de destruir las armas nucleares y convertir las fábricas de armamentos a usos pacíficos ha recaído en forma desproporcionada en algunos de los países más débiles, particularmente los Estados sucesores de la ex Unión Soviética. No es realista esperar que esos países financien esta actividad por completo con sus propios recursos. En lugar de ello, se deben hacer pagos sobre la base de un pacto internacional. También en este caso, no debería considerarse que se trata de ayuda sino de un pago por servicios prestados. Sin embargo, en la actualidad tanto los donantes bilaterales como los multilaterales financian programas de conversión recurriendo a reducir los fondos de AOD para países en desarrollo.

- *Lucha contra las enfermedades transmisibles* — Poner coto a enfermedades como el paludismo, la tuberculosis, el cólera y el VIH/SIDA es, evidentemente, de interés para todos los países. Es mucho más eficiente hacerlo como un programa mundial conjunto que hacerlo país por país. Tiene mucho más sentido iniciar campañas de vacunación a escala mundial contra una enfermedad contagiosa que tratar de excluir a los portadores individuales en las fronteras nacionales. Es más fácil depurar el agua en los países propensos al cólera que vigilar todos los productos agrícolas que estos exportan. También redundará en beneficio de todos frenar la difusión del VIH/SIDA a escala mundial. Esto es aplicable tanto a países industrializados como a países en desarrollo, pero es probable que los problemas del VIH/SIDA sean mayores en los países en desarrollo, ya que tienen menos recursos para luchar contra la epidemia.

La comunidad internacional puede obtener grandes ventajas con la asistencia prestada para hacer frente a las amenazas a la salud en los países en desarrollo, la inversión previa de dinero en lugar de enfrentar las consecuencias posteriores. Esto no equivale a decir que esas amenazas vienen sólo del Sur. Pueden venir de cualquier parte. Y los países que carecen de medios para luchar contra ellas pero están sin embargo dispuestos a adoptar iniciativas, actúan no sólo en aras de su interés nacional, sino también del interés mundial. Prestan un "servi-

RECUADRO 4.2

El costo de la protección agrícola

Los países industrializados han tratado de lograr desde hace mucho tiempo la autosuficiencia agrícola. Lo han logrado en parte mediante subsidios otorgados a sus propios agricultores, y en parte aumentando las barreras arancelarias y no arancelarias contra los productores extranjeros. En la mayoría de los casos, sin embargo, esto está creando cantidades sustanciales de excedentes de producción y los productos se acumulan en "montañas" de cereales y mantequilla.

Esa estrategia es muy costosa. En 1991, el total de los subsidios agropecuarios otorgados por los países de la OCDE ascendió a 180.000 millones de dólares. Sólo en la Unión Europea, la protección cuesta unos 38.000 millones de dólares anuales, de los cuales 2.600 millones de dólares se gastan en almacenar excedentes de producción.

Esto puede beneficiar a los agricultores de los países industrializados, pero es costoso para todos los demás. La gente no sólo tiene que financiar los subsidios pagando mayores impuestos, sino que además tiene que pagar más por los alimentos, ya que las barreras impuestas a las importaciones no permiten la entrada de productos extranjeros más baratos. Para los países industrializados, el costo medio adicional por cada familia no agricultora ascendía en 1990 a 1.400 dólares anuales. En el Japón y en la Asociación Europea de Libre Comercio, el costo fue todavía superior, 3.000 dólares por familia.

El proteccionismo agropecuario de los países industrializados también cau-

sa perjuicios a los países en desarrollo, aunque en estos países son los agricultores los que sufren. Cuando los países industrializados inundan con sus excedentes de productos como azúcar, cereales y carne vacuna los mercados de los países en desarrollo, los precios locales se desploman. En algunos países africanos, donde cuesta 74 dólares producir 100 kilos de maíz, el precio en el mercado local se desploma hasta llegar a 21 dólares. Un efecto semejante es evidente en las exportaciones de carne. En 1991, la Comunidad Europea volcó 54 millones de toneladas de carne vacuna congelada en África, con lo cual se empobreció más todavía a 4 millones de sahelianos que dependen de la ganadería. En Côte d'Ivoire, entre 1975 y 1993, la proporción de carne vacuna importada de los países vecinos del Sahel se redujo de dos tercios a menos de un cuarto. Los agricultores de países en desarrollo también se perjudican porque los países industrializados usan barreras arancelarias y no arancelarias para excluir sus productos.

La liberalización del comercio de productos agrícolas beneficiaría tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo. Se ha estimado que la liberalización completa arrojaría una ganancia anual (en dólares de 1992) de unos 25.000 millones de dólares para los países de la OCDE y 22.000 millones de dólares para países en desarrollo y países que anteriormente tenían economías de planificación centralizada.

cio de seguridad humana a escala mundial”.

• *Lucha contra el tráfico de estupefacientes*
— Los países en desarrollo son la fuente de la mayoría de los estupefacientes vendidos en el mercado internacional (véase el recuadro 2.5). Pero el comercio está impulsado por el consumo, no sólo por la producción, y los vendedores en los países industrializados obtienen una parte importante de las utilidades. Los campesinos pobres de países en desarrollo obtienen sólo alrededor del 1% del precio de venta en la calle. Por ello no es razonable esperar que los países en desarrollo carguen con todo el gasto de limitar la producción y la exportación. Hasta ahora, los países industrializados han contribuido principalmente al control administrativo y a los programas de sustitución de cultivos en los países en desarrollo, medidas que tienen efectos limitados. La experiencia demuestra que la limitación de la demanda de estupefacientes es más importante que la limitación de la oferta. En lugar de planes nacionales fragmentarios, se necesita un esfuerzo auténticamente mundial.

Una paradoja de esas contribuciones es que, en última instancia, es la comunidad internacional la que termina pagando, y paga mucho más cuando los estupefacientes ya han llegado a las calles que lo que habrían costado las acciones preventivas. Por ese motivo, es importante que la comunidad internacional enfrente esos problemas mediante pactos relativos a la seguridad humana mundial (recuadro 4.5).

¿Cuánto deberían pagar los países industrializados por los servicios que los países en desarrollo prestan al luchar contra la producción y exportación de drogas? Teóricamente deberían pagar los gastos sufragados por los países en desarrollo. Pero resulta difícil medir esos gastos. Los pagos podrían no sólo estar relacionados con un programa dado, sino incluir además una indemnización por los riesgos políticos asumidos por los gobiernos. En la práctica, una solución más pragmática consiste simplemente en que los países industrializados apoyen generosamente los programas que son fundamentales para la seguridad y el desarrollo humano a escala mundial.

RECUADRO 4.3

Pago por servicios prestados: conservación de bosques en Costa Rica

¿Cuál sería el costo si los países industrializados pagaran a Costa Rica a cambio de que no talara sus bosques? Considérese el valor comercial de los árboles cortados. En 1989, Costa Rica taló 10 millones de metros cúbicos de árboles con un valor que se estima en 422 millones de dólares. Evidentemente, no podría esperarse que los países industrializados sufragaran el costo total de los productos a los que se hubiera renunciado, ya que Costa Rica también se beneficiaría a largo plazo al establecer ritmos sostenibles de cosechas. Pero ese costo indica un orden de magnitud.

Ya se han hecho a Costa Rica pagos

semejantes, aunque más reducidos, dentro del marco de trueques de “deuda por preservación de la naturaleza”. En 1988, los Países Bajos compraron parte de la deuda externa de Costa Rica a un costo de 5 millones de dólares y luego la eliminaron de los libros, a cambio de que Costa Rica gastara un importe equivalente en moneda local en el desarrollo de la silvicultura. En 1989–1990, Suecia adquirió otros 5,5 millones de dólares de la deuda de Costa Rica con un propósito semejante.

Empero, no es necesario vincular esos pagos a la reducción de la deuda. Los pagos podrían hacerse directamente, por concepto de servicios prestados.

RECUADRO 4.4

Permisos transferibles de contaminación mundial

Una forma de contener la emisión de gases de invernadero consistiría en que un organismo internacional emitiera permisos transferibles que dieran a sus tenedores la posibilidad de emitir cierta cantidad de contaminantes. El organismo podría alquilar los permisos por cierto tiempo y usar el producto en proyectos para el medio ambiente, o podría distribuir los permisos en forma gratuita.

Los países que no necesitaran toda su cuota podrían vender o alquilar sus excedentes a otros. De esa manera, los que generaran más contaminación pagarían más y se fijaría al “espacio ecológico” un precio para todos los países, en lugar de que sólo unos pocos pudieran saquearlo gratuitamente.

Con este plan se plantean dos problemas importantes. En primer lugar, requiere un consenso internacional acerca del total de las emisiones permisibles de gases de invernadero, un consenso que podría resultar difícil de obtener. En segundo lugar, si la distribución de los permisos se basara en el ingreso, la mayor parte correspondería a los países industrializados; si se basara en la población, la mayor parte iría a los países en desarrollo, aunque éste sería el sistema más equitativo, ya que ca-

da persona tiene igual derecho a usar la atmósfera de la Tierra. Una solución intermedia consistiría en asignar la mitad de los permisos sobre la base de la población y la otra mitad sobre la base del PNB.

Los países industrializados son los que producen mayor cantidad de contaminantes, de manera que, si desearan seguir emitiéndolos a los niveles actuales, y se introdujera una distribución sobre la base de la población y el PNB, tendrían que comprar la mayoría de los permisos a los países en desarrollo. Esto podría llevar a una transferencia muy sustancial de recursos, desde los países ricos hacia los pobres; según algunos cálculos, oscilarían entre 500.000 millones de dólares y 1 billón de dólares por año. Esas corrientes no serían ni ayuda ni caridad. Serían el resultado de un mecanismo de libre mercado que castigaría el consumo excesivo del patrimonio mundial común por parte de los países más ricos.

Tal sistema daría a todos los países un fuerte incentivo para reducir la contaminación y generaría fondos que podrían destinarse a programas de protección del medio ambiente en los países en desarrollo.

El cambio de las formas de cooperación para el desarrollo no necesariamente entraña hallar nuevas fuentes de fondos, pero podría hacerlo.

- *Fondos de desmilitarización* — Se pueden crear esos fondos aprovechando la reducción del gasto militar (capítulo 3). Y aunque inevitablemente una parte de esos fondos se destinará al costo de la conversión y a la necesidad de equilibrar el presupuesto nacional, muchos países deberían estar también en condiciones de reservar fondos adicionales a la cooperación para el desarrollo.

- *Impuestos a la contaminación* — Como se sugirió anteriormente, los permisos transferibles de contaminación podrían generar también sustanciales corrientes financieras Norte-Sur y constituir una importante fuente de financiación del desarrollo. También podría considerarse la posibilidad de gravar con un impuesto mundial de 1 dólar por barril el consumo de petróleo (y su

equivalente en consumo de carbón) para desalentar el uso excesivo y dispendioso de energía no renovable.

- *Impuesto sobre el movimiento mundial de divisas* — Muchas transacciones de los mercados de divisas son mera especulación, y no corresponden a las necesidades del comercio internacional. Cada 24 horas, cerca de 1 billón de dólares cruza las fronteras internacionales en respuesta al más ligero temblor de las tasas de interés o de los tipos de cambio, o cuando se prevé alguna variación. Una manera de reducir la especulación consistiría en aplicar un impuesto (véase la contribución especial de James Tobin, pág. 79). Un impuesto de hasta 0,05% del valor de cada transacción — Tobin sugiere un 0,5% — podría recaudar una suma de aproximadamente 150.000 millones de dólares por año.

Estas fuentes con halagüeñas perspectivas podrían suministrar los recursos para satisfacer muchas necesidades de la seguridad mundial. Y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social podría considerar la posibilidad de establecer un fondo de seguridad humana mundial conforme a los lineamientos señalados (véase el recuadro 4.5).

Reestructuración de la ayuda

Aunque en los años venideros la cooperación para el desarrollo tendrá que ser un concepto mucho más amplio, abierto a criterios más generales e innovadores, la ayuda seguirá siendo importante. Pero tendrá que reevaluarse, y los donantes y receptores habrán de reconsiderar por qué se presta la ayuda y qué forma debe asumir. El fin de la guerra fría ofrece una singular oportunidad para recomenzar y concentrar la ayuda de manera mucho más precisa en el fortalecimiento de la seguridad humana mundial.

Una nueva razón de la ayuda

Los motivos de los programas de ayuda externa han sido diversos, a veces impulsados por el idealismo, la generosidad y la solidaridad internacional, pero con frecuencia también por el oportunismo político, el enfrentamiento ideológico y el

RECUADRO 4.5

Pactos de seguridad humana mundial

Los componentes de la seguridad humana son indivisibles. La hambruna, la contaminación, la violencia étnica tienen consecuencias que pueden difundirse rápidamente en todo el mundo. Pero las respuestas a esos problemas son por lo general nacionales.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ofrece una oportunidad para enfrentar los problemas mundiales a escala mundial mediante varios pactos mundiales que aborden las amenazas más urgentes a la paz y el desarrollo humano. Entre esas amenazas cabe mencionar:

- El tráfico de estupefacientes
 - El terrorismo internacional
 - La proliferación nuclear
 - Las enfermedades transmisibles
 - La contaminación y el deterioro del medio ambiente
 - Los desastres naturales
 - Los conflictos étnicos
 - La migración internacional excesiva.
- Podrían negociarse pactos distintos respecto de cada amenaza. En el cuadro siguiente se indican las fuentes potenciales de financiación de esos pactos.

Financiación de un Fondo de Seguridad Mundial (Miles de millones de dólares EE. UU.)

Fuente de financiación	Ingresos totales (1995-2000)	Ingresos anuales
1. Una proporción del dividendo de paz en potencia (20% de la cantidad economizada por los países industrializados y 10% de la economizada por los países en desarrollo con una reducción de 3% del gasto militar mundial)	85	14
2. Un impuesto del 0,05% sobre los movimientos internacionales de capital especulativo	900	150
3. Un impuesto mundial sobre el consumo de energía no renovable (1 dólar por barril de petróleo y de su equivalente en consumo de carbón)	395	66
4. Un tercio de la AOD actual	120	20
Total	1.500	250

Un impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales

Los capitales se mueven cada vez con más libertad, atravesando las fronteras nacionales, tanto por inversiones empresariales directas como por compraventas de activos financieros. Los movimientos de capital pueden ciertamente beneficiar a los países directamente involucrados y a la economía mundial en su conjunto, al orientar los ahorros mundiales hacia proyectos de gran productividad en cualquier lugar en que se ejecuten. Los ahorristas de una economía con gran densidad de capital suelen hallar más oportunidades para la inversión en zonas en que el capital es escaso.

Sin embargo, las corrientes de capital necesarias para lograr una asignación eficiente de los ahorros mundiales constituyen actualmente una fracción minúscula de las transacciones hechas a escala mundial en los mercados cambiarios, cuyo valor se estima en 1 billón de dólares diarios. Gracias a las comunicaciones modernas y la computación, esas transacciones resultan fáciles y baratas. El sol nunca se pone en los mercados financieros, de Hong Kong a Frankfurt, a Londres, a Nueva York y a Tokio. Los países industrializados adelantados abandonaron hace mucho tiempo el control cambiario y muchos países en desarrollo están liberalizando sus reglamentaciones al respecto.

En este caso, como en tantos otros aspectos de la vida humana en el mundo de hoy, la tecnología ha dejado a la zaga a las instituciones políticas y sociales. El grueso de esos billones de intercambios monetarios son resultado de especulaciones e intermediaciones cuyo propósito es obtener utilidades rápidamente con las fluctuaciones cambiarias y con las diferencias internacionales de tipos de interés. Esas transacciones contribuyen poco y nada a las asignaciones nacionales de inversión a largo plazo. Los tipos de cambio están a merced de especuladores particulares que manejan enormes sumas de dinero. Sus actividades distorsionan las señales que los mercados cambiarios dan a las inversiones a largo plazo y al comercio. La intermediación respecto de los tipos de interés crea dificultades a los bancos centrales nacionales que tratan de aplicar políticas monetarias independientes de las de los principales bancos centrales extranjeros.

La movilidad del capital financiero entre distintas monedas es un problema, ya sea que los tipos de cambio floten libremente en los mercados o estén fijados por acuerdos entre gobiernos. Los problemas que desde 1973 han afectado a la economía mundial han inspirado nostalgia por Bretton Woods o por el antiguo y más puro estándar de oro. Pero ningún sistema en que las paridades se puedan ajustar ocasionalmente elimina las posibilidades de especulación o de inhibición de la política monetaria nacional. Las recientes crisis del mecanismo cambiario europeo demostraron, empero, que los bancos no tienen suficientes reservas, ni individual ni colectivamente, para soportar las presiones concertadas de especuladores que apuestan a la devaluación de las divisas más débiles.

Una moneda única permanente, como la que tienen los 50 estados de la Unión americana, escaparía a toda turbulencia de ese tipo. El ejemplo de los Estados Unidos señala que una unión monetaria funciona con grandes ventajas cuando la sostienen no sólo la autoridad monetaria centralizada, sino además otras instituciones comunes. En ausencia de ese tipo de instituciones,

pasará aún mucho tiempo antes de que se decida irrevocablemente establecer una moneda mundial única.

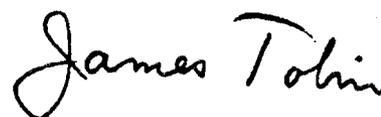
En 1978 propuse una solución pragmática. Se gravarían con un impuesto internacional uniforme las transacciones al contado de divisas (incluidas las entregas correspondientes a contratos y opciones de futuro). La propuesta tiene dos motivos básicos. El primero consiste en aumentar la gravitación asignada por los participantes en el mercado a los motivos a largo plazo, en lugar de las oportunidades de especulación inmediata. El segundo consiste en facilitar una mayor autonomía de la política monetaria nacional haciendo posible una mayor diferencia entre los tipos de interés a corto plazo en diferentes monedas.

Un impuesto de 0,5% sobre las transacciones cambiarias es el equivalente de una diferencia del 4% en el tipo de interés anual de los pagarés a tres meses, un considerable factor disuasivo para personas que se propongan hacer un corto viaje de ida y vuelta de una a otra moneda. El propósito de tal impuesto es hacer más lentos los movimientos de capital especulativo; su magnitud sería demasiado pequeña como para desalentar el comercio de productos o los compromisos serios de capital internacional. El ingreso en potencia es de enorme magnitud: más de 1,5 billón de dólares por un año con un impuesto de 0,5%.

John Maynard Keynes señaló en 1936 que un impuesto sobre las transacciones podría reforzar la gravitación de los fundamentos a largo plazo en la fijación de precios del mercado de valores, a diferencia de los cálculos de especuladores acerca de la conducta a corto plazo de otros especuladores. Lo mismo cabe decir de los mercados cambiarios de divisas.

Tal impuesto tendría que aplicarse a escala mundial, con un mismo porcentaje en todos los mercados. De otra manera, sería posible la evasión mediante transacciones en jurisdicciones donde el impuesto no existiera o fuera más bajo. El cumplimiento de la norma impositiva dependería de las instituciones bancarias y de los mercados donde se realiza el grueso de las transacciones cambiarias. El impuesto sobre las transacciones tiene por objeto lograr que los mercados internacionales de dinero sean compatibles con un cierto grado de autonomía nacional en materia de política monetaria y macroeconómica; pero no permitiría por cierto que los gobiernos y los bancos centrales hicieran caso omiso de las repercusiones internacionales de sus políticas. El Grupo de los 7 seguiría necesitando coordinar sus políticas, y éstas seguirían ejerciendo una poderosa influencia sobre otras economías y creando para ellas limitaciones sustanciales.

Corresponde que el producto del impuesto internacional se destine a fines internacionales y se ponga a disposición de las instituciones internacionales. Esta fue la sugerencia que hice en 1978. Aunque la recaudación de recursos con fines internacionales no fue el motivo primordial de mi propuesta, ha sido un importante motivo del reciente resurgimiento del interés en ella.



James Tobin, laureado con el Premio Nobel de Economía 1981

interés comercial egoísta.

No sorprende que motivos y objetivos tan diversos hayan producido algunos resultados insatisfactorios, que han provocado un grado considerable de desencanto a ambos lados del mostrador, tanto en los donantes como en los receptores.

Algunos críticos sostienen que la ayuda externa ha fracasado absolutamente y que debería ponerse fin. Este razonamiento es claramente incorrecto. Si bien parte de la ayuda se ha malgastado, y parte del desarrollo ha sido mal orientado, una crítica legítima debería propender a una mejora, y no a la desesperanza.

El proceso de desarrollo — junto con la asistencia externa — ha tenido más éxitos que los que sus críticos suelen reconocerle

(recuadro 4.6). Una comparación del rendimiento de los países industrializados y en desarrollo en etapas semejantes de desarrollo económico revela que en los últimos 30 años, los países en desarrollo han logrado muchos más progresos que los que los países industrializados lograron durante cerca de un siglo. La ayuda externa ha desempeñado un papel importante en ese proceso. La cooperación para el desarrollo ha posibilitado que tecnologías de importancia vital — desde nuevos procesos industriales hasta vacunas para niños y semillas híbridas para la Revolución Verde — se difundan rápidamente en todo el mundo en desarrollo.

Es cierto que algunos modelos de desarrollo han sido erróneos, y parte de la tecnología ha sido inapropiada o ecológicamente destructiva. Y en algunas ocasiones, los donantes han impuesto duras condiciones a su ayuda o han violado flagrantemente la soberanía nacional de los receptores. Pero poca duda cabe de que, sin la transferencia de recursos financieros, tecnología, conocimientos y equipo, el desarrollo de los países pobres habría sido más lento.

La ayuda no es un tema muy popular, ni en los países donantes ni en los países receptores. El público de los países donantes cuestiona la ayuda, con mayor insistencia ahora que los países industrializados padecen recesión y desempleo (recuadro 4.7). ¿Por qué, se preguntan, debemos seguir enviando ayuda al extranjero cuando hay obviamente tanta pobreza en casa?

Aclara las ideas indicar la forma en que se dividen actualmente los recursos. Hoy en día los países industrializados destinan como promedio un 15% de su PNB combinado a brindar redes de seguridad social en casa, pero destinan sólo 0,3% de su PNB combinado a la ayuda externa. Y esas sumas tienen que cubrir poblaciones de tamaños muy diferentes. El sistema de seguridad social de los países ricos sirve a unos 100 millones de personas que viven por debajo del umbral de pobreza (con un ingreso medio inferior a 5.000 dólares anuales). Pero la ayuda de los países ricos a los países en desarrollo tiene que ser compartida por 1.300 millones de personas que viven por debajo del umbral de pobreza (con un ingreso medio inferior a 300 dólares anuales).

RECUADRO 4.6

Éxitos de la asistencia externa

La ayuda externa, con frecuencia mal orientada y mal usada, tiene críticos. Pero tiene además muchos éxitos.

- *Producción de alimentos* — Muchos países en desarrollo han aumentado su producción de alimentos merced a la Revolución Verde, basada en la labor de científicos estadounidenses sobre el maíz en el decenio de 1930. Los especialistas en fitogenética hicieron extensivos sus hallazgos al trigo y el maíz durante el decenio de 1940 en México y en dos decenios la producción de trigo de este país se triplicó. Otras investigaciones de importancia similar fueron las realizadas en el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz, en Filipinas.

Desde el decenio de 1960 los programas de ayuda han llevado esos métodos a muchos otros países. Como resultado de ello, la India casi ha duplicado su producción y ha logrado la autosuficiencia en materia alimentaria. En algunos casos, la Revolución Verde afectó los intereses de los pequeños agricultores que no podían sufragar los insumos de técnicas de avanzada, pero tuvo un efecto importante sobre la producción en general.

- *Infraestructura y comunicaciones* — La ayuda externa ha hecho mucho por crear la infraestructura física en los países en desarrollo. Los préstamos y la asistencia técnica han sido fundamentales en la construcción de carreteras, di-

ques y estaciones de energía. Los sistemas de transportes y comunicaciones del Asia meridional se desarrollaron principalmente con ayuda externa, al igual que los aeropuertos de África.

- *Salud* — Uno de los grandes éxitos de la ayuda externa en el campo de la salud ha sido la eliminación de la viruela. Esta enfermedad, que en 1967 era endémica en 31 países, había desaparecido definitivamente en 1977. Entre otros éxitos importantes cabe mencionar la inmunización de la infancia contra las enfermedades más comunes. Hace diez años, 75 millones de niños contraían el sarampión todos los años, y morían 2,5 millones. Actualmente, gracias a la mejor atención de la salud y la inmunización, el número anual de casos de sarampión se ha reducido a 25 millones, y las muertes a poco más de un millón.

- *Planificación de la familia* — La asistencia externa ha desempeñado también un papel importante en los programas de población. Bangladesh, con financiación externa y apoyo técnico importantes, ha logrado éxitos notables en materia de planificación de la familia. Entre 1970 y 1990, el porcentaje de mujeres en edad de procrear que usaban anticonceptivos aumentó del 3% al 40%, y la tasa de fecundidad se redujo de siete hijos por mujer a menos de cinco.

Persiste, sin embargo, la impresión de que la ayuda externa representa una desviación de recursos de gran magnitud. Pero si mañana se interrumpiera toda la ayuda externa, esto posibilitaría que los países industrializados aumentaran su sistema de seguridad social interna, desde un promedio de 15% del PNB hasta sólo 15,3% del PNB, lo que difícilmente se puede considerar la mayor ganga de la historia.

El fin de la guerra fría ofrece una oportunidad para deshacerse del bagaje ideológico que anteriormente estorbaba el curso de los programas de ayuda oficial e incluso dificultaba que las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los comentaristas que apoyaban la ayuda en principio, la justificaran en la práctica. Los gobiernos necesitan asegurarse de que su ayuda cumpla objetivos específicos de desarrollo y velar por que no se malgaste ni se consignent recursos indebidamente.

Una vez que la ayuda ha sido debidamente asignada a sus destinatarios, es importante que se comunique al público de los países donantes el verdadero propósito de la ayuda. Se podría destinar una pequeña proporción de la ayuda — por ejemplo, 2%, o sea, unos 1.000 millones de dólares por año — a cultivar el apoyo público con una mejor comunicación de los objetivos de la ayuda, en particular, y de la cooperación para el desarrollo, en general. No se trataría de desorientar ni manipular la opinión pública, sino de cumplir con la obligación de rendir cuentas. Los donantes bilaterales podrían destinar aproximadamente la mitad de esos fondos a informar a su propio público por medio de la prensa (como lo hacen los Países Bajos). El resto podría destinarse a cultivar el apoyo público a la asistencia multilateral.

La “fatiga de la ayuda” también ha estado aumentando en el Sur. Quienes más se han beneficiado con la ayuda han sido con frecuencia los grupos privilegiados de las zonas urbanas y los campesinos o terratenientes más ricos en las zonas rurales. De hecho, es probable que a veces los grupos más pobres sufran con los programas de ayuda, ya que quienes detentan el poder local transfieren las difíciles condiciones de la ayuda y la carga del ajuste a los sectores po-

líticamente más débiles de la sociedad.

Para que la ayuda beneficie auténticamente a los pobres, tendrá que estar más centrada en el ser humano y promover en mayor medida la participación. Cuando hay un debate público abierto sobre la ayuda, y se permite que la población decida si su país necesita ayuda y a quién debe beneficiar, es probable que la ayuda sea más eficaz, y sirva para superar las disparidades en lugar de reforzarlas.

En general, los programas de ayuda tendrán que rendir cuentas en mucha mayor medida a los pueblos del Sur. La negociación, la planificación y la ejecución deben ser mucho más abiertas, de manera de posibilitar que los grupos de oposición, la prensa y otros elementos de la sociedad civil insistan en normas estrictas de rendición de cuentas. Esa transparencia en las negociaciones de la ayuda es el mejor medio de fomentar la confianza del público.

Poner la ayuda al servicio de objetivos específicos

Los países donantes suelen plantear gran número de objetivos de la ayuda. Por ejem-

RECUADRO 4.7

La opinión pública y la ayuda

Pese a casi cinco decenios de asistencia para el desarrollo, las encuestas de opinión sugieren que los habitantes de los países donantes no están muy al corriente al respecto.

La mayor parte de la población — alrededor del 70% de los encuestados — aprueban la ayuda. Pero rara vez saben cuánto da su país. Una encuesta hecha en los Países Bajos reveló que la mitad de los encuestados no tenían ninguna idea de cuál podría ser la cifra. Y en el Canadá, la gente presumía que su país daba diez veces más que la cantidad real. Los encuestados, en general, subestimaban la proporción de la ayuda otorgada con carácter de préstamo, pero no la de los subsidios.

La mayoría considera que la ayuda se destina a los pobres y mitiga las consecuencias de desastres. En una encuesta hecha en los Países Bajos en 1991, los principales problemas que subsanaba la ayuda eran, a juicio de los encuestados,

la inanición (20%), la pobreza (15%), la superpoblación (14%) y la sequía (12%); 11% de los encuestados consideraron que la ayuda debía destinarse a mejorar la gestión económica.

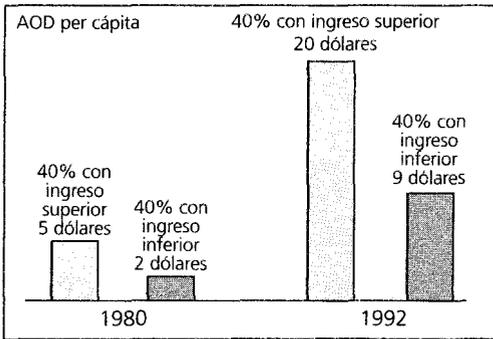
Dado que la mayoría aprueba la ayuda, no quieren que se considere que su país es un “mal donante”, que da en proporción menor que otros países. Asimismo, desapruaban decididamente la ayuda condicionada: una encuesta hecha en el Canadá reveló que el 70% de los encuestados consideraban que ésta era una práctica inmoral y explotadora.

Una de las conclusiones más notables es que la gente no asigna a la ayuda un lugar importante en la lista de prioridades nacionales. Pueden aprobarla, pero no le prestan mucha atención. Los gobiernos donantes claramente tienen mucho trabajo por hacer para explicar sus programas de ayuda a sus representados.

GRAFICO 4.7

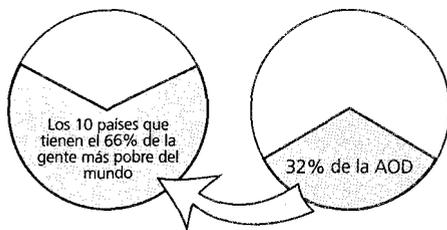
La distribución de la AOD no está vinculada a los objetivos de desarrollo humano

Los que tienen ingreso superior reciben la mayor parte



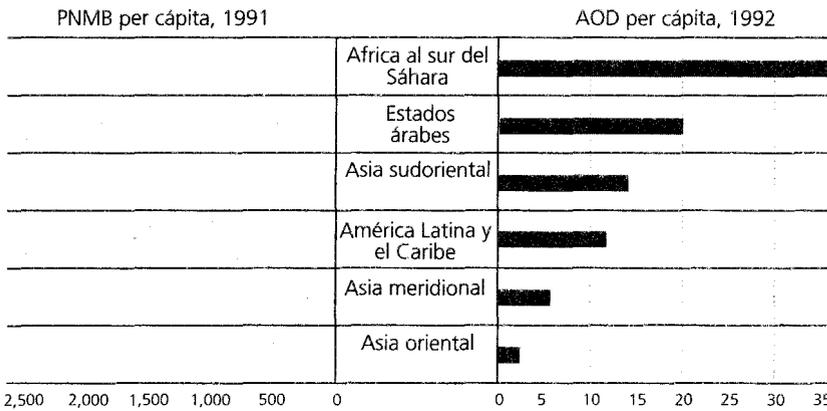
El 40% superior de los grupos de ingresos recibe actualmente asistencia equivalente al doble de la que recibe el grupo más pobre. En 1980, la relación era 2,5:1.

Los más pobres reiben la menor cantidad

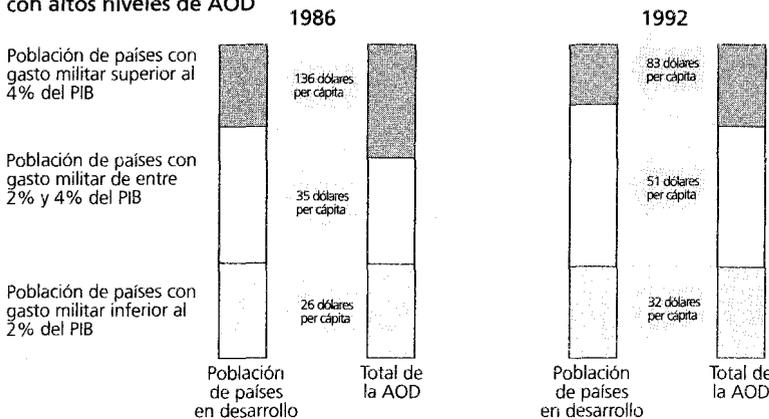


Dos tercios de los 1.300 millones de pobres del mundo viven en diez países que en su conjunto reciben menos de un tercio de la AOD.

Los Estados árabes tienen un ingreso per cápita seis veces superior al de los países del Asia meridional, pero reciben más AOD



Los países que efectúan mayor gasto militar son recompensados con altos niveles de AOD



plo, estiman que la ayuda debe ir a reducir la pobreza, promover el desarrollo humano, garantizar los derechos humanos, proteger el medio ambiente o mejorar el régimen de gobierno nacional. Pero sus programas no parecen estar vinculados directamente con esos objetivos. La principal razón es que la mayor parte de las asignaciones para la ayuda están centradas en el país más bien que en los objetivos, cuestión que queda en claro incluso con un breve análisis de la historia de la asistencia para el desarrollo.

- *Ayuda y reducción de la pobreza* — La ayuda no está destinada a los pobres. Los donantes envían menos de un tercio de la asistencia para el desarrollo a los diez países más poblados, donde viven dos tercios de los pobres del mundo (gráfico 4.7). Como resultado de esas distorsiones, el 40% más rico del mundo en desarrollo recibe el doble de ayuda per cápita que el 40% más pobre.

El contraste entre las regiones es todavía más pronunciado. Los países en desarrollo más ricos del Oriente Medio reciben 21 dólares per cápita, en comparación con 6 dólares per cápita que reciben los países más pobres del Asia meridional. Egipto recibe en concepto de ayuda 280 dólares por cada habitante pobre, en tanto que Bangladesh recibe 19 dólares y la India, sólo 7 dólares. La India tiene 27% de los pobres absolutos del mundo, pero recibe sólo un 5% de la AOD (cuadro 4.2).

Esta mala orientación aqueja tanto a la asistencia bilateral como a la multilateral. Los Estados Unidos dan 250 dólares per cápita a los países en desarrollo de mayor ingreso, o 1 dólar per cápita a los países de ingreso bajo. El desempeño de los donantes multilaterales es ligeramente mejor. La Asociación Internacional de Fomento (asociada del Banco Mundial que concede préstamos en condiciones concesionarias) otorga cerca de la mitad de su ayuda a los diez países con mayor número de pobres (cuadro 4.3), pero no ha aumentado su ayuda a países como la India y el Pakistán, pese a su gran pobreza y a su rendimiento económico relativamente superior.

- *Ayuda y prioridad del desarrollo humano* — La ayuda no está centrada en las esferas

CUADRO 4.2

AOD par los más pobres

Los diez países en desarrollo que tienen mayor número de habitantes pobres	Porcentaje de la población que vive en la pobreza 1980-90	Número de pobres (millones) 1992	Pobres como % del total mundial de pobres 1992	AOD por persona pobre (dólares EE. UU.) 1992	AOD en % del total de la AOD 1992
India	40	350,0	26,9	7	5,2
China	9	105,0	8,1	28	6,5
Bangladesh	78	93,2	7,2	19	3,8
Brazil	47	72,4	5,6	3	0,5
Indonesia	25	47,8	3,7	44	4,6
Nigeria	40	46,4	3,6	7	0,5
Viet Nam	54	37,6	2,9	16	1,3
Filipinas	54	35,2	2,7	49	3,8
Pakistán	28	35,0	2,7	33	2,6
Etiopía	60	31,9	2,5	41	2,9
Total	29	854,5	65,9	17	31,7

CUADRO 4.3

El Banco Mundial y las personas más pobres, 1989/1992

Los diez países en desarrollo que tienen dos tercios de los pobres del mundo^a

Total de habitantes pobres en esos países (millones)	855
Pobres en esos países como % del total mundial de pobres	65,9
Asignación bilateral de AOD a esos países como % del total de la AOD bilateral	31,7
Asignación del Banco Mundial a esos países como % del total de los préstamos del Banco Mundial	43,9
AIF	51,9
BIRF	40,0

a. Bangladesh, el Brasil, China, Etiopía, Filipinas, la India, Indonesia, Nigeria, el Pakistán, Viet Nam.

prioritarias del desarrollo humano. Los donantes bilaterales encauzan sólo un 7% de su ayuda a esferas tan prioritarias como la enseñanza básica, la atención primaria de la salud, el abastecimiento de agua en las zonas rurales, los programas de nutrición y los servicios de planificación de la familia (cuadro 4.4). Las diferencias entre los donantes son pronunciadas: respecto de Dinamarca la proporción es el 25%, en tanto que respecto de Alemania es sólo del 2%. Obsérvese, sin embargo, que en esas relaciones no se consideran la asistencia y las contribuciones a los programas por conducto de organismos multilaterales. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE debería presentar esas corrientes con mayor grado de detalle y analizarlas más cabalmente.

El desempeño de las instituciones multilaterales es ligeramente mejor: promedian alrededor del 16% (cuadro 4.5). También en este caso hay diferencias, de mayores proporciones en el caso del UNICEF, que tiene un mandato específico relativo a programas de desarrollo en beneficio de la infancia. El organismo con proporción inferior es el Banco Africano de Desarrollo. Aunque presta servicios a la región más pobre del mundo, destina sólo 4% de su ayuda a las prioridades del desarrollo humano.

Lo reducido de la asignación a las esferas prioritarias refleja en parte el bajo nivel de gasto en el sector social en general. E incluso en el sector social se da preferencia a los programas para sectores sociales más elevados. Las acciones de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas urbanas tienen preferencia con respecto a las mismas acciones en zonas rurales, a las que sólo llega un 20% del total de la ayuda al abastecimiento de agua y al saneamiento. La enseñanza superior tiene preferencia con respecto a la enseñanza básica, que recibe menos de 10% del total de la ayuda destinada a educación. Los hospitales urbanos tienen preferencia respecto de la atención primaria de la salud, a la que se destina menos de 30% de la ayuda total prestada en materia de salud.

Tanto los donantes como los receptores estimulan esas distorsiones. Los donantes quieren que su asistencia coincida con sus intereses comerciales, de manera que prefieren usarla como vehículo para proporcionar sus propios equipos y consultores. Por

Muchos donantes fueron testigos silenciosos de grandes reducciones del gasto social, en tanto que el gasto militar seguía aumentando

CUADRO 4.4
Prioridades humanas en las asignaciones de ayuda bilateral

País	AOD (millones de dólares EE. UU.) 1992	AOD como % del PNB 1992	Relación entre la ayuda y la asignación al gasto social 1989/91	Relación entre la ayuda y las prioridades sociales 1989/91	Relación entre ayuda y gasto humano 1989/92	Porcentaje de la ayuda destinada a prioridades humanas ^a 1989/91
Dinamarca	1.392	1,02	38,7	64,6	0,255	25,0
Noruega	1.226	1,12	22,9	78,2	0,200	17,9
Suiza	1.139	0,46	29,3	50,7	0,068	14,9
Países Bajos	2.741	0,86	25,9	53,2	0,118	13,8
Estados Unidos	10.815	0,18	19,5	58,2	0,020	11,3
Australia	969	0,36	32,0	32,9	0,038	10,5
Canadá	2.515	0,46	20,3	44,4	0,042	9,0
Italia	4.122	0,34	21,9	38,6	0,029	8,5
Finlandia	644	0,62	26,2	32,2	0,052	8,4
Austria	530	0,29	24,3	28,4	0,020	6,9
Reino Unido	3.126	0,30	15,4	42,8	0,020	6,6
Francia	7.823	0,59	13,1	27,4	0,021	3,6
Japón	11.128	0,30	9,7	35,4	0,010	3,4
Suecia	2.452	1,03	5,7	51,2	0,030	2,9
Alemania	6.952	0,36	7,9	42,5	0,012	2,1
Total (15 países miembros del CAD)	57.574	0,32	16,1	43,8	0,023	7,0

a. Entre las prioridades humanas se incluyen la enseñanza básica, la atención primaria de la salud, el agua apta para el consumo, el saneamiento adecuado, los programas de planificación de la familia y la nutrición.

CUADRO 4.5
Prioridades humanas en la ayuda multilateral, 1989/1991 (porcentaje)

Organismo	Relación entre ayuda y asignación social	Relación entre ayuda y prioridad social	AOD para prioridades humanas ^a
UNICEF	91,3	85,2	77,8
FIDA ^b	16,8	100,0	16,8
BID (incluidos fondos especial)	22,5	72,9	16,4
BIRF/AIF	22,5	45,3	10,2
BAsD (incluidos fondos especial)	31,6	30,7	9,7
BAfD/Fondo Africano de Desarrollo	20,7	20,0	4,1
Total	27,3	58,7	16,0

a. Entre las prioridades humanas se incluyen la enseñanza básica, la atención primaria de la salud, el agua apta para el consumo, el saneamiento adecuado, los programas de planificación de la familia y la nutrición.
b. 1988-1989.

razones políticas, también quieren que su ayuda sea muy visible, lo que los hace concentrarse más en la construcción de edificios que en los gastos periódicos necesarios para aprovechar bien esos edificios.

Pero los receptores también tienen culpa (cuadro 4.6). Sin haber reconocido toda-

CUADRO 4.6
Prioridades humanas en los gastos de ayuda bilateral

País	Total de la AOD (millones de dólares) 1992	AOD como % del PNB 1992	Porcentaje de la AOD para prioridades humanas 1989/91
Malasia	213	0,4	30,3
Lesotho	142	13,3	24,4
Uganda	718	22,6	20,9
Namibia	140	6,2	20,1
Burkina Faso	444	16,1	19,6
Bangladesh	1.728	6,6	13,5
Pakistán	1.169	2,3	9,7
India	2.354	0,8	5,2
Indonesia	2.080	1,8	2,9
China	2.945	0,7	2,4

vía la importancia del desarrollo humano, muchos se ven tentados a ejecutar proyectos que, a su juicio, realzarán su prestigio político. Son particularmente renuentes a destinar fondos suficientes para mantenimiento de las operaciones de sus programas sociales.

• *Ayuda y gasto militar* — Con frecuencia, la ayuda se ha destinado más a los aliados estratégicos que a los países pobres. Y aunque los donantes han expresado recientemente preocupación, digna de encomio,

acerca del nivel del gasto militar en los países en desarrollo, el desembolso de su ayuda todavía no guarda coherencia con su preocupación.

Hasta 1986, los donantes bilaterales, en promedio, proporcionaban a los países que destinaban al gasto militar una proporción elevada, una asistencia cinco veces superior a la otorgada a los países con un nivel más bajo de gastos militares (véase el gráfico 4.7). Y hasta 1992, los países que más recursos destinaban al gasto militar todavía recibían una asistencia per cápita dos y media veces superior a la asistencia recibida por países con menos gastos militares.

El Salvador recibió de los Estados Unidos 16 veces más ayuda por habitante pobre que Bangladesh, aunque Bangladesh

tiene un PNB per cápita equivalente aun quinto del de El Salvador (cuadro 4.7). E Israel, debido a su alianza estratégica especial con los Estados Unidos, siguió recibiendo por cada persona pobre una suma cien veces superior a la que recibió Bangladesh, pese a que su ingreso per cápita es superior a 12.000 dólares (cuadro 4.7).

Las instituciones multilaterales deberían haber estado libres de toda consideración relacionada con la guerra fría. Pero como representantes de los mismos donantes formaban parte de sus juntas directivas, éstos experimentaron muchas de las mismas influencias. Por ejemplo, el gasto militar de los países receptores parecía no significar gran cosa cuando se decidía la distribución de fondos multilaterales, como los del Banco Mundial (cuadro 4.8).

Algunos donantes han aducido que la discriminación contra quienes destinaban una elevada proporción al gasto militar habría violado la soberanía nacional de los receptores; extraño argumento, ya que los donantes nunca se han recatado para violar la soberanía nacional en muchas otras esferas de la política gubernamental: han exigido que los receptores de ayuda eliminen los subsidios alimentarios, devalúen su moneda, privaticen sus empresas públicas y respeten mucho más los derechos humanos.

Este contraste fue particularmente notorio durante el período de ajuste estructural del decenio de 1980. Muchos donantes fueron testigos silenciosos de grandes re-

CUADRO 4.7

AOD de los Estados Unidos a algunos aliados estratégicos y a países pobres

País	PNB per	Ayuda de
	cápita	los Estados
	(dólares	Unidos
	EE. UU.)	per cápita
	1991	(dólares
		EE. UU.)
		1990-91
<i>Aliados estratégicos</i>		
Israel	12.110	176
El Salvador	1.090	28
Bolivia	650	26
Egipto	610	63
<i>Países pobres</i>		
Bangladesh	220	1,7
Madagascar	210	15,0
Tanzania	120	2,7
Mozambique	80	3,6

CUADRO 4.8

Préstamos del Banco Mundial a países con aumento o reducción importante en el gasto militar

País	Gasto militar como % del PIB		Promedio anual de los préstamos del Banco Mundial per cápita (dólares)		Préstamos como % de los préstamos del Banco Mundial	
	1960	1990	per cápita (dólares)		Préstamos como % de los préstamos del Banco Mundial	
			Decenio de 1960	1989-91	Decenio de 1960	1989-91
<i>Aumento importante del gasto militar</i>						
Etiopía	1,6	13,5	10,2	77,4	1,0	0,4
Tanzania	0,1	6,9	5,3	283,0	0,5	1,3
Zambia	1,1	3,2	5,7	92,7	0,5	0,4
Burkina Faso	0,6	2,8	0,1	68,2	0,0	0,3
<i>Reducción importante del gasto militar</i>						
República Dominicana	5,0	0,8	0,0	41,3	0,0	0,2
Costa Rica	1,2	0,5	5,0	53,3	0,5	0,2

Nota: Compromisos de la AIF y el BIRF.

Los fundamentos políticos, financieros y humanitarios en favor de un pacto 20:20 son sólidos

ducciones del gasto social, en tanto que el gasto militar seguía aumentando. En el Africa al sur del Sáhara, entre 1960 y 1990, el gasto militar aumentó de 0,7% a 3% del PNB. De esta manera, los países en desarrollo equilibraban sus presupuestos a costa de desequilibrar las vidas humanas, y no mediante una reducción de los gastos en armamentos.

Las grandes Potencias parecen interesarse ahora más activamente en el desarme, pero sus industrias de armamentos siguen tratando de aumentar las ventas a países en desarrollo, por lo que el efecto hasta ahora no ha sido muy marcado.

- *Ayuda y derechos humanos* — Muchos donantes han sugerido que se debería exigir a los receptores de ayuda que respetaran los derechos humanos y los procesos democráticos. Los Estados Unidos, por ejemplo, adoptaron legislación en este sentido en el decenio de 1970. Y otros donantes — entre ellos Alemania, Suecia y los Países Bajos — han tratado de vincular su asistencia con el respeto de los derechos humanos.

Pero las declaraciones altisonantes llevan una gran delantera a la realidad, como lo revela una comparación de la AOD per cápita recibida por regímenes democráticos y autoritarios. En realidad, para los Estados Unidos en el decenio de 1980, la relación entre ayuda y violaciones de los derechos humanos ha sido negativa.

Los donantes multilaterales tampoco parecen haberse preocupado mucho por ese tipo de consideraciones. Parecen preferir los regímenes que imponen la ley marcial, suponiendo calladamente que los regímenes de ese tipo fomentarán la estabilidad política y mejorarán la gestión económica. Después de que Bangladesh y Filipinas hubieron rescindido la ley marcial, el Banco Mundial redujo la proporción de su participación en la ayuda total prestada a ambos países (cuadro 4.9).

- *Ayuda y aumento de la capacidad nacional* — Una justificación central de la ayuda es que en el largo plazo fortalece la capacidad de los países en desarrollo, posibilitando que se valgan por sí mismos para progresar. La asistencia técnica habría de ser uno de los instrumentos más importantes en tal sentido.

En la práctica, el historial de la asistencia técnica ha sido con frecuencia insatisfactorio. Por una parte, su distribución ha sido desequilibrada. Los países más pobres, que tienen menor capacidad técnica, reciben una proporción de la asistencia técnica menor (38%) que la de AOD en su conjunto, e incluso la asistencia que reciben parece haber aumentado muy poco la capacidad nacional. El Africa al sur del Sáhara ha venido recibiendo más de 3.000 millones de dólares anuales en asistencia técnica, pero sus indicadores de desarrollo humano se mantienen entre los más bajos del mundo.

Tal vez lo más inquietante sea que al cabo de 40 años, un 90% de la suma de 12.000 millones de dólares anuales por concepto de asistencia técnica todavía se gaste en especialistas extranjeros, pese a que se cuenta ahora con expertos nacionales en muchas especialidades.

Los programas de cooperación técnica, con frecuencia malamente planificados y vigilados, rara vez cuentan con criterios claros para evaluar la capacidad técnica existente en los países receptores o para medir y vigilar el aumento adicional de la capacidad. Tampoco parecen capaces de pronosticar cuándo se prevé que cada país superará la necesidad de recibir asistencia técnica.

Es evidente la necesidad de reformar la asistencia técnica, y las oportunidades para introducir esa reforma se examinan más adelante en el presente capítulo.

- *Ayuda y régimen de gobierno* — En los últimos años, los donantes también han expresado preocupación por la necesidad de contar con un “buen régimen de gobierno”,

CUADRO 4.9
Préstamos del Banco Mundial y democracia
(Promedio anual, millones de dólares)

Filipinas	1980-85	1986-93
BIRF	390	532
AIF	—	22
BIRF+AIF	390	554
Participación en el total de los préstamos de BIRF+AIF (%)	2,9	2,6
Bangladesh	1988-90	1992-93
AIF	397	213
Porcentaje en total de préstamos de la AIF	8,0	3,2

donde haya pluralismo democrático, impere el derecho, la economía esté menos regulada y la administración proba y libre de corrupción. En general, sin embargo, parece haber entre los donantes escaso acuerdo acerca de cuáles son los aspectos esenciales de un buen gobierno, o de cómo se deberían observar dichos aspectos ni sobre la manera de supeditar la ayuda al cumplimiento de condiciones relativas a un buen régimen de gobierno.

Los donantes también han propugnado una mayor centralización, pero rara vez vigilan qué parte de su ayuda se destina a los gobiernos locales o provinciales o a las ONG. Si cabe decir algo, como se afirma en el Informe sobre Desarrollo Humano 1993, la ayuda que han prestado ha aumentado la centralización, en lugar de disminuirla.

Estos son sólo algunos de los objetivos que los donantes han determinado respecto de su ayuda, objetivos que sus programas no cumplen en la realidad. También hay muchos otros objetivos, tal vez demasiados. El medio ambiente, por ejemplo, se ha transformado en una prioridad, y sin embargo, también en este caso hay una diferencia notoria entre objetivos declarados y la situación en la práctica.

Los países en desarrollo aducen — con razón — que están sujetos a una multitud de objetivos, interpretados de manera diferente por diferentes donantes, y que se persiguen en forma intermitente. La ayuda podría ser mucho más efectiva si se centrara en unos pocos objetivos generales claros, se asignara sobre esa base y luego se vigilara atentamente para asegurar una conexión directa entre intención y resultados.

Si la ayuda se vinculara directamente al logro de ciertos objetivos prioritarios de desarrollo humano y a las nuevas amenazas contra la seguridad humana mundial, ello tendría profundas repercusiones sobre la distribución de dicha ayuda. Las asignaciones de AOD se determinarían por la medida en que cada país pudiera contribuir al logro de esos objetivos. En lugar de asignarse a clientes favoritos, la AOD se destinaría a los casos en que la necesidad fuera mayor. Pasaría a ser cuestión menos de caridad y más de inversión en la seguridad humana mundial.

Un pacto de desarrollo humano

Uno de los medios más importantes para vincular la ayuda a objetivos específicos es negociar un pacto mundial de desarrollo humano. En virtud de ese pacto, todos los países se comprometerían a asegurar que, por ejemplo, en los próximos diez años se suministrara a toda su población al menos los medios para satisfacer las necesidades más básicas del desarrollo humano. Entre ellas se incluirían servicios sociales como la enseñanza primaria y la atención primaria de la salud. Además, se daría a la población acceso equitativo a los bienes — como las tierras y el crédito — necesarios para posibilitar un nivel decente de vida. Para el logro de esos objetivos probablemente se requeriría un gasto adicional de 30.000 a 40.000 millones de dólares por año (recuadro 4.8). Muchos países pueden conquistar esos objetivos con sus propios recursos, frecuentemente mediante la reestructuración de sus prioridades de gastos. Otros países necesitarán asistencia externa.

Una forma de aplicar el pacto mundial de desarrollo humano sería la fórmula 20:20. La experiencia demuestra que los países podrían lograr niveles decorosos de desarrollo humano si sus gobiernos asignaran como promedio un 20% del gasto público a las prioridades del desarrollo humano.

Algunos países pobres, sin embargo, tal vez no estén en condiciones de sufragar ese gasto. Y en algunos casos, la pobreza y las privaciones pueden ser tan severas que los gobiernos tendrían que destinar más del 20% de su gasto a lograr las metas del desarrollo humano.

La ayuda podría servir para cubrir la diferencia, y los donantes asignarían una parte importante de su presupuesto de ayuda a las prioridades del desarrollo humano. También en este caso, 20% sería una proporción apropiada. Los países en desarrollo, como promedio, destinan sólo 13% de su presupuesto nacional (57.000 millones de dólares por año) a las prioridades del desarrollo humano. Pero tienen mucho margen para hacer economías en muchas esferas: el gasto militar, las empresas públicas que funcionan a pérdida y los proyectos

La ayuda de emergencia está comenzando a distraer fondos y apartarlos del desarrollo a largo plazo

Un pacto de desarrollo humano 20:20

Hace mucho tiempo que la comunidad mundial anhela que llegue el momento en que se puedan satisfacer las necesidades de todos los seres humanos. A veces, ésta ha parecido una meta irreal, pero ahora evidente que es financieramente viable. Y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social presenta ahora la oportunidad de convertir esta esperanza en realidad.

Las metas para los próximos diez años deberían ser:

- Acceso universal a la enseñanza básica.
- Acceso universal a la atención primaria de la salud, al agua apta para el consumo y al saneamiento.
- Inmunización universal de los niños.
- Reducción a la mitad la mortalidad materna.
- Acceso de todas las parejas que lo deseen a servicios de planificación de la familia.
- Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad de la proporción actual. El analfabetismo femenino no debe ser superior al analfabetismo masculino, y la enseñanza de las niñas debe ser equiparable a la de los varones.
- Eliminación de la desnutrición severa, y reducción de la desnutrición moderada.
- Avance de la población mundial hacia la estabilización en 7.300 millones hacia el año 2015.
- Establecimiento de sistemas de crédito a los pobres para posibilitar que trabajen por su cuenta y tengan medios de

vida sostenibles.

El logro de esos objetivos requeriría un gasto adicional del orden de 30.000 a 40.000 millones de dólares por año. Parece una suma de gran magnitud, pero podría obtenerse sin necesidad de recaudar más dinero, simplemente aprovechando mejor los recursos existentes. Se requiere un pacto de desarrollo humano 20:20 en virtud del cual el 20% del presupuesto de los países en desarrollo y el 20% de la ayuda de los países industrializados se asignen a los gastos de prioridad humana.

Para este pacto, todos los países tendrían que comprometerse a adoptar las medidas siguientes:

1. Elaborar reseñas nacionales de desarrollo humano donde figuren todos los datos básicos y los elementos de referencia para la mediación de los adelantos.
2. Fijar prioridades de desarrollo humano nacional mediante un diálogo nacional con participación de todos los elementos de la sociedad civil y formular estrategias para alcanzar dichas prioridades.
3. Participar en exámenes anuales del pacto 20:20, que se realizarían en reuniones conjuntas de donantes y receptores en cada país, así como exámenes anuales en el Consejo Económico y Social.

Si en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social acordara un pacto de ese tipo, el mundo podría transformarse en un lugar muy diferente en el próximo decenio.

de desarrollo que dan prestigio pero son dispendiosos. La desviación de fondos podría aumentar la proporción de los presupuestos gubernamentales destinados a las prioridades del desarrollo humano por lo menos hasta un 20% (88.000 millones de dólares por año). Es obvio que la reestructuración diferiría de un país a otro.

Los países donantes tienen asimismo bastante margen para introducir mejoras. Como promedio, asignan sólo un 7% de su ayuda a las cuestiones de seguridad humana. El problema en este caso no es tanto la proporción de la ayuda que se destina al sector social (16% en promedio) como la distribución dentro del sector social. En lo que se refiere a la educación, se destina a la enseñanza primaria menos del 20% de la suma asignada, de 7.000 millones de dólares. Y en algunos países, la proporción es particularmente baja: Alemania 6%, el Canadá 4% y el Reino Unido 4%. Asimismo, en materia de abastecimiento de agua y saneamiento, menos del 20% de la ayuda va a los sectores rurales y se destina muy poco a los programas de cobertura en masa y de bajo costo. La situación es algo mejor en materia de salud, donde cerca del 30% se destina a las instalaciones básicas de salud.

Por ende, los donantes tienen un enorme margen para reasignar su ayuda. Al destinar más fondos al sector social y concentrarse más en esferas prioritarias, deberían estar en condiciones de aumentar hasta el 20% la proporción destinada a las metas de prioridad humana. También en este caso, se trata de un promedio. Algunos donantes tienen más margen para la reestructuración que otros.

En consecuencia, el pacto podría basarse en la responsabilidad compartida. Los países en desarrollo destinarían un 20% de su presupuesto, y los donantes un 20% de su ayuda, a las prioridades del desarrollo humano. Este compromiso recíproco 20:20 redundaría en que tres cuartas partes de los fondos adicionales procederían de los países en desarrollo y una cuarta parte, de los donantes.

Los fundamentos políticos, financieros y humanitarios en favor de un pacto 20:20 son sólidos. Así se podría asegurar que en los próximos 10 años todos los países, po-

CUADRO

Costo de los objetivos esenciales de desarrollo humano, 1995-2005

Sector	Objetivos específicos	Costo adicional anual aproximado
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Enseñanza básica para todos y reducción del analfabetismo de adultos en 50%; que el alfabetismo femenino no sea superior al masculino 	5.000 a 6.000 millones de dólares
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Atención primaria de la salud para todos, incluida la inmunización completa de todos los niños • Reducción de la mortalidad de menores de cinco años a la mitad o a 70 por cada 1.000 nacidos vivos (el menor de esos niveles) • Eliminación de la desnutrición grave y reducción en 50% de la desnutrición moderada 	5.000 a 7.000 millones de dólares
Población	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto básico de servicios de planificación de la familia a disposición de todas las parejas que lo deseen 	10.000 a 12.000 millones de dólares
Abastecimiento de agua y saneamiento de bajo costo	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso universal al agua apta para el consumo 	10.000 a 15.000 millones de dólares
Costo total del programa de prioridad humana		30.000 a 40.000 millones de dólares

bres y ricos, hubieran llegado a un umbral básico del desarrollo humano.

Un sistema mundial de seguridad social mínima

Las contribuciones a la ayuda son actualmente voluntarias, y la carga de la ayuda se distribuye al azar y en forma desigual. Por cuanto las corrientes de recursos están sujetas a las consignaciones de créditos aprobadas anualmente por los parlamentos nacionales, pueden llegar a ser muy imprevisibles. La pobreza y las privaciones, por el contrario, son más persistentes y duraderas.

Aunque un pacto de desarrollo humano 20:20 pudiera satisfacer las necesidades humanas más básicas en los próximos diez años, subsistiría aún mucha desigualdad y pobreza relativa. ¿Cómo podría la cooperación internacional para el desarrollo vincularse mejor con la pobreza y las privaciones? Una manera posible sería crear un sistema mundial de seguridad social mínima.

La magnitud de un sistema mundial de seguridad social mínima podría expresarse en función del nivel de consumo esencial, tal vez un mínimo de 1 dólar por persona y por día. O se podría fijar en función de ciertos bienes públicos, como salud, educación y nutrición.

Sea como fuere que se defina, el sistema tendría que tener financiación adecuada, y la contribución exacta sería objeto de negociación. Pero el principio debería ser que las contribuciones fueran obligatorias y se ajustaran a una fórmula fija, de manera que las corrientes anuales de recursos fueran previsibles.

Una posibilidad consistiría en gravar las rentas con un impuesto mundial de alrededor de 0,1% en los países más ricos (los que tienen un PNB per cápita superior a 10.000 dólares). Así se recaudarían unos 20.000 millones de dólares anuales. La tasa podría ser un 0,1% uniforme o variar en forma progresiva con el ingreso per cápita.

Los receptores serían también un grupo claramente definido de países, los que tienen un PNB per cápita inferior a 2.000 dólares. En este grupo, la distribución podría efectuarse sobre la base de un doble criterio. En primer lugar, las asignaciones se

ajustarían al índice de desarrollo humano de cada país, de manera que los candidatos más merecedores serían países con un IDH inferior, que hubieran logrado los adelantos más rápidos. En segundo lugar, se modificarían las asignaciones en función del gasto en defensa del país receptor, para velar por que esos fondos fungibles fomenten el desarrollo humano en lugar de meramente posibilitar un mayor gasto en armas. Las asignaciones, por ejemplo, podrían variar según la relación existente en el país entre gasto militar y gasto social.

Los detalles de un plan de ese tipo podrían ser objeto de negociación internacional antes y durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Pero la idea básica consiste en establecer por primera vez un sistema sólido de seguridad social para los países más pobres. Este sistema mundial debería agregarse a la AOD actual. Si ello no fuera posible, debería destinarse el primer 0,1% del PNB a las contribuciones actuales de AOD para la red de seguridad social mínima, y con el saldo se fomentarían objetivos específicos de la seguridad humana mundial.

Equilibrio entre asistencia de emergencia y asistencia para el desarrollo

Aunque aún no se han satisfecho muchas necesidades del desarrollo a largo plazo, parece haber también un número cada vez mayor de emergencias inmediatas que requieren el apoyo internacional, en parte porque los desastres naturales han ido aumentando en cantidad y sus efectos se han ido agravando (véase el recuadro 2.4). La comunidad mundial, impulsada por los medios de difusión, acepta ahora una mayor responsabilidad en lo tocante a prestar asistencia en casos de desastres provocados por el ser humano, las guerras y los conflictos étnicos.

El mantenimiento de la paz resulta costoso. En sus primeros 48 años de existencia, las Naciones Unidas destinaron unos 4.000 millones de dólares a las operaciones de mantenimiento de la paz. Solamente en 1993 se gastó la misma suma. Entre tanto, el gasto para el desarrollo se ha mantenido

estancado, o incluso se ha reducido.

Por cuanto la ayuda de emergencia es siempre más urgente y se negocia más fácilmente con poderes legislativos que de otro modo serían más renuentes, parece inevitable que esa ayuda siga desviando fondos del

desarrollo a largo plazo.

Puede parecer que las crisis llegan súbitamente, pero en realidad son el resultado de años de acontecimientos fallidos: el deterioro del medio ambiente que lleva al colapso de los ecosistemas, o decenios de dominio autocrático que lleva al colapso del Estado. La respuesta a esos problemas profundamente arraigados no puede ser la mera ayuda de emergencia. Las crisis en Angola, Haití, Mozambique, Somalia, el Sudán, el Asia central o la ex Yugoslavia no pueden solucionarse con intervenciones rápidas e intensivas. La fuerza militar puede lograr poco por sí sola si no hay perspectivas de desarrollo a largo plazo.

Asimismo, la desviación de la ayuda, desde otras partes del mundo en desarrollo hacia países en crisis sólo posterga los problemas hacia el futuro, aumentando la probabilidad de que haya más casos como los de Somalia y Yugoslavia en los años venideros.

La única solución consiste en replantear conjuntamente la ayuda de emergencia y la ayuda para el desarrollo a largo plazo. Actualmente, la asignación se basa en el supuesto de que la ayuda de emergencia complementa la ayuda al desarrollo. En algunos casos esto es así, como ocurre con la asistencia prestada al Pakistán para ayudar con la corriente de refugiados afganos; pero en muchos otros casos no lo es. La asistencia de emergencia a Bosnia, Liberia y Somalia se ha prestado en momentos de un colapso nacional completo, donde no hay ninguna estructura con la cual trabajar, ni sobre la cual construir. Así, las actividades resultan mucho más costosas y exigen un mayor nivel de financiación.

Para enfrentar en forma adecuada los problemas actuales, es necesario aumentar el fondo de emergencia de las Naciones Unidas, desde su actual nivel de 50 millones de dólares hasta cerca de 5.000 millones de dólares. Así se evitaría que se recurriera a los fondos de desarrollo para atender una situación de emergencia.

En consecuencia, es importante que se trate de recursos adicionales y no de fondos reorientados de ayuda para el desarrollo. ¿De dónde deben venir? Una fuente obvia es el presupuesto de defensa de los países

RECUADRO 4.9

Por qué los economistas fracasados son visitantes

En 1962, el economista británico especialista en desarrollo Dudley Seers escribió un artículo titulado "Por qué los economistas visitantes fracasan" como asesores en los países en desarrollo. Todavía vale la pena leerlo. Entre las razones que presentó: ser inepto en materia de relaciones personales, meterse en líos, asumir demasiado trabajo, tropezar con dificultades para aguantar la ubicua xenofobia, y no saber con quién no se debe ser visto tomándose una copa. Además, tener dificultades para hallar homólogos apropiados y reunir información estadística fiable, así como tener que actuar con frecuencia como si fuera psicoterapeuta en lugar de economista.

Seers fue muy generoso al no mencionar algunos de los otros errores que cometen los expertos visitantes: estar más interesados en gozar del sol, comprar antigüedades, ser tratados como personas importantes o reunir material para una publicación que haría avanzar su carrera personal, que en hacer algo útil para el país.

Pocos expertos tienen las cualidades propias de un buen asesor, y hay mucha demanda de quienes las tienen en sus propios países. De manera que podría escribirse un artículo que sirviera para complementar el de Seers con el título "Por qué los economistas fracasados son visitantes". Se podrían incluir otras razones del fracaso de los economistas visitantes, y de las visitas de economistas fracasados.

- La asistencia técnica, a diferencia de los rábanos, no es susceptible de medición independientemente de su valor para el receptor. En cambio, el producto se mide en insumos: sueldos o meses/hombre, lo que transmite una impresión engañosa de adelanto cuando es probable que nada se haya logrado.

- Los países en desarrollo tienen una capacidad limitada de absorción, no só-

lo de capital sino también de asistencia técnica. Aunque los expertos extranjeros tengan habilidad para impartir enseñanza a sus homólogos (y normalmente no la tienen), con ello no basta. A menos que cambien las actitudes y las instituciones, la asistencia "no prende". Sin raíces, las flores cortadas se marchitan y mueren.

- Muchos organismos de las Naciones Unidas adolecen de un sesgo tecnocrático. Creen en las soluciones técnicas, si tener en cuenta los factores culturales y sociales, y presumiendo, por ejemplo, que la creación de un sistema de distribución de semillas o un proyecto de abastecimiento de agua no requieren conocimiento alguno de las pautas locales de relaciones personales.

- La asistencia técnica no ha fomentado una mayor capacidad de autovalimiento. En lugar de ello, se mantiene la debilidad de las instituciones autóctonas. De hecho, en nombre del aumento de la capacidad nacional se ha desplazado a muchos especialistas nacionales.

- La asistencia técnica puede ser muy costosa: en 1989, sólo en el África al sur del Sáhara costó 3.300 millones de dólares, la cuarta parte de la asistencia para el desarrollo destinada a la región. Sin embargo, los indicadores de desarrollo humano del África al sur del Sáhara siguen siendo los más bajos del mundo, testimonio de la dudosa eficacia del fomento de la capacidad nacional.

- Hay un apartheid de sueldos para la misma especialidad, en que los expertos extranjeros a veces cobran varias veces lo que cobran los expertos nacionales.

- Nunca ha habido una política expresa acerca del momento en que los países están listos para no necesitar ya asistencia técnica. Por el contrario, la llegada de corrientes cada vez mayores de asistencia técnica es por lo general un índice de éxito, como un índice de fracaso.

industrializados, una propuesta que el Secretario General ya hizo en su informe titulado *Un programa de paz*. Después de todo, si las Naciones Unidas participan en mayor medida en el mantenimiento de la paz, están asumiendo un papel que anteriormente desempeñaban los ejércitos nacionales. Pero hay otras fuentes en potencia, además del dividendo de paz.

Una reforma fundamental de la asistencia técnica

El objetivo originario de la asistencia técnica era “colmar la brecha”, particularmente la diferencia en cuanto a capacidad técnica, entre los países industrializados y los países en desarrollo, al acelerar la transferencia de conocimientos, especialidades y experiencias, y aumentar con ello la capacidad nacional. En algunos casos, esto no se ha logrado. Pero como lo revela el análisis precedente, en muchos otros casos la asistencia ha tenido el efecto exactamente contrario y ha limitado la capacidad nacional en lugar de hacerla florecer.

¿Hay factores comunes a los éxitos? Uno de ellos parece ser que los mejores proyectos y programas han utilizado tecnologías bien definidas y establecidas que se habían mantenido relativamente libres de los cambios en la teoría y la moda del desarrollo. Entre ellos cabe mencionar los referentes a la aviación civil, la meteorología, la fitoprotección, diversos tipos de educación (en particular la enseñanza de oficios) y la eliminación de enfermedades como el paludismo. Un segundo factor en común consiste en disponer de tiempo suficiente para ensayar otros enfoques: de investigación, de “ensayo y error” o aproximaciones sucesivas, de aprendizaje en la práctica. Un tercer factor consiste en fomentar la participación de suficientes homólogos nacionales calificados; y un cuarto factor es la creación de una atmósfera positiva en el país receptor.

Muchas de esas condiciones han reinado sólo en ciertos momentos, en ciertos lugares y en ciertas esferas. Algunos países asiáticos, cuya asistencia técnica llegó a un máximo en los decenios de 1950 y 1960, se han beneficiado con mejores condiciones

económicas generales y con la mayor persistencia y paciencia de los donantes.

Parece haber una larga lista de razones del fracaso de muchos otros programas (recuadro 4.9). Desde luego, muchas de las mismas críticas se puede hacer a la asistencia de capital.

¿Cómo puede mejorarse la asistencia técnica, aprovechando los éxitos del pasado y evitando las muchas trampas conocidas?

Una solución simple y directa consistiría en dar los fondos de la asistencia técnica directamente a los países en desarrollo y dejarlos decidir en qué forma gastar el dinero. Al ofrecer los recursos como apoyo presupuestario se posibilitaría que los gobiernos receptores emplearan expertos nacionales, en caso de haberlos, o internacionales, en caso contrario. Ello tendría varias ventajas: los expertos serían más apropiados a las necesidades reales del país, y probablemente costarían menos, ya que sus sueldos estarían determinados por las fuerzas del mercado internacional en lugar del costo de vida del país que los enviara. El resultado sería una asignación más eficiente, efectiva y equitativa de los fondos para el desarrollo.

Podría mejorarse también la asistencia técnica mediante la cooperación regional para el desarrollo. Esto incluso podría abrir nuevas fuentes de financiación y estimular la autofinanciación. Se describe un método de ese tipo en la propuesta de Abdus Salam relativa a una Fundación Islámica de las Ciencias (contribución especial, pág. 92).

Nuevas formas de datos sobre la cooperación para el desarrollo

Uno de los obstáculos de mayor magnitud entre los que se oponen a la reforma de la cooperación para el desarrollo es la falta de información organizada apropiadamente. Es fácil discernir en las fuentes existentes de datos quién presta ayuda y quién la recibe, así como los sectores generales a los que se asigna. Pero es mucho más difícil averiguar la forma en que se está usando la ayuda y qué objetivos está persiguiendo ésta. Es también difícil ver la forma en que la ayuda se inserta en el marco general de las corrientes de recursos hacia y desde los pa-

Las Naciones Unidas deben servir como el más fuerte pilar de la comunidad internacional para el desarrollo humano

íses. Por consiguiente, sería muy útil disponer de cuentas integradas y consolidadas de las corrientes de recursos a los países.

La reconfiguración de la ayuda de manera que cumpla objetivos determinados requerirá también la reconfiguración de la presentación de datos. La primera medida consistiría en que el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y el PNUD establecieran un sistema en el que se detallaran los rubros de la asistencia bilateral y multilateral con arreglo a objetivos nacionales y mundiales determinados de común

acuerdo (nota técnica 2). La OCDE podría hacerlo desde el punto de vista de los donantes y el PNUD podría usar su red de oficinas en los países para ofrecer el punto de vista de los receptores. A menos que los donantes y los receptores establezcan un vínculo claro entre la ayuda y los objetivos que ésta está destinada a servir (y vigilen periódicamente el desempeño de los proyectos receptores de ayuda) es probable que persista la creciente discrepancia entre las bellas palabras y lo que se logra en la realidad.

Propuesta relativa a una Fundación Islámica de las Ciencias

Ningún país musulmán posee un nivel elevado de competencia científica y tecnológica. Mientras la economía mundial adquiere una escala cada vez más planetaria, la diferencia entre los países industrializados y las comunidades musulmanas sigue aumentando y los adelantos científicos y tecnológicos se mantienen dentro de los confines de los países ricos del Norte.

Los países islámicos podrían adelantar en forma decisiva con la creación de una Fundación Islámica de las Ciencias. La Fundación sería patrocinada por los países musulmanes y operaría dentro de ellos. No tendría carácter político, sería puramente científica y estaría dirigida por personalidades eminentes de la ciencia y la tecnología del mundo musulmán.

La Fundación tendría dos objetivos principales: en primer lugar, formar instituciones y personal científico de nivel elevado: reforzar la comunidad existente de científicos y crear una nueva donde no la hubiera. En segundo lugar, consolidar y reforzar las instituciones internacionales de investigación científica avanzada en ciencias tanto puras como aplicadas, pertinentes a las necesidades de los países musulmanes y haciendo hincapié en normas internacionales de calidad y excelencia.

La Fundación se concentraría inicialmente en cinco esferas principales:

- Formación de alto nivel: Se patrocinaría a académicos para que recibieran formación en el extranjero en esferas en que hubiera lagunas en los países musulmanes. Se prestaría apoyo anualmente a unos 3.000 científicos y ese apoyo continuaría para 1.000 de ellos después de su regreso. A estas actividades se destinaría un 15% del presupuesto de la Fundación.
- Mejoramiento de la calidad de la investigación: mediante el otorgamiento de contratos a departamentos universitarios y centros de investigación con el fin de reforzar su labor en campos científicos determinados. A esto se asignaría alrededor de 25% del presupuesto.
- Contacto con la comunidad científica mundial: para fomentar el intercambio de ideas y críticas, que estimulan el adelanto de la ciencia, la Fundación apoyaría 3.000 visitas en ambos sentidos de académicos y becarios, así como la realización de simposios y conferencias internacionales. A esto se dedicaría cerca

del 10% del presupuesto.

- Apoyo a la investigación aplicada: con el fin de reforzar las instituciones existentes y crear otras nuevas dedicadas a los problemas del Oriente Medio y el mundo árabe, incluida la salud, la tecnología, la agricultura, las actividades para el medio ambiente y las relativas a los recursos hídricos. A esto se destinaría alrededor del 40% del presupuesto.
- Divulgación de las ciencias: con el propósito de que la población de los países islámicos adquiriera una mejor orientación científica y tecnológica, mediante la prensa, museos científicos, bibliotecas y exposiciones. Se ayudaría además a modernizar los programas de estudio científicos y tecnológicos y se otorgarían premios a los descubrimientos e invenciones.

La Fundación tendría sus oficinas en la sede de la Organización de la Conferencia Islámica y podría ser patrocinada por cualesquiera de sus miembros. La Junta Directiva estaría formada por representantes de los gobiernos, académicos y científicos. Tendría además un Consejo Ejecutivo compuesto por científicos destacados que actuarían libres de toda interferencia política.

La Fundación sería un órgano sin fines de lucro y exento de impuestos, que en su carácter de organización no gubernamental establecería vínculos con las Naciones Unidas, la UNESCO y el sistema de la Universidad de las Naciones Unidas. Tendría un fondo de dotación de 5.000 millones de dólares como mínimo y se prevé que su ingreso anual sería de 300 a 350 millones de dólares. Los países patrocinadores prometerían aportar recursos al fondo de dotación en cuatro cuotas anuales como proporción fija de los ingresos de sus exportaciones.

La creación de una fundación de ese tipo constituye una prioridad urgente en el mundo musulmán. Con ello se posibilitaría que las sociedades islámicas restauraran su glorioso patrimonio de preeminencia científica y compitieran en condiciones de igualdad en el mundo del mañana.



Abdus Salam, laureado con el Premio Nobel de Física 1979

Un nuevo marco de gobernanación mundial

Una nueva forma de cooperación para el desarrollo sería incompleta sin un marco institucional de gobernanación mundial, que defiendan las nuevas fronteras de la seguridad humana mediante asociaciones más democráticas entre los países.

Los 50 años anteriores de gobernanación mundial

La estructura del sistema de gobernanación mundial se reformó por última vez en el decenio de 1940, después de la segunda guerra mundial. Con el recuerdo fresco de la gran depresión del decenio de 1930, la idea predominante fue “nunca más”. El desempleo había sido enorme, de manera que el nuevo objetivo era pleno empleo. Las reglas del comercio y la inversión se habían desintegrado, de manera que el nuevo objetivo consistió en prevenir las políticas de “empobrecer al vecino” y conducir la economía mundial según normas acordadas en el plano internacional. El sistema monetario internacional se había desplomado, de manera que el nuevo objetivo consistió en contar con monedas estables y procedimientos convenidos de ajuste. La deflación había sido prolongada, de manera que el nuevo objetivo fue la formulación de políticas económicas expansionistas. Los precios de los productos básicos habían bajado pronunciadamente, de manera que el nuevo objetivo consistió en mantener y estabilizar los precios de los productos básicos. El proteccionismo había ido en aumento, de manera que el nuevo objetivo consistió en avanzar hacia reglas liberales y convenidas de expansión del comercio mundial, y apoyar a los países con déficit de su balanza de pagos.

En el frente político, el decenio de 1930 había visto la disgregación de la Sociedad de las Naciones, de manera que el objetivo consistía en formar una organización nueva y más fuerte, las Naciones Unidas, que dieran la seguridad política y social indispensable para una economía mundial en expansión.

Las instituciones internacionales que surgieron en el decenio de 1940 fueron en

gran medida una reacción al decenio de 1930 y en parte, el fruto de una inspirada visión de futuro.

Las instituciones de gobernanación mundial creadas en el decenio de 1940 (las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI, el GATT) han desempeñado un papel protagónico en los últimos cinco decenios, en lo tocante a mantener el mundo en paz y acelerar el crecimiento económico y la liberalización del comercio mundiales. Ciertamente, lograron evitar la repetición de la experiencia anterior a 1940. No estalló una guerra mundial. No hubo una depresión a escala mundial. Pero esas instituciones tuvieron mucho menos éxito en cuanto a disminuir la diferencia en el ingreso a escala mundial o reducir la pobreza mundial. El papel de las instituciones de Bretton Woods se vio considerablemente disminuido después de 1960, al desplazarse la adopción de decisiones económicas en el plano mundial a grupos más reducidos, como el G-7, o a las acciones de los mercados internacionales de capital. Las Naciones Unidas, por su parte, comenzaron con enormes posibilidades pero nunca pudieron desempeñar el papel de cuarto pilar del desarrollo (recuadro 4.10).

Un problema importante de las Naciones Unidas ha sido la insuficiencia de sus recursos financieros. Para decirlo francamente, muchos donantes han preferido siempre el sistema de Bretton Woods, de “un dólar, un voto” al sistema de las Naciones Unidas, de “un país, un voto”. De manera que han dado a las Naciones Unidas mucho menos recursos que a las organizaciones de Bretton Woods, o a los bancos multilaterales de desarrollo o a los organismos bilaterales. Esta falta de recursos redujo la eficacia de las Naciones Unidas, y en un círculo vicioso, la ineficacia pasó a ser una nueva razón para negar los recursos.

La necesidad de reforzar las instituciones de gobernanación mundial es hoy mucho mayor que nunca antes. Los mercados han asumido escala planetaria. Los problemas de la prosperidad, como los de la pobreza, vinculan las preocupaciones de todos los pueblos. El Estado-nación se está debilitando a medida que la adopción de decisiones

Un Banco Central Mundial es imprescindible para el siglo XXI

¿Realizan las Naciones Unidas actividades en el campo del desarrollo?

Se ha prestado tanta atención a las debilidades del sistema de las Naciones Unidas que en general se han olvidado sus éxitos. Si bien es cierto que la función de desarrollo de las Naciones Unidas nunca se ha reconocido o reforzado plenamente, los organismos de las Naciones Unidas cuentan todavía en su haber con notables logros. Se mencionarán sólo unos pocos:

La OMS ayudó a movilizar la acción a escala mundial para eliminar la viruela. La FAO creó una red de alerta anticipada y vigilancia de la producción de alimentos. La UNESCO, especialmente en los decenios de 1960 y 1970, ayudó a los países con campañas de alfabetización y ampliación de la educación. La OIT, en el decenio de 1970, lanzó el Programa Mundial de Empleo y desde entonces ha emprendido otras actividades innovadoras en materia de empleo. El UNICEF ha sido muy efectivo en la promoción de la inmunización universal y en concentrar la atención mundial en las necesidades de los niños. El FNUAP colocó el crecimiento demográfico en un lugar prominente del temario mundial. Y el PNUD ha sido un copartícipe respetado en el desarrollo de muchos países por su carácter multidisciplinario y neutral.

Los organismos especializados más pequeños han hecho también contribuciones, aunque en forma más callada. La Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización de Aviación Civil Internacional y la Unión Postal Universal no sólo han ayudado a reglamentar aspectos importantes de la cooperación internacional, sino que también han prestado asistencia técnica a los países más pobres (o débiles).

La Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y otros organismos especializados han ayudado a establecer muchos de los sistemas estadísticos que se utilizan para el seguimiento de los acontecimientos económicos y sociales, incluido un sistema normalizado de cuentas nacionales en que se basan las estadísticas relativas al PNB, la producción, el consumo, el comercio y las transferencias en todo el mundo.

Además, muchas iniciativas importantes de política, aunque posteriormente se hayan ejecutado en otro lugar, comenzaron en las Naciones Unidas.

• *La Asociación Internacional de Fomento* — En 1960, el Banco Mundial creó un servicio de préstamos en condi-

ciones concesionarias, la AIF, en respuesta a la propuesta de un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico.

• *El Sistema de Financiamiento Compensatorio* — El FMI creó el servicio en 1963 para financiar los déficit de las exportaciones, en respuesta a una propuesta hecha en 1962 por la Comisión del Comercio Internacional de Productos Básicos, de las Naciones Unidas.

• *Derechos especiales de giro* — El FMI creó los DEG tras un informe de la UNCTAD (el informe Hart-Kaldor-Tinbergen) en que se propuso la creación de una nueva forma de liquidez internacional.

• *El Sistema Generalizado de Preferencias* — Este sistema fue creado a raíz de la continua presión de las Naciones Unidas, especialmente la UNCTAD, para que los países en desarrollo recibieran consideración especial en la formulación de las reglas de un sistema de comercio mundial.

• *Cambios en el diálogo de políticas* — Publicaciones como *Ajuste con rostro humano* del UNICEF y los *Informes sobre Desarrollo Humano* del PNUD han tenido considerable influencia sobre los donantes, incluidas las instituciones de Bretton Woods.

Pese a esos éxitos, las insuficiencias del sistema de las Naciones Unidas han resultado cada vez más evidentes.

En una serie de conferencias internacionales celebradas en los últimos tres decenios se han determinado muchas de las necesidades prioritarias, en relación con los niños, la mujer, la población, los alimentos, la nutrición, la salud, la enseñanza, el empleo, los asentamientos humanos, la ciencia y la tecnología, el medio ambiente y la energía. La Conferencia de Alma Ata sobre atención primaria de la salud ("Salud para todos), de 1978, la Conferencia de Jomtien sobre enseñanza básica para todos, de 1990, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, la Cumbre Mundial para la Tierra de 1992 y las conferencias sobre la mujer de 1975, 1980 y 1985 han sido hitos importantes para determinar las prioridades humanas fundamentales. Pero las actividades de seguimiento de esas conferencias han sido débiles, y el sistema de las Naciones Unidas con frecuencia no ha generado el enfoque, la organización o los recursos necesarios para apoyar una acción internacional acelerada. Es necesario que en el futuro esa situación cambie.

pasa a escala local o mundial. En esas circunstancias, es necesario reexaminar la perspectiva a largo plazo de gobernación mundial.

Nuevas instituciones para el siglo XXI

Los imperativos de la seguridad y el desarrollo humanos a escala mundial en el siglo XXI requerirán una ola de innovaciones creadoras semejante a la del decenio de 1940. Es necesario introducir con urgencia tres cambios institucionales:

- El diseño de un papel fortalecido para las Naciones Unidas en materia de desarrollo humano sostenible.
- La creación de un Consejo de Seguridad Económica que refleje un concepto mucho más amplio de la seguridad.
- La reestructuración y el fortalecimiento de las instituciones existentes de gestión económica mundial.

La única estrategia viable consiste en ampliar el alcance de las instituciones existentes — paso a paso — con el fin de hacer frente a los retos del siglo XXI.

Las Naciones Unidas como institución coordinadora general del desarrollo humano

Las nuevas necesidades imperativas de la seguridad humana exigen que las Naciones Unidas desempeñen un decidido papel en la promoción del desarrollo humano sostenible. Algunos de los elementos de ese esfuerzo ya están en su lugar. Otros se pueden ir formulando gradualmente, con arreglo a un plan convenido. El objetivo final ha de ser posibilitar que las Naciones Unidas sirvan como el más fuerte pilar de la comunidad internacional para el desarrollo humano.

Con estos fines, tal vez sea necesaria la evolución siguiente:

- *Un paradigma del desarrollo humano sostenible* — Los organismos competentes de las Naciones Unidas han de establecer misiones comunes y criterios complementarios para ayudar a los países a determinar sus metas de desarrollo humano sostenible. El estímulo provendrá del informe del Secretario General titulado *Un programa de desarrollo* y de otras actividades en marcha,

para definir mejor un sentido de la finalidad común y temas unificadores.

- *Un esfuerzo coordinado de los fondos de desarrollo* — Los fondos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (el PNUD, el UNICEF, el FNUAP, el FIDA, el PMA) aportan recursos sustanciales a los países en desarrollo, unos 5.000 millones de dólares por año. Además, esos fondos otorgan subsidios, no créditos, de manera que hay una sustancial transferencia neta de recursos hacia los países en desarrollo. Esos fondos de desarrollo están examinando ahora la mejor manera de reforzar sus actividades generales en favor del desarrollo y coordinar sus estrategias de asistencia, pues reconocen la necesidad de contar con un sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que sea más integrado, efectivo y eficiente. En un futuro próximo se requerirá una cooperación mucho más estrecha entre los dirigentes de esas instituciones, tanto en las sedes como en el plano nacional, así como con los dirigentes del Consejo Económico y Social.

- *Recursos y responsabilidades adicionales* — Si se generan recursos adicionales para apoyar las estrategias de desarrollo humano — ya sea con el pacto 20:20 o un fondo mundial de seguridad humana, como se indicó anteriormente — un sistema reforzado de las Naciones Unidas para el desarrollo estaría en excelentes condiciones para administrar y vigilar esos recursos adicionales y asumir las nuevas responsabilidades de desarrollo social que podrían surgir de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

Algunos analistas han llegado a sugerir que se cree un Organismo de Desarrollo Humano integrado. Sería mucho mejor, empero, aprovechar la fortaleza relativa de cada uno de los fondos de las Naciones Unidas para el desarrollo — con el amplio número de países representados y los mandatos complementarios para el desarrollo que cada uno ha ido conformando a lo largo del tiempo — que procurar una fusión directa. Más fundamental que cualquier fusión administrativa superficial es una fusión sustantiva de los marcos de política de los fondos de desarrollo y cierto grado de reestructuración y de reforma administrativa, así como la adopción de un marco general

de desarrollo humano sostenible. Pero esta consideración impone una responsabilidad importante a todos los fondos existentes de las Naciones Unidas para el desarrollo, de unirse en una plataforma común y una estructura detenidamente estudiada.

Consejo de Seguridad Económica

Un nuevo paso hacia el fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas en materia de desarrollo humano sostenible sería la creación de un Consejo de Seguridad Económica, un foro para la adopción de decisiones en el más alto nivel, encargado de examinar las amenazas a la seguridad humana mundial y convenir en las medidas necesarias.

El Consejo debería ser de tamaño reducido y manejable. Debería estar compuesto por 11 miembros permanentes, representantes de los países industrializados y de los países en desarrollo más poblados. Podrían agregarse en forma rotatoria otros 11 miembros representantes de las diversas agrupaciones geográficas y políticas.

Una alternativa intermedia consistiría en ampliar el mandato del actual Consejo de Seguridad, de manera que pudiera considerar no sólo las amenazas militares sino también las amenazas a la paz derivadas de crisis económicas y sociales. Con tal fin, podría ser necesario establecer una entidad separada dentro del actual Consejo, con una composición ampliada y un nuevo papel en materia de seguridad socioeconómica.

Otra posibilidad consistiría en basarse en el Consejo Económico y Social, y crear en su interior una junta ejecutiva de tamaño reducido y manejable que pudiera reunirse en sesión permanente y adoptar decisiones que más tarde ratificaría el Consejo en su conjunto.

El sistema de votación de un Consejo de Seguridad Económica no debería incluir el derecho de veto. Pero a fin de asegurar a todas las agrupaciones la protección de sus intereses legítimos, en el sistema de votación debería establecerse que todas las decisiones han de ser ratificadas no sólo por una mayoría de todos los miembros, sino también por mayorías de los países industrializados y de los países en desarrollo.

El sistema de votación de un Consejo de Seguridad Económica no debería incluir el derecho de veto. Pero a fin de asegurar a todas las agrupaciones la protección de sus intereses legítimos, en el sistema de votación debería establecerse que todas las decisiones han de ser ratificadas no sólo por una mayoría de todos los miembros, sino también por mayorías de los países industrializados y de los países en desarrollo.

*La forma que
asumen nuestras
sociedades no
depende
primordialmente
de los gobiernos*

Además de coordinar las actividades de los organismos de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad Económica se encargaría de vigilar la orientación política de todas las instituciones financieras internacionales y regionales. Para aplicar efectivamente sus decisiones, el Consejo debería tener acceso al fondo de seguridad humana mundial, anteriormente propuesto. El Consejo necesitaría el apoyo de una secretaría profesional encargada de preparar opciones de política para su consideración.

Banco Central Mundial

Un Banco Central Mundial es imprescindible para el siglo XXI, respecto de la gestión macroeconómica racional, la estabilidad financiera mundial y la asistencia a la expansión económica de los países más pobres. Desempeñaría cinco funciones:

- Contribuir a estabilizar la actividad económica mundial.
- Proporcionar préstamos de último recurso a las instituciones financieras.
- Calmar los mercados financieros cuando estos sean presa de la inquietud o el desorden.
- Regular las instituciones financieras, en particular los bancos de depósito.
- Crear y regular una nueva liquidez internacional.

El FMI estaba destinado a cumplir todas esas funciones, pero los países industrializados se han mostrado renuentes a encomendarle esas responsabilidades, con lo cual debilitaron considerablemente su papel en los últimos dos decenios.

Se requerirá tiempo — y probablemente algún tipo de crisis financiera internacional — para que se pueda crear un Banco Central Mundial a escala completa. Entre tanto, cuatro medidas podrían convertir al FMI en un banco central en embrión.

1. UNA EMISION RENOVADA DE DERECHOS ESPECIALES DE GIRO. Una nueva emisión de DEG por el FMI — del orden de 30.000 a 50.000 millones de DEG — podría ayudar a estimular la recuperación mundial en momentos en que hay pocas presiones inflacionarias, los precios de los productos básicos primarios se hallan en el

nivel más bajo posible y la mayor parte del mundo aplica políticas deflacionarias.

Esta emisión de DEG ayudaría también a cumplir los requisitos de reserva de los países pobres. Actualmente, 25 países en desarrollo tienen reservas internacionales distintas del oro, iguales al valor de sus importaciones durante menos de ocho semanas. Una asignación de DEG les permitiría aumentar sus reservas sin contraer nuevos préstamos y sin adoptar políticas deflacionarias que retardarían el crecimiento económico e impondrían costos humanos innecesarios.

Podría también introducirse un cierto grado de innovación en la distribución de los DEG. Si estos se asignaran inicialmente sobre la base de cuotas del FMI, los países pobres obtendrían menos de lo que necesitan para sus reservas, en tanto que los países industrializados obtendrían más de lo que necesitan. De esta manera, los países industrializados podrían transferir parte de su asignación a los países en desarrollo mediante servicios de sobregiro.

El sector privado también debería estar en condiciones de usar DEG. Los bancos comerciales, por ejemplo, podrían depositar moneda nacional en sus bancos centrales y recibir DEG para su uso en transacciones internacionales.

2. UN SERVICIO AMPLIADO DE FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO Y PARA CONTINGENCIAS. El Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias necesita cambiar, en tres sentidos. En primer lugar, no debe haber restricción en relación con las cuotas. En la actualidad, el acceso de un país al Servicio está limitado a un porcentaje de su cuota, de manera que el país puede no estar en condiciones de obtener compensación plena por un déficit en las exportaciones. En segundo lugar, es necesario prorrogar el plazo de los préstamos de manera que los países no tengan que reembolsarlos antes del fin de la contingencia. En tercer lugar, no se deben supeditar los préstamos a ninguna condición. Si un país se ve aquejado por factores externos ajenos a su control, parece extraño que deba estar sometido a la carga adicional de la condicionalidad del FMI.

3. GESTION MACROECONOMICA MUNDIAL. Un FMI perfeccionado debería jugar un papel central en la gestión macroeconómica mundial, mediante el examen de las políticas de todos los países, sean o no prestatarios activos. Si hay países importantes cuyas políticas son insostenibles — como déficit presupuestarios elevados o tipos de interés inapropiados — el FMI debería solicitar al Banco de Pagos Internacionales (BPI) que vinculara a la evaluación del FMI el nivel de las reservas que los bancos están

obligados a mantener en relación con los préstamos otorgados a esos países. Esto afectaría la capacidad de los países industrializados para conseguir fondos de bancos privados y otorgaría al FMI una influencia importante sobre las políticas de esos países.

El FMI ya tiene bastante influencia sobre los países en desarrollo debido a las condiciones que establece para sus préstamos, pero la forma de la condicionalidad debería cambiar. En lugar de depender exclusiva-

Gobernación mundial para el siglo XXI

Los problemas de la humanidad ya no pueden ser resueltos por los gobiernos nacionales. Lo que se necesita es un Gobierno mundial.

La mejor manera de lograrlo es mediante el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas. En algunos casos esto significaría cambiar el papel de los organismos de las Naciones Unidas de manera que pasen del asesoramiento a la ejecución. De esta manera, la FAO debería pasar a ser el Ministerio Mundial de Agricultura, la ONUDI pasaría a ser el Ministerio Mundial de Industrias y la OIT el Ministerio Mundial de Asuntos Sociales.

En otros casos sería necesario crear instituciones completamente nuevas. Entre éstas se podrían incluir, por ejemplo, una Policía Mundial permanente que estaría facultada para citar a países a fin de que comparecieran ante la Corte Internacional de Justicia, o ante otros tribunales especialmente creados. Si los países no cumplieran los fallos de la Corte, debería existir la posibilidad de aplicar sanciones, tanto militares como no militares.

Entre otras disposiciones podrían figurar una Dirección de los Océanos (basada en el nuevo derecho del mar) y, análogamente, una Dirección del Espacio Ultraterrestre para ocuparse de asuntos relativos al espacio ultraterrestre, la aviación y los satélites de información.

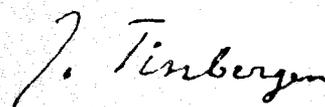
Pero algunas de las instituciones nuevas más importantes tendrían carácter financiero, un Ministerio de Hacienda Mundial y un Banco Central Mundial. La principal función del Ministerio de Hacienda Mundial consistiría en recaudar los recursos necesarios para los demás ministerios mundiales, con uno o más sistemas de tributación automática mundial. Si los gobiernos miembros se retrasaran en sus contribuciones, el Ministerio de Hacienda tendría que suministrar los fondos que fueran más urgentemente necesarios. Además, habría que contar con un Banco Central Mundial basado en la reforma del FMI a fin de que se ocupara, entre otras cosas, de las políticas monetarias, bancarias y relativas a los mercados de valores.

Así como todos los países tienen un sistema de redistribución del ingreso, tendría que haber políticas financieras mundiales, que pusieran en práctica el Banco Mundial y el Banco Central Mundial. La redistribución es la cuestión política cen-

tral del siglo XX. Al respecto, resulta útil una comparación con los países bien gobernados. La proporción del PIB distribuida mediante prestaciones de seguridad social varía grandemente de un país a otro. Es característico que en los países en desarrollo esa proporción sea más baja, 0,3% en Rwanda, 2,1% en Bangladesh, 2,3% en Bolivia. En los países industrializados es por lo general más elevada, pero no varía considerablemente: 6,0% en el Japón, 12,5% en los Estados Unidos, 33,7% en Suecia. Dos factores principales explican la diferencia: el nivel de desarrollo y la posición sociopolítica del país. El bajo nivel de los países en desarrollo refleja las condiciones de su desarrollo y el hecho de que muchos viven en un estado feudal en que los ricos están habituados a dominar a la población, pero se sienten pobres en relación con los ricos de los países de ingresos elevados. Pero ello no justifica el cruel abandono actual; hay sólidos argumentos en favor de una redistribución mucho mayor dentro de los países en desarrollo.

Empero, también tendría que haber redistribución en el plano internacional mediante la cooperación para el desarrollo. ¿Cuánto tendrían que poner los países industrializados a disposición de los países en desarrollo? En 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió que se necesitaba 0,7%. Hacia 1991 el promedio efectivo en el caso de los países miembros de la OCDE era sólo del 0,33%. Pero la meta misma fijada por las Naciones Unidas era demasiado baja. En los decenios de 1970 y 1980, la diferencia entre los países en desarrollo y los países industrializados se amplió. Para haber prevenido esa situación se habría requerido un nivel de asistencia equivalente al 1,3% del PIB. A medida que la economía mundial se integra cada vez más, la redistribución del ingreso mundial debería asemejarse a la que existe dentro de los países bien gobernados.

No cabe duda de que algunas de estas propuestas superan las posibilidades políticas actuales. Pero los idealistas de hoy suelen transformarse en los pragmáticos de mañana.



Jan Tinbergen, laureado con el Premio Nobel de Economía 1969

mente de la gestión de la demanda a corto plazo y de las políticas deflacionarias en los países pobres (donde es tan poco lo que se puede deflacionar), debería dar más importancia al aumento de la oferta para fomentar el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo humano.

4. SUPERVISION DE LA BANCA INTERNACIONAL. En colaboración con el BPI, el FMI debería adquirir cierto grado de control regular de las actividades bancarias internacionales. Las corrientes de capital se desplazan con fuerza de huracán a través de las fronteras internacionales, creando a veces el caos en los mercados internacionales. Así como se regulan los mercados internos de capital, también es menester contar con un mínimo de regulación en los mercados internacionales de capital.

Esas cuatro medidas no convertirían al FMI en un Banco Central Mundial a carta cabal, pero lo ayudarían a avanzar en ese sentido. Dadas las necesidades de la gobernanación mundial en el siglo XXI, la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social puede prestar un servicio valioso al invitar a que se celebre un debate serio acerca de este tema.

Fondo Fiduciario de la Inversión Internacional

Como se examinó anteriormente, los mercados privados de capital se ocupan muy activamente de reciclar fondos a mercados emergentes en los países en desarrollo. Pero esos fondos, en su mayoría, van hacia un puñado de países solventes, particularmente en el Asia oriental y América Latina.

El Banco Mundial ya está desempeñando un papel muy útil al ayudar a los países en desarrollo a obtener mayor acceso a esos fondos del mercado, particularmente respecto de países que tal vez no estén en condiciones de obtener esos fondos sobre la base de su limitada solvencia. La intervención del Banco Mundial en el mercado ayuda a los países en desarrollo a reunir fondos en condiciones menos costosas, prorrogar los vencimientos, prestar a sectores sociales que de otra manera los mercados privados

evitarían (educación, salud, nutrición, planificación de la familia) y combinar la provisión de fondos con asesoramiento político en materia de gestión macroeconómica. Pero la escala total de reciclaje del Banco Mundial es más bien reducida. En términos netos, la transferencia de recursos a los países en desarrollo es negativa, de -1.000 a -2.000 millones de dólares por año.

Ante la reducción de las transferencias de recursos, es necesario un pensamiento nuevo y creador sobre la manera de reciclar los superávits internacionales hacia los países en desarrollo. Una posibilidad sería que el Banco Mundial asumiera el papel de Fondo Fiduciario de la Inversión Internacional, vendiera bonos a los países con superávit y prestara el producto a los países en desarrollo.

Esos bonos, que competirían con los emitidos por los gobiernos, tendrían que ser atractivos. Por ejemplo, podrían estar garantizados contra las fluctuaciones cambiarias y tal vez indizados contra la inflación. Aunque los bonos podrían tener una tasa de rendimiento inferior, podrían ser más seguros que los bonos gubernamentales, que no tienen ese tipo de garantía.

Los países en desarrollo podrían contraer préstamos del Fondo Fiduciario en condiciones apropiadas a su nivel de desarrollo. Los países de reciente industrialización podrían pagar tasas comerciales, en tanto que los países de bajos ingresos pagarían menos; sería este un subsidio que los miembros más ricos de la comunidad internacional tendrían que sufragar. Si algunas de las propuestas relativas a derechos o impuestos internacionales resultaran aceptables para la comunidad internacional, se contaría con un conjunto de recursos para ese reciclaje subsidiado de fondos del mercado.

Esas innovaciones requerirían además una reposición más automática del capital del Banco Mundial, y sería preciso que aumentara la relación entre préstamos desembolsados y pendientes (capital y reservas) de modo que el Banco pudiera entregar en préstamo una mayor proporción de su capital.

Como la evolución de un Fondo Fiduciario de la Inversión Internacional

sería probablemente un proceso largo, tal vez valdría la pena entretanto considerar la posibilidad de establecer un nuevo servicio del Banco Mundial. Actualmente, los países en desarrollo que contraen préstamos del Banco Mundial corresponden a dos categorías: los que tienen desarrollo suficiente para sufragar las duras condiciones que exige el BIRF, y los que son tan pobres que reúnen las condiciones para que la AIF les preste fondos en condiciones concesionarias. Pero muchos países, como los del Asia meridional, oscilan en forma incierta entre ambos extremos. El Banco Mundial ha tratado de hacer frente a las limitaciones de sus instrumentos de préstamo mediante una mezcla de recursos del BIRF y la AIF. Pero como actualmente corresponde a la AIF sólo alrededor del 30% del total de los préstamos del Banco Mundial, resulta complicado poner en práctica esa solución.

Otra limitación, tanto del BIRF como de la AIF, es el monto de los fondos disponibles. Los Estados Unidos son el mayor contribuyente de ambos, y por consiguiente tienen una mayor cantidad de votos; pero ahora no sólo son reuentes a aumentar su propia contribución, sino que además no están dispuestos a dejar que otros países aumenten sus respectivas contribuciones, ya que ello reduciría la ponderación de los Estados Unidos en las votaciones. Si no fuera por esta limitación, el Japón, por ejemplo, podría contribuir mucho más.

Una solución de ambos problemas consistiría en crear un nuevo servicio de préstamos, un Servicio de Asistencia Inmediata, con su propio consejo administrativo y una estructura separada de votación. Este Servicio podría recibir fondos directamente de los donantes y prestarlos a países, como la India y el Pakistán, que están listos para quedar exentos de las condiciones de la AIF, pero aún no tienen solvencia suficiente para reunir los difíciles requisitos del BIRF. Sería posible, por ejemplo, que los prestatarios pagaran dos tercios del tipo de interés corriente durante 25 años.

Un servicio de este tipo posibilitaría que el Banco Mundial concentrara los recursos de la AIF principalmente en el desarrollo a largo plazo de África, de manera semejante

a la concentración efectuada en Asia durante los primeros 25 años de la existencia de la AIF. El Banco Mundial podría entonces concentrar los fondos del BIRF en los países de reciente industrialización más solventes, y con ello proteger la clasificación crediticia de los bonos del BIRF en los mercados internacionales de capital.

Organización Mundial de Comercio

Uno de los resultados más importantes de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales ha sido transformar el GATT de un acuerdo provisional en una institución cabal, que será dirigida por una conferencia ministerial. Esta nueva Organización Mundial de Comercio (OMC) negociará las normas del comercio internacional — para hacerlas más equitativas — y se ocupará de los aspectos jurídicos de la reglamentación para casos de controversia.

Un criterio más sistemático de la gestión del comercio mundial será desde luego bienvenido. Pero aún quedan muchas desigualdades por superar. Es necesario liberalizar más el comercio en esferas de interés primordial para los países en desarrollo, como los servicios laborales. Y aún quedan por resolver varias cuestiones fundamentales, en especial la necesidad de propiciar un comercio ecológicamente racional sin recurrir al proteccionismo.

Esta nueva OMC debería tener además otras funciones. Por ejemplo, sería una de las instituciones que podrían ayudar a negociar y poner en práctica los nuevos tipos de cooperación para el desarrollo sugeridos anteriormente, como la indemnización por daños y el pago por servicios prestados.

Y en el futuro se podría pensar en ampliar la OMC y transformarla en una OMPC — una organización mundial de producción y comercio — que abarcara también la inversión y la transferencia de tecnología. Una OMC fuerte podría ser muy útil a los países en desarrollo. Pero las condiciones de igualdad significan poco si una de las partes es abrumadoramente más fuerte que la otra. Los países en desarrollo tendrían así que invertir mucho más en su propia capacidad nacional a fin de competir en el plano internacional.

Las empresas transnacionales controlan más de 70% del comercio mundial y dominan la producción, distribución y venta de muchas mercaderías de países en desarrollo, especialmente en los mercados de cereales y tabaco. Se estima que 25% del comercio mundial corresponde a transacciones comerciales dentro de cada una de las empresas transnacionales.

De esta manera, esas empresas tienen un gran poder que, si se orientara hacia el desarrollo humano sostenible, podría ser muy beneficioso. Existe un consenso cada vez mayor en que los gobiernos y las empresas transnacionales deberían trabajar en estrecha colaboración para fomentar el bienestar económico nacional e internacional.

Esta concentración de poder puede ser también pernicioso. En cierta medida, las transnacionales han evadido la regulación por parte de las autoridades nacionales, y la velocidad y la facilidad con que pueden reestructurar sus activos, reubicar la producción en otros lugares, transferir sus activos, transferir tecnología y fijar precios de transferencia, han pasado a ser materia de preocupación internacional. Las empresas transnacionales han adoptado además prácticas oligopólicas y se han mostrado insensibles a las preocupaciones ecológicas (se considera que más del 50% de los gases de invernadero son generados por actividades de esas empresas).

Hay, por consiguiente, buenos fundamentos para establecer un cierto grado de supervisión internacional de las empresas transnacionales. Un punto de partida útil sería completar el Código de Conducta para las Empresas Transnacionales que las Naciones Unidas han completado tras 20 años de negociación. Lo podría seguir la creación dentro de las Naciones Unidas de una Dirección Antimonopólica Mundial encargada de supervisar la observancia del nuevo código y de velar por que las empresas transnacionales no recurran a prácticas monopólicas y restrictivas, particularmente en sus negocios con los países en desarrollo.

La forma que asumen nuestras sociedades no depende primordialmente de los gobiernos. Los individuos, las familias, los grupos de la comunidad, las fundaciones internacionales, las empresas transnacionales, los medios de comunicación, junto con muchos otros factores, ayudan a moldear la sociedad civil.

Hay también miles de organizaciones no gubernamentales que realizan actividades en los planos nacional e internacional, vigilando el respeto de los derechos humanos, organizando la ayuda humanitaria y propiciando los intereses de grupos como las mujeres, los impedidos o los pueblos indígenas. Y surgen todos los años nuevas organizaciones, con frecuencia en forma espontánea en respuesta a las necesidades percibidas y formando nuevas alianzas en pro del cambio. Esos grupos pueden influir poderosamente en la política gubernamental, como lo han demostrado muchas organizaciones de mujeres y grupos de defensa ecológica.

Una de las ONG internacionales nuevas con mayor papel protagónico es el *Earth Council* (Consejo de la Tierra), establecido después de la Cumbre para la Tierra celebrada en 1992 en el Brasil, donde casi 10.000 ONG desempeñaron un papel muy importante. El Consejo de la Tierra servirá de *ombudsman* mundial en lo tocante a cuestiones del medio ambiente y el desarrollo. Se propone distribuir un informe anual sobre la Tierra para recordar a la comunidad mundial los éxitos y fracasos de gran magnitud en materia de desarrollo sostenible y generar presión en pro del cambio de las políticas mundiales.

Una gran laguna de la actividad de las ONG en los planos nacional e internacional ha sido la esfera de la corrupción, que se está propagando como un cáncer por todo el mundo, en las burocracias gubernamentales, entre los dirigentes políticos, en las adquisiciones militares, en las empresas transnacionales, en la banca internacional. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 1992* se propuso la creación de Honestidad

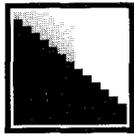
Internacional, a semejanza de Amnistía Internacional, como entidad encargada de investigar y publicar casos de corrupción. Desde entonces se ha establecido una nueva ONG, Transparencia Internacional, con lineamientos semejantes, pero es demasiado pronto para juzgar cuán eficaz podrá ser.

En este capítulo se han mencionado unas pocas instituciones que es probable que el mundo necesite en el siglo XXI. Es posible que algunos las consideren demasiado ambiciosas, pero otros podrán considerarlas tímidas. Jan Tinbergen, el primer laureado con el Premio Nobel de economía, cree que necesitamos nada menos que un gobierno mundial (contribución especial, en pág. 97). Esto podría parecer totalmente utópico en la actualidad. Pero él señala: “Los idealistas de hoy suelen transformarse en los pragmáticos de mañana”.

Un criterio pragmático consistiría en adoptar algunas medidas prácticas ahora e iniciar nuevos estudios de las medidas a más largo plazo. De esta manera, a fin de crear un nuevo marco de cooperación inter-

nacional para el desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social podría tener interés en considerar lo siguiente:

- Recomendar la concertación de un pacto de desarrollo humano mundial 20:20.
- Recomendar además la formulación de pactos de seguridad humana mundial con el objeto de hacer frente a los principales problemas actuales de la humanidad.
- Apoyar la propuesta de que se cree un Consejo de Seguridad Económica en las Naciones Unidas.
- Exhortar a la comunidad internacional a que — además de esas medidas — haga un examen amplio del actual marco de la cooperación internacional para el desarrollo y, a este respecto, estudie la viabilidad de medidas como el establecimiento de una red mundial de seguridad social mínima, la introducción de un impuesto mundial sobre la renta y apoyar el impuesto Tobin (sobre los movimientos de divisas) como fuente potencial de financiación de unas Naciones Unidas más efectivas.



Una nueva mirada al índice de desarrollo humano

El primer *Informe sobre Desarrollo Humano* (1990) introdujo una nueva modalidad para la medición del desarrollo humano: combinar indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos, en un índice compuesto de desarrollo humano, el IDH (recuadro 5.1). En el Informe se reconoció que ningún índice en particular podría nunca expresar completamente un concepto tan complejo. También se reconoció que el IDH seguiría sujeto a mejoras, correcciones y perfeccionamientos, tanto como resultado de la creciente conciencia de sus deficiencias como para dar cabida a las sugerencias y críticas de académicos y funcionarios encargados de formular políticas. Asimismo, cabe destacar que el IDH no tiene la intención de reemplazar a los demás indicadores socioeconómicos pormenorizados que figuran en este Informe, dado que estos últimos son esenciales para una comprensión más cabal de la situación de cada uno de los países.

Una manera en que se ha mejorado el índice es mediante la desagregación. El índice global de un país puede ocultar el hecho de que diferentes grupos en dicho país tienen niveles muy diferentes de desarrollo humano; por ejemplo, hombres y mujeres, o diferentes grupos étnicos, regiones o clases sociales. Por consiguiente, en el Informe correspondiente a 1993 se calcularon IDH separados para diferentes grupos de población en cinco países.

En este Informe se agregan otros nueve países. Los resultados, analizados con mayor detalle al final de este capítulo, indican de qué manera diferentes grupos de población de un mismo país parecerían estar viviendo en diferentes mundos; y también indican cuán poderoso puede ser el IDH desagregado para detectar tensiones

sociales y conflictos potenciales.

En el Informe de 1993 se indicaban las vastas disparidades entre las comunidades de negros y blancos en los Estados Unidos. También se indicaban las disparidades en México, entre los habitantes del estado de Chiapas y los de zonas más ricas del país, un año antes de que se produjeran allí los disturbios políticos.

Otra manera de poner de manifiesto las disparidades nacionales y compararlas entre distintos países es mediante la reducción del IDH general del país, en función de sus disparidades internas. A partir de 1991, estos Informes han ofrecido dos IDH ajustados en función de disparidades — uno, por sexo, y otro por distribución del ingreso —, cuya construcción se analiza más adelante. Esos IDH ilustran la manera en que las disparidades económicas menoscababan el desempeño general de algunos países en lo tocante al desarrollo humano.

En el IDH ajustado por distribución del ingreso, algunos países más igualitarios, como los países nórdicos, ascienden en la escala mientras otros descienden, como en especial, el Brasil, debido a su desigual distribución interna del ingreso. Cuando se trata del IDH ajustado por la disparidad entre los sexos, nuevamente los países nórdicos elevan sus posiciones, mientras que el Japón, donde las mujeres ganan mucho menos que los hombres, pierde su alta posición en la jerarquización.

Otra posibilidad de ajuste del IDH sería reflejar el desempeño del país en lo tocante al medio ambiente. Las tareas preliminares han indicado que, por el momento, no parecería haber un acuerdo suficiente acerca de cuáles son los indicadores apropiados o cómo podría realizarse esa tarea. En consecuencia, continuarán los estudios al respecto.

Modificaciones del IDH básico

Además de los dos IDH "ajustados", se introdujeron modificaciones en los componentes del índice básico; concretamente, en los indicadores de éxito educacional e ingresos.

El éxito educacional se había medido originariamente utilizando sólo la tasa de analfabetismo de adultos, pero en el Informe de 1991 se amplió esta medición a fin de incorporar el promedio de los años de escolarización.

En lo tocante a los ingresos, el IDH parte de la premisa de que, por ejemplo, un aumento de 300 dólares en el ingreso per cápita marca claramente una diferencia notable en un país donde el promedio es actualmente 600 dólares, pero que tendrá mucho menos significado en un país donde el promedio sea de 20.000 dólares. El IDH utilizó originariamente un valor de umbral, más allá del cual el aumento marginal en el ingreso se consideraba menos significativo y, por consiguiente, se descontaba en gran medida. Hasta 1993, ese umbral se derivó del nivel de pobreza de los países industrializados en el Estudio de Luxemburgo sobre los ingresos, con valores actualizados y traducidos en dólares según paridades del poder adquisitivo (PPA).

Empero, siempre fue cuestionable la utilización del nivel de pobreza de países industrializados como meta apropiada de ingreso para los países en desarrollo. Por consiguiente, para el IDH de 1994, se ha considerado que el valor del umbral es el promedio actual del PIB per cápita mundial en dólares PPA. Una vez que un país supera el promedio mundial, se considera que los sucesivos aumentos en el ingreso per cápita efectúan contribuciones marginales cada vez menores al desarrollo humano.

El IDH hace hincapié en la suficiencia y no en la saciedad. Sobre las nuevas bases del PIB per cápita real, el umbral es de 5.120 dólares. No obstante, el método de descuento sigue siendo el mismo: la tasa de descuento va aumentando a medida que los ingresos van superando múltiplos cada vez mayores del umbral. En 1994, tras un descuento apropiado, los ingresos de los países oscilan entre 370 dólares y 5.371 dólares de

poder adquisitivo real (PPA).

Una característica innovadora del IDH es la manera en que se combinan sus componentes. La medición de cada indicador se hace en unidades diferentes: la esperanza

RECUADRO 5.1

Una cartilla sobre el índice de desarrollo humano

¿Por qué necesitamos un índice de desarrollo humano?

Dado que, de otro modo, el progreso de un país suele ser medido únicamente por el PNB, muchas personas han tratado de encontrar una forma de medición socioeconómica mejor y más integral. El índice de desarrollo humano es una contribución a esa búsqueda.

¿De qué se compone el IDH?

El IDH está formado por tres componentes básicos de desarrollo humano: longevidad, nivel de conocimientos y nivel de vida. La longevidad se mide por la esperanza de vida. El nivel de conocimientos se mide mediante una combinación de alfabetización de adultos (ponderada por un factor de dos tercios) y promedio de los años de escolaridad (ponderado por un factor de un tercio). El nivel de vida se mide mediante el poder adquisitivo, sobre la base del PIB per cápita ajustado por el costo local de la vida (paridades de poder adquisitivo, o PPA).

¿Por qué sólo tres componentes?

Lo ideal habría sido reflejar todos los aspectos de la experiencia humana. La falta de datos impone algunos límites al respecto, pero tal vez podrían agregarse más indicadores a medida que se fuera disponiendo de la información. No obstante, una mayor cantidad de indicadores no necesariamente mejoraría el índice. Algunos indicadores podrían superponerse con otros existentes: la mortalidad infantil, por ejemplo, ya está reflejada en la esperanza de vida. Y el añadido de más variables podría confundir el panorama y distraer la atención respecto de las tendencias principales.

¿Cómo se combinan indicadores medidos en unidades diferentes?

El patrón de medición para el PNB es el dinero. Por otra parte, el gran avance que representó el IDH consistió en encontrar un patrón de medición común para la distancia socioeconómica reco-

rrida. El IDH establece un mínimo y un máximo para cada dimensión y luego indica cuál es la posición de cada país en relación con esos extremos, expresado como un valor entre 0 y 1. Por consiguiente, dado que la tasa mínima de alfabetización de adultos es 0% y el máximo es 100%, el componente de alfabetización del nivel de conocimientos para un país donde la tasa de alfabetización es 75% sería 0,75. En forma similar, el mínimo de la esperanza de vida es 25 años y el máximo 85 años, de modo que el componente de longevidad para un país cuya esperanza de vida es 55 años sería 0,5. En lo tocante al ingreso, el mínimo es 200 dólares (PPA), y el máximo, 40.000 dólares (PPA). Los ingresos superiores al promedio mundial de ingresos se ajustan utilizando una tasa de descuento progresivamente superior. Seguidamente, se halla el promedio de las notas para las tres dimensiones y con ello se logra un índice global.

¿No es engañoso establecer un único IDH para un país con grandes desigualdades?

Es mucho lo que los promedios nacionales pueden ocultar. La mejor solución sería crear IDH separados para los grupos más importantes: por sexo, por ejemplo, o por grupo de ingresos, región geográfica, raza o grupo étnico. Los IDH separados pondrían de manifiesto un panorama más detallado de la privación humana en cada país. Ya se está intentando el cálculo de un IDH desagregado para países donde se cuenta con suficientes datos.

¿Cómo puede utilizarse el IDH?

El IDH ofrece una alternativa al PNB para la medición del adelanto socioeconómico relativo de los países. Posibilita que los pueblos y sus gobiernos evalúen los progresos logrados a lo largo del tiempo y determinen prioridades para acciones de política. También posibilita instructivas comparaciones entre experiencias en diferentes países.

De ahora en más, el valor del IDH posibilitará comparaciones más significativas entre países y a lo largo del tiempo

de vida en años de vida, la escolarización en el promedio de años de escolarización, el ingreso en dólares ajustados según el poder adquisitivo y la alfabetización de adultos como porcentaje. A fin de combinar esos indicadores, la gama de valores para cada uno se coloca en una escala comprendida entre 0 y 1, en la que 0 es el mínimo y 1 es el máximo. Por consiguiente, si el mínimo de la esperanza de vida es 25 años y el máximo, 85 años, y el valor real para un país está a mitad camino entre ambos extremos, con un valor de 55 años, el valor del índice para la esperanza de vida es 0,5.

En años anteriores, el valor mínimo de cada dimensión — longevidad, logro educacional e ingreso — se establecía al nivel del país donde el desempeño fuera más bajo, y el máximo, al del país donde el desempeño fuera más alto. Por consiguiente, el IDH para cualquier país reflejaba su posición relativa entre los países con mejor y peor desempeño, pero así cada año cambiaban los máximos y los mínimos — al compás de los cambios en el desempeño de los países ubicados en uno y otro extremo de la escala.

Una escala así determinada podía producir resultados frustrantes, dado que un país podía mejorar su desempeño en cuanto a la esperanza de vida o el logro educacional, pero podría ver disminuido su IDH debido a que los países en el punto máximo o mínimo de la escala habían logrado desempeños aun mejores: es decir, se desplazaban los puntos de referencia. Se trató de cambiar esa situación utilizando los valores máximos y mínimos para un período más prolongado, por ejemplo, 1960 a 1990, pero con ello no se superó la objeción formulada en primer lugar.

El principal problema dimanado de mover los puntos de referencia todos los años es que impide efectuar comparaciones significativas a lo largo del tiempo: el IDH de un país podría cambiar de un año a otro por razones que no guardan ninguna relación con su propio desempeño. En consecuencia, este año se han fijado valores “normativos” para la esperanza de vida, la alfabetización de adultos, el promedio de años de escolarización y el ingreso. Esos mínimos y máximos no son los valores obser-

vados en los países con mejor o peor desempeño en la actualidad, sino los valores más extremos observados o previstos en un período muy prolongado (por ejemplo, 60 años).

Los mínimos son los observados históricamente, retrocediendo unos 30 años. Los máximos son los límites que pueden prevverse para los próximos 30 años. La información demográfica y médica sugiere que, en un futuro previsible, el máximo de la esperanza media de vida será 85 años. En forma similar, las recientes tasas de crecimiento económico indican que el ingreso máximo que probablemente lograrán los países más ricos hacia 2020 es de 40.000 dólares (en dólares PPA de 1990).

Al utilizar estos nuevos puntos de referencia fijos (cuadro 5.1), las mayores diferencias respecto de los valores anteriores consisten en mínimos mucho más bajos para la esperanza de vida (25 años en lugar de 42 años) y para las tasas de alfabetización (0% en lugar de 12%) y en máximos mucho más altos para la esperanza de vida (85 años en lugar de 78,6 años) y el promedio de años de escolarización (15 años en lugar de 12,3 años).

En consecuencia, de ahora en más, el valor del IDH posibilitará comparaciones más significativas entre países y a lo largo del tiempo. Al utilizar los nuevos máximos y mínimos, y al calcular nuevamente los IDH para años anteriores en forma consecuente, será legítimo afirmar, por ejemplo, que el actual nivel de desarrollo humano de la República de Corea es similar al que tenía el Reino Unido hace 30 años. Y ahora puede afirmarse que mientras en 1960 había 16 países en la categoría de desarrollo humano alto, entre los países para los cuales fue posible efectuar una comparación a lo largo del tiempo, había 40 en 1992.

CUADRO 5.1
Máximos y mínimos fijos para valores del IDH

	Mínimos	Máximos
Esperanza de vida (años)	25	85
Alfabetización de adultos (%)	0	100
Mediana de los años de escolarización	0	15
Ingresos (PIB per cápita real en dólares PPA)	200	40.000

Además de los cambios metodológicos, se han introducido cambios sustanciales en una de las fuentes de datos, la correspondiente al ingreso. El IDH utiliza el PNB per cápita basado en paridades de poder adquisitivo (PPA) a fin de reflejar no sólo el ingreso sino también lo que se puede adquirir con ese ingreso. La vivienda y los alimentos son más baratos en Bangladesh que en Suiza, de modo que un dólar es más valioso en Bangladesh que en Suiza. Las paridades de poder adquisitivo introducen ajustes para tener en cuenta esa situación.

Hasta este momento, la principal fuente de datos sobre PPA han sido las *Penn World Tables* (Cuadros Mundiales Penn). No obstante, para el IDH de 1994, hemos reemplazado esos datos, siempre que ello fue posible, con estimaciones del Banco Mundial. La mayoría de los grandes aumentos en las estimaciones se producen en países en desarrollo, especialmente en los de América Latina, y la mayoría de las grandes disminuciones se producen en los Estados sucesores de la ex Unión Soviética.

Pese a estas variaciones, el principio sustentador del IDH sigue siendo el mismo. Se basa en la posición del país en relación con una meta final, expresada como un valor entre 0 y 1. Se considera que los países con un IDH inferior a 0,5 tienen un bajo nivel de desarrollo humano, aquellos cuyo IDH está comprendido entre 0,5 y 0,8 un nivel mediano, y aquellos cuyo IDH es superior a 0,8, un nivel alto.

Hemos estado modificando el IDH en respuesta a los análisis y críticas constructivos recibidos, de modo que el índice constituya una medición cada vez más valiosa del progreso humano. Tras los cambios introducidos este año, no prevemos para un futuro próximo ninguna modificación sustancial de la metodología básica, aun cuando en el Informe del año próximo se presentará un IDH ajustado en función de las disparidades entre hombres y mujeres, como preparativo para la Conferencia Internacional sobre la Mujer que se celebrará en Beijing en 1995.

En los próximos años, debe asignarse prioridad a mejorar las estadísticas de desarrollo humano, en los planos nacional, re-

gional e internacional. El mapa estadístico del desarrollo humano tiene aún demasiadas lagunas. Hay demasiados indicadores que no se conocen. Hay demasiados datos que están desactualizados. Y hay demasiados datos estadísticos que o bien no se recopilan o bien no se analizan separadamente para diferentes grupos de población: hombres y mujeres, poblaciones urbanas y rurales, ricos y pobres (particularmente las

CUADRO 5.2
Escala del IDH para países industrializados

	Valor del IDH	Categoría según el IDH	Categoría según el PNB per cápita	Categoría según el PNB per cápita menos categoría según el IDH ^a
Canadá	0,932	1	11	10
Suiza	0,931	2	1	-1
Japón	0,929	3	3	0
Suecia	0,928	4	4	0
Noruega	0,928	5	5	0
Francia	0,927	6	13	7
Australia	0,926	7	18	11
Estados Unidos de América	0,925	8	9	1
Países Bajos	0,923	9	16	7
Reino Unido	0,919	10	19	9
Alemania	0,918	11	12	1
Austria	0,917	12	14	2
Bélgica	0,916	13	15	2
Islandia	0,914	14	8	-6
Dinamarca	0,912	15	7	-8
Finlandia	0,911	16	6	-10
Luxemburgo	0,908	17	2	-15
Nueva Zelanda	0,907	18	24	6
Israel	0,900	19	25	6
Irlanda	0,892	21	27	6
Italia	0,891	22	17	-5
España	0,888	23	23	0
Grecia	0,874	25	35	10
Checoslovaquia	0,872	27	56	29
Hungría	0,863	31	55	24
Malta	0,843	41	32	-9
Portugal	0,838	42	38	-4
Bulgaria	0,815	48	76	28
Polonia	0,815	49	79	30
Rumania	0,729	72	89	17
Albania	0,714	76	86	10
<i>Estados sucesores de la ex Unión Soviética</i>				
Lituania	0,868	28	63	35
Estonia	0,867	29	43	14
Letonia	0,865	30	47	17
Federación de Rusia	0,858	34	48	14
Belarús	0,847	40	49	9
Ucrania	0,823	45	68	23
Armenia	0,801	53	73	20
Kazajstán	0,774	61	71	10
Georgia	0,747	66	80	14
Azerbaiyán	0,730	71	92	21
Rep. de Moldova	0,714	75	81	6
Turkmenistán	0,697	80	88	8
Kirguistán	0,689	82	95	13
Uzbekistán	0,664	91	104	13
Tayikistán	0,629	97	116	19

a. Una cifra positiva indica que la categoría según el IDH es superior a la categoría según el PNB per cápita; una cifra negativa, lo opuesto.

CUADRO 5.3

Escala del IDH para países en desarrollo

	Valor del IDH	Categoría según el IDH	Categoría según el PNB per cápita	Categoría según el PNB per cápita menos categoría según el IDH ^a		Valor del IDH	Categoría según el IDH	Categoría según el PNB per cápita	Categoría según el PNB per cápita menos categoría según el IDH ^a
Barbados	0,894	20	34	14	Marruecos	0,549	111	101	-10
Hong Kong	0,875	24	22	-2	El Salvador	0,543	112	97	-15
Chipre	0,873	26	30	4	Bolivia	0,530	113	119	6
Rep. de Corea	0,859	32	36	4	Gabón	0,525	114	42	-72
Uruguay	0,859	33	53	20	Honduras	0,524	115	123	8
Trinidad y Tobago	0,855	35	46	11	Viet Nam	0,514	116	150	34
Bahamas	0,854	36	26	-10	Swazilandia	0,513	117	96	-21
Argentina	0,853	37	43	6	Maldivas	0,511	118	132	14
Chile	0,848	38	66	28	Vanuatu	0,489	119	93	-26
Costa Rica	0,848	39	75	36	Lesotho	0,476	120	124	4
Singapur	0,836	43	21	-22	Zimbabwe	0,474	121	118	-3
Brunei Darussalam	0,829	44	29	-15	Cabo Verde	0,474	122	112	-10
Venezuela	0,820	46	55	9	Congo	0,461	123	100	-23
Panamá	0,816	47	70	23	Camerún	0,447	124	111	-13
Colombia	0,813	50	91	41	Kenya	0,434	125	146	21
Kuwait	0,809	51	28	-23	Islas Salomón	0,434	126	115	-11
México	0,804	52	51	-1	Namibia	0,425	127	84	-43
Tailandia	0,798	54	82	28	Santo Tomé y Príncipe	0,409	128	138	10
Antigua y Barbuda	0,796	55	40	-15	Papua Nueva Guinea	0,408	129	108	-21
Qatar	0,795	56	20	-36	Myanmar	0,406	130	149	19
Malasia	0,794	57	61	4	Madagascar	0,396	131	162	31
Bahrein	0,791	58	33	-25	Pakistán	0,393	132	140	8
Fiji	0,787	59	74	15	Rep. Dem. Pop. Lao	0,385	133	157	24
Mauricio	0,778	60	65	5	Ghana	0,382	134	133	-1
Emiratos Arabes Unidos	0,771	62	10	-52	India	0,382	135	147	12
Brasil	0,756	63	52	-11	Côte d'Ivoire	0,370	136	117	-19
Dominica	0,749	64	62	-2	Haití	0,354	137	141	4
Jamaica	0,749	65	87	22	Zambia	0,352	138	134	-4
Arabia Saudita	0,742	67	31	-36	Nigeria	0,348	139	145	6
Turquía	0,739	68	78	10	Zaire	0,341	140	160	20
San Vicente	0,732	69	77	8	Comoras	0,331	141	131	-10
Saint Kitts y Nevis	0,730	70	47	-23	Yemen	0,323	142	126	-16
Rep. Arabe Siria	0,727	73	94	21	Senegal	0,322	143	114	-29
Ecuador	0,718	74	102	28	Liberia	0,317	144	130	-14
Santa Lucía	0,709	77	57	-20	Togo	0,311	145	136	-9
Granada	0,707	78	67	-11	Bangladesh	0,309	146	159	13
Jamahiriyá Arabe Libia	0,703	79	41	-38	Cambodia	0,307	147	164	17
Túnez	0,690	81	85	4	Rep. Unida de Tanzania	0,306	148	170	22
Seychelles	0,685	83	39	-44	Nepal	0,289	149	166	17
Paraguay	0,679	84	90	6	Guinea Ecuatorial	0,276	150	154	4
Suriname	0,677	85	48	-37	Sudán	0,276	151	137	-14
Rep. Islámica del Irán	0,672	86	64	-22	Burundi	0,276	152	158	6
Botswana	0,670	87	58	-29	Rwanda	0,274	153	152	-1
Belice	0,666	88	69	-19	Uganda	0,272	154	168	14
Cuba	0,666	89	110	21	Angola	0,271	155	120	-35
Sri Lanka	0,665	90	128	38	Benin	0,261	156	142	-14
Omán	0,654	92	38	-54	Malawi	0,260	157	156	-1
Sudáfrica	0,650	93	60	-33	Mauritania	0,254	158	127	-31
China	0,644	94	143	49	Mozambique	0,252	159	173	14
Perú	0,642	95	98	3	Rep. Centrafricana	0,249	160	135	-25
Rep. Dominicana	0,638	96	107	11	Etiopía	0,249	161	171	10
Jordania	0,628	98	99	1	Bhután	0,247	162	165	3
Filipinas	0,621	99	113	14	Djibouti	0,226	163	125	-38
Iraq	0,614	100	59	-41	Guinea-Bissau	0,224	164	167	3
Rep. Pop. Dem. de Corea	0,609	101	109	8	Somalia	0,217	165	172	7
Mongolia	0,607	102	103	1	Gambia	0,215	166	144	-22
Libano	0,600	103	83	-20	Malí	0,214	167	155	-12
Samoa	0,596	104	105	1	Chad	0,212	168	161	-7
Indonesia	0,586	105	121	16	Níger	0,209	169	148	-21
Nicaragua	0,583	106	139	33	Sierra Leona	0,209	170	163	-7
Guyana	0,580	107	151	44	Afghanistán	0,208	171	169	-2
Guatemala	0,564	108	106	-2	Burkina Faso	0,203	172	153	-19
Argelia	0,553	109	72	-37	Guinea	0,191	173	129	-44
Egipto	0,551	110	122	12					

a. Una cifra positiva indica que la categoría según el IDH es superior a la categoría según el PNB per cápita; una cifra negativa, lo opuesto.

crecientes poblaciones de habitantes urbanos pobres) o diferentes razas o grupos étnicos.

A fin de alentar la reunión y el análisis de estadísticas integrales, los gobiernos podrían iniciar la preparación de reseñas de desarrollo humano por países, en forma anual o bienal. Los países ya recopilan información en forma regular sobre el intercambio comercial y las finanzas. ¿Por qué no hacerlo también con respecto al desarrollo humano? Tal vez en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social podría convenirse en que todos los países deberían preparar esas reseñas y utilizarlas para formular políticas y vigilar los programas sociales.

Qué pone de manifiesto el IDH de 1994

Algunos de los cambios más sustanciales en las estimaciones del IDH son los dimandados de los nuevos puntos fijos de referencia (cuadros 5.2 y 5.3). Dado que los valores máximos han aumentado, ahora superan los niveles ya alcanzados por los países industrializados. Debido a este cambio, el valor del IDH de cada país tiende a disminuir: en 1993, el valor para el país que estaba al nivel más alto era 0,983, pero ahora es sólo 0,932; incluso los países más ricos aún tienen algún camino que recorrer. No obstante, los mínimos también son más bajos, lo cual tiende a elevar los valores del IDH, en particular los correspondientes a países en las categorías más bajas. En 1993, había 62 países con bajo desarrollo humano, pero en 1994 hay sólo 55.

En 1994, el Canadá ha vuelto a ocupar la cima en la escala del índice de desarrollo humano (también ocupaba ese lugar en 1992). Suiza ha pasado al segundo lugar, después de ocupar el cuarto en 1993. Y el Japón, que estaba en la cima en 1990, 1991 y 1993, ocupa ahora el tercer lugar. Entre los países en desarrollo, no se han producido cambios ni en la cima (Barbados) ni en el punto más bajo (Guinea).

Este año, la jerarquización del IDH pone de manifiesto algunos de los mensajes de años anteriores, entre los cuales el más significativo es el correspondiente a las relaciones entre el IDH y el PNB. Si bien hay

algún grado de correlación entre ambos (los países más ricos por lo general tienen un IDH más alto), esta correlación ya no es válida en muchos casos.

Para algunos países — como Angola, la Arabia Saudita, los Emiratos Arabes Unidos, el Gabón, Guinea y Namibia — la categoría correspondiente al ingreso es muy superior a la del IDH, lo cual indica que esos países aún tienen una considerable capacidad potencial para reflejar sus ingresos en un mayor bienestar de sus pueblos.

Para otros países — como Colombia, Costa Rica, Cuba, China, Guyana, Madagascar y Sri Lanka — la categoría del IDH es muy superior a la correspondiente al ingreso, lo cual pone de manifiesto que esos países han utilizado más racionalmente sus ingresos para mejorar la situación de sus pueblos. La diferencia positiva de mayor magnitud entre el rango correspondiente al IDH y el correspondiente al PNB es la de China (+49 lugares), y la diferencia negativa mayor corresponde al Gabón (-72 lugares), lo cual es una llamativa demostración de las diferencias entre dos estrategias de desarrollo.

Muchos países de América Latina, el Asia oriental y la región de los Estados árabes ya han avanzado más allá del umbral básico de desarrollo humano y están en las categorías de IDH mediano o alto. En contraste, la mayoría de los países en el África al sur del Sáhara y en el Asia meridional, aún se clasifican como de bajo desarrollo humano.

Como ya se indicó, el IDH está compuesto de tres indicadores. Por consiguiente, incluso los países con un alto IDH pueden tener una nota baja en uno de los indicadores, que queda compensada por una nota alta en otro. Entre los países industrializados, por ejemplo, Suiza ocupa el segundo lugar en función del IDH, pero sólo el rango 21 en lo tocante a la matriculación de estudiantes a nivel terciario. En forma similar, entre los países en desarrollo, la República de Corea ocupa el rango 4 en el IDH pero sólo el rango 18 en lo relativo a esperanza de vida (cuadros 5.1 y 5.2). Un análisis cuidadoso de los cuadros indicará dónde las mejoras son aún necesarias y asequibles.

En los próximos años, debe asignarse prioridad a mejorar las estadísticas de desarrollo humano

Cambios en el IDH a lo largo del tiempo

La principal ventaja al establecer puntos de referencia fijos es que así se posibilitan las comparaciones del IDH a lo largo del tiempo, aun cuando, debido a las limitaciones en los datos, esto sólo puede lograrse para 114 países en el lapso 1960-1992 (cuadro 5.3).

Las comparaciones ponen de manifiesto tendencias interesantes. Todos los países han logrado adelantos sustanciales en materia de desarrollo humano. Entre 1960 y 1992, el IDH general para los países en desarrollo aumentó desde 0,260 hasta 0,541, es decir, se duplicó con creces. Hasta los países menos adelantados y los del África al sur del Sáhara lograron evidentes adelantos. Cabe reconocer que su punto de partida estuvo a niveles muy bajos, pero, colectivamente, lograron aumentar su IDH en aproximadamente un 80%.

Muchos países han pasado a categorías

más altas de desarrollo humano: 30 países han pasado desde el nivel bajo hasta el mediano; 20, del mediano al alto; y cuatro, han recorrido toda la trayectoria desde el bajo hasta el alto. El número de países en el grupo de nivel bajo ha disminuido de 76 a 42, mientras que el de países en la categoría mediana ha aumentado de 22 a 32 y el número de países en la categoría alta ha pasado de 16 a 40 (cuadro 5.4 y gráficos 5.1 y 5.2).

En el Asia oriental, la región donde el aumento absoluto en el IDH es mayor, entre 1960 y 1992 el valor del IDH se duplicó con creces, desde 0,255 hasta 0,653 (cuadro 5.5). Esto indica que el acelerado ritmo de crecimiento económico en el Asia oriental se efectuó sobre sólidas bases de desarrollo humano.

Algunos países han logrado avances espectaculares. El Japón saltó desde el rango 23 en 1960 hasta 3 en 1992. Los cuatro países que hicieron un salto doble, desde rangos bajos de desarrollo humano hasta rangos altos fueron Portugal (entre los países industrializados), además de Colombia, Panamá y la República de Corea (en el mundo en desarrollo).

Los cinco países donde se produjeron los aumentos del IDH mayores en términos absolutos fueron Malasia (+0,463), Botswana (+0,463), la República de Corea (+0,462), Túnez (+0,432) y Tailandia (+0,424); véanse el cuadro 5.6 y el gráfico 5.3.

En ningún país disminuyó el IDH en este período, a diferencia del PIB, que ha disminuido en varios países. El capital humano, una vez que se ha consolidado, tiene mayores probabilidades de ser sostenible.

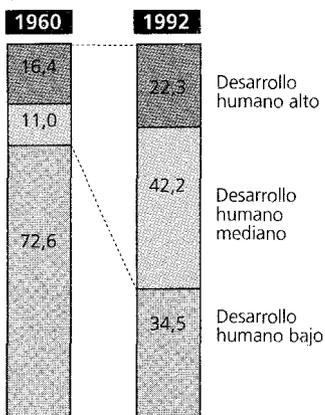
IDH ajustado según la disparidad entre hombres y mujeres

Una de las diferencias más apreciables dentro del IDH general para cualquier país es la existente entre hombres y mujeres. Por lo general, los hombres están en mejor situación que las mujeres en casi todos los indicadores socioeconómicos (salvo la esperanza de vida puesto que, por razones biológicas, la vida de las mujeres tiende a ser más larga que la de los hombres).

GRAFICO 5.1

La mayoría de los pueblos del mundo han pasado desde un bajo desarrollo humano hacia un desarrollo humano mediano y alto

Participación porcentual de la población mundial



CUADRO 5.4

Distribución de los países por grupo según el desarrollo humano, 1960-1992

	1960	1970	1980	1992
Desarrollo humano alto	16	23	30	40
Desarrollo humano mediano	22	26	28	32
Desarrollo humano bajo	76	65	56	42
Total	114	114	114	114

CUADRO 5.5

Valores del IDH por región, 1960-1992

	1960	1970	1980	1992	Aumento absoluto en el valor del IDH 1960-92
Todos los países en desarrollo	0,260	0,347	0,428	0,541	0,281
Países menos adelantados	0,165	0,209	0,251	0,307	0,142
Países industrializados ^a	0,799	0,859	0,889	0,918	0,119
Todo el mundo	0,392	0,460	0,519	0,605	0,213
África al sur del Sáhara	0,200	0,255	0,306	0,357	0,156
Oriente Medio y África septentrional	0,277	0,363	0,480+	0,631	0,354
Asia meridional	0,202	0,248	0,290	0,376	0,174
Asia meridional excl. la India	0,188	0,231	0,270	0,358	0,170
Asia oriental	0,255	0,379	0,484+	0,653	0,397
Asia oriental excl. China	0,416+	0,547	0,686>	0,861	0,446
Asia sudoriental y Oceanía	0,284	0,373	0,469+	0,613	0,329
América Latina y el Caribe excl. México y el Brasil	0,467+	0,568	0,682	0,757	0,290
	0,504	0,586	0,654	0,735	0,231

+ Región que está pasando desde un desarrollo humano bajo hacia un desarrollo.

> Región que está pasando desde un desarrollo humano bajo hacia un desarrollo.

a. Excluidas Europa oriental y la ex Unión Soviética.

Una manera de ilustrar esta diferencia es ajustar las categorías del IDH en función de las disparidades entre hombres y mujeres, expresando el valor femenino de cada componente como porcentaje del valor masculino. Esos porcentajes pueden calcularse por separado en lo referente al ingreso, el logro educacional y la esperanza de vida; y seguidamente, pueden hallarse los promedios para presentar un factor general de disparidad entre hombres y mujeres. Luego, el IDH general del país puede multiplicarse por este factor para obtener una cifra del IDH ajustada según la disparidad entre hombres y mujeres, si se dispone de los datos pertinentes.

En lo que respecta a la esperanza de vida y al logro educacional, por lo general se recogen y analizan desglosados por sexos. Pero en lo que respecta al ingreso, no hay manera de determinar el desempeño de hombres y mujeres respecto del PIB. La distribución estaría afectada no sólo por la diferente capacidad de ingreso de hombres y mujeres, sino también por la distribución de los recursos dentro de un hogar.

Al respecto, los únicos datos internacionalmente comparables son los salarios en el sector industrial y las tasas de participación en la mano de obra no agrícola. Para los 43 países que cuentan con datos, la relación de salarios femeninos/masculinos oscila desde un nivel mínimo del 51% (Japón), hasta uno máximo del 90% (Suecia). En forma similar, la proporción mujeres/hombres de la participación en la mano de obra no agrícola varía desde un 22% (Bahrein) hasta el 89% (Finlandia).

Al multiplicar esas dos tasas se obtiene una "proporción del ingreso masculino-femenino" general (cuadro 5.4, anexo). Esas tasas pueden presentar un cuadro sólo parcial, pero no obstante revelan una notable pauta de discriminación. Las tasas combinadas oscilan desde un 21% (Bahrein) hasta un 83% (Suecia). De los 43 países, 14 tienen una tasa inferior al 40% y sólo 11 una tasa superior al 60%. Incluso en estas disparidades se subestima la discriminación, dado que las diferencias en el ingreso de hombres y mujeres son generalmente mayores en la agricultura y los servicios que en las industrias manufactureras.

GRAFICO 5.2

Mejora mundial, pero creciente disparidad entre países

Distribución de los países según el IDH

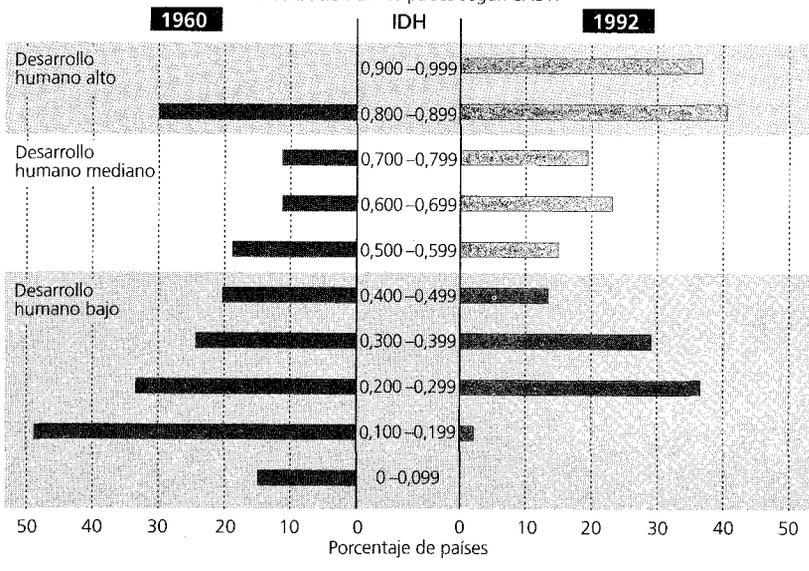
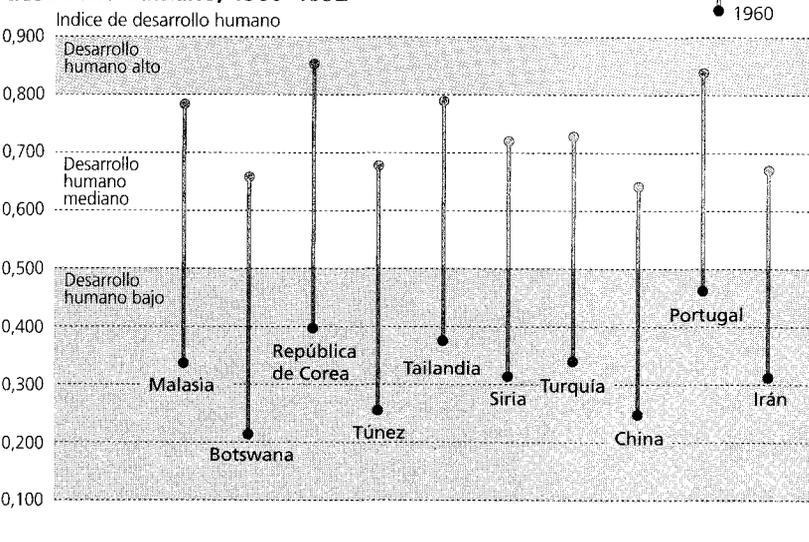


GRAFICO 5.3

Los diez países de mejor desempeño en materia de desarrollo humano, 1960-1992



Las diferencias en las otras dimensiones del IDH también son apreciables. En cuanto a la esperanza de vida, las mujeres en los países industrializados (y en la mayoría de los países en desarrollo) tienen vidas más largas que los hombres. No obstante, en lo tocante a los logros educacionales, probablemente las mujeres quedan rezagadas, no tanto en los países industrializados, donde hay relativamente pocas diferencias entre hombres y mujeres, sino, ciertamente, en los países en desarrollo, donde los niveles

de alfabetización y años de escolarización de las mujeres son muy inferiores a los de los hombres.

De los 43 países que cuentan con datos (24 industrializados y 19 en desarrollo), ninguno de ellos ha mejorado el valor de su IDH si éste se considera ajustado según las disparidades entre hombres y mujeres. Todos los países tratan a sus mujeres peor que a sus hombres, lo cual es desatinado tras tantos años de debate sobre la igualdad entre hombres y mujeres, tantos cambios en la legislación de los países y tantos años de lucha.

Pero algunos países tienen un desempeño menos deficiente que el de otros, de modo que el ajuste según la disparidad entre hombres y mujeres representa una diferencia considerable al establecer el orden de categorías del IDH. Entre los países que se desploman en la lista figuran el Japón, del lugar 3 al 19, el Canadá, desde el 1 hasta el 9, Suiza desde el 2 al 17 y Hong Kong, desde el 22 al 30. Entre los países que mejoran su ubicación figuran Suecia, de 4 a 1; Dinamarca, de 15 a 4; Finlandia, de 16 a 3, y Nueva Zelanda, de 18 a 8.

En los países industrializados, la discriminación contra la mujer se refleja en el IDH principalmente a través del empleo y los salarios; las mujeres a menudo tienen menos de las dos terceras partes de las oportunidades de empleo y aproximadamente la mitad de los ingresos del hombre.

En los países en desarrollo, la discriminación tiene una base más amplia; no sólo se produce en el empleo sino también en la educación, el apoyo a la nutrición y la atención de la salud. El analfabetismo es siem-

pre mayor para las mujeres, quienes constituyen las dos terceras partes de la población de analfabetos. En algunos países, particularmente en Asia, el descuido de la salud y la nutrición de la mujer es tan grave que incluso contrarresta la tendencia biológica natural de la mujer de tener una vida más larga que el hombre. Teniendo en cuenta esas muertes prematuras, así como las causadas por el infanticidio de niñas de corta edad, algunos estudios estiman que hay unos 100 millones de mujeres "desaparecidas".

Un IDH ajustado en función de la distribución del ingreso

Otra posibilidad de útil ajuste del IDH es en función de la distribución del ingreso. El IDH general refleja el ingreso nacional, pero en muchos países, en particular en el mundo en desarrollo, la distribución está fuertemente distorsionada. Por consiguiente, es importante descontar el componente de ingreso del IDH a fin de reflejar las distribuciones deficientes del ingreso.

En relación con el factor de disparidad del ingreso, hemos dividido la participación en el ingreso del 20% inferior de la población por la participación del 20% superior. Al multiplicar este cociente por el IDH general del país se obtiene el IDH ajustado en función de la distribución del ingreso. Esta información está disponible para 55 países.

Ningún país tiene una perfecta distribución del ingreso, de modo que al ajustar el IDH en función de la distribución del ingreso se reduce el índice para todos. Pero el efecto es mayor para algunos países (cuadro 5.5, anexo).

Por lo general, casi todos los indicadores socioeconómicos relativos a los hombres trascienden que la condición de éstos es mejor que la de las mujeres

CUADRO 5.6

Países con mejor desempeño en materia de desarrollo humano, 1960-1992

Los diez países con mejor desempeño 1960-70	Aumento absoluto en el valor del IDH	Los diez países con mejor desempeño 1970-80	Aumento absoluto en el valor del IDH	Los diez países con mejor desempeño 1980-92	Aumento absoluto en el valor del IDH	Los diez países con mejor desempeño 1960-92	Aumento absoluto en el valor del IDH
Japón	0,190	Rep. Arabe Siria	0,239	Botswana	0,256	Malasia	0,463
España	0,184	Malasia	0,216	Tailandia	0,247	Botswana	0,463
Hong Kong	0,176	Malta	0,187	Rep. de Corea	0,193	Rep. de Corea	0,462
Singapur	0,163	Brasil	0,166	Túnez	0,191	Túnez	0,432
Chipre	0,154	Túnez	0,159	Egipto	0,191	Tailandia	0,424
Grecia	0,150	Argelia	0,153	Turquía	0,190	Rep. Arabe Siria	0,408
Barbados	0,146	Portugal	0,148	Rep. Islámica del Irán	0,175	Turquía	0,406
Malasia	0,141	Jordania	0,148	China	0,169	China	0,396
Jamaica	0,132	Rep. de Corea	0,143	Indonesia	0,168	Portugal	0,378
Portugal	0,128	Hungría	0,133	Marruecos	0,166	Rep. Islamica del Irán	0,366

Entre los países industrializados, Bélgica mejora su ubicación relativa en este grupo en nueve lugares y Alemania, en siete. Pero otros países descienden apreciablemente: el Canadá y Suiza, siete lugares, y Austria, ocho.

En los países en desarrollo, las disparidades en el ingreso pueden ser incluso mayores. En el Brasil, la proporción entre la participación en el ingreso del 20% inferior de la población y la del 20% superior es 1 en 32, y en Botswana es 1 en 47. Como lo indica el cuadro, esto provoca que sus ubicaciones relativas en el IDH desciendan mucho: el Brasil, siete lugares, y Botswana, ocho lugares. Los países cuya distribución del ingreso es más igualitaria ascienden varios lugares: China seis, Sri Lanka siete y Jamaica ocho lugares.

También podría considerarse la posibilidad de desagregar los demás componentes del IDH: logro educacional y longevidad. Pero la variación dentro de un mismo país es mucho mayor cuando se trata del ingreso que cuando se trata de los demás factores: una persona rica puede tener un ingreso 1.000 veces superior al de una persona pobre, pero no puede tener una vida 1.000 veces más larga. De modo que, al tener una pequeña cantidad de personas saludables en una población en que la mayoría de los habitantes tienen mala salud no puede aumentar en mucho el promedio de la esperanza de vida; y ciertamente no en la misma medida en que una pequeña cantidad de personas fabulosamente ricas pueden inflar el ingreso nacional medio.

IDH desagregado

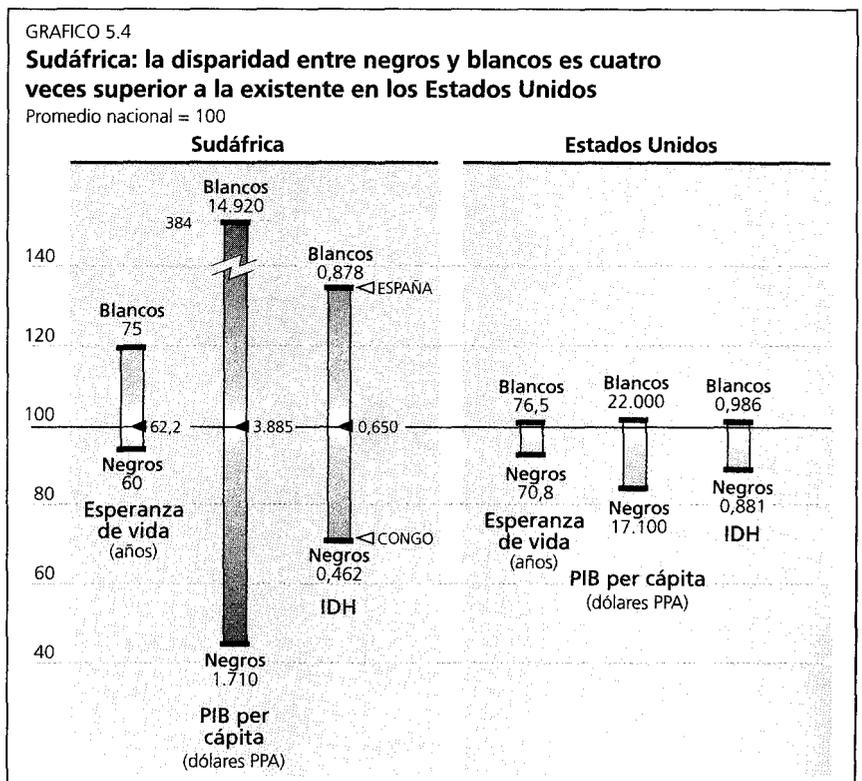
Esos ajustes al IDH global son particularmente útiles para las comparaciones internacionales de las disparidades entre países. Para comparaciones dentro de un mismo país, un enfoque más provechoso sería calcular IDH separados para diferentes grupos; por ejemplo, por región, por sexo o por raza. En anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano* figuraron desagregaciones de ese tipo: para los Estados Unidos, por raza y sexo; para la India y México, por estado; para Swazilandia, por región; y para Turquía por región y sexo.

Se prepararon para este Informe estudios monográficos, para nueve de los cuales se presentan resúmenes: Sudáfrica, el Brasil, Nigeria, Egipto, China, Malasia, el Canadá, Alemania y Polonia.

- *Sudáfrica* — El hecho mismo del apartheid ha dificultado la obtención de datos fidedignos sobre las disparidades entre negros y blancos. A mediados del decenio de 1970, el Gobierno interrumpió la publicación de datos sobre los "territorios patrios" nominalmente independientes (donde vive la cuarta parte de la población negra). Pero incluso los datos disponibles proporcionan un acusado panorama de desigualdad (gráfico 5.4). El IDH global para Sudáfrica es 0,650, pero para los blancos es 0,878, mientras que para los negros es 0,462. Si la Sudáfrica blanca fuera un país separado, ocuparía en el mundo el rango 24 (inmediatamente después de España). La Sudáfrica negra ocuparía en el mundo el rango 123 (inmediatamente por encima del Congo). No sólo son dos pueblos diferentes, sino que casi parecen dos mundos diferentes.

También hay apreciables diferencias entre hombres y mujeres, aun cuando éstas se deben casi por completo a las disparidades en la comunidad negra: el IDH para hom-

*Diferencias
calculadas IDH
separadas para
diferentes grupos
por ejemplo, por
región, por sexo o
por raza*



El IDH ya ha tenido grandes repercusiones en la formulación de políticas de desarrollo humano

bres negros es 0,530, mientras que para las mujeres negras es 0,426. El grupo más pobre de todos es el de las campesinas negras, cuyo IDH de 0,356 representa sólo un 40% del índice de la población blanca.

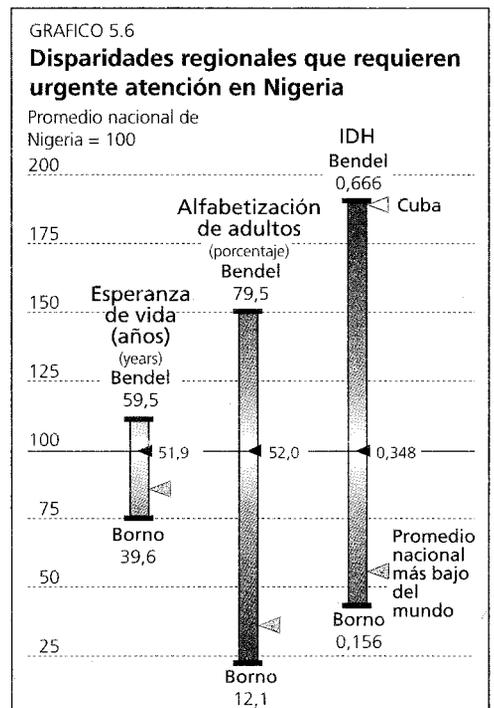
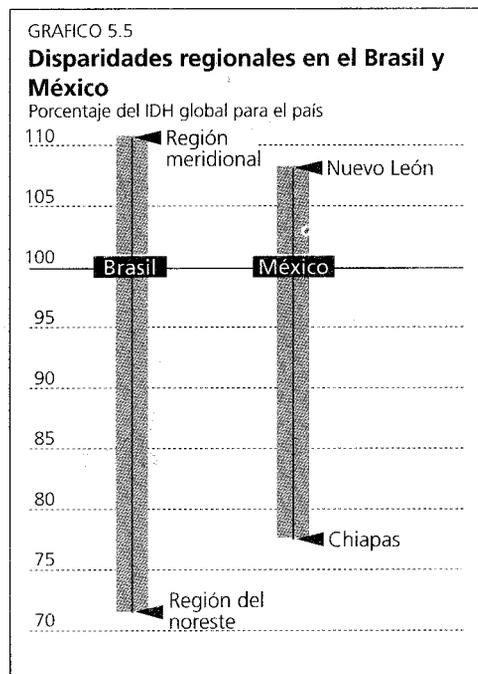
Las grandes disparidades entre negros y blancos plantean problemas delicados. El principal reto para los encargados de formular políticas será promover la integración social sin provocar violencia racial. Como indicación de la escala de la tarea, la disparidad del IDH entre negros y blancos en Sudáfrica es cuatro veces superior a la existente entre negros y blancos en los Estados Unidos, donde la violencia racial sigue constituyendo una amenaza. La experiencia de Zimbabwe también puede ser pertinente para Sudáfrica. En el momento de la independencia, Zimbabwe tenía disparidades similares, aun cuando en escala menor, pero ha logrado un considerable grado de integración social sin incitar disturbios raciales.

- *Brasil* — Algunas de las mayores desigualdades en el Brasil son las existentes entre diferentes grupos de ingresos, pero también hay acusadas disparidades regionales (gráfico 5.5). El IDH global del Brasil es 0,756, lo cual ubica al país en el rango 63 en el mundo. Pero si la región meridional del Brasil fuera un país separado, su IDH de 0,838 lo colocaría en un rango 42 (igual

al de Portugal), mientras que la región del noreste, con un IDH de 0,549, lo colocaría en el rango 111 (a la par de El Salvador y Bolivia), pese al hecho de que a partir de 1970, la disparidad entre esas dos regiones se ha reducido a la mitad.

Los indicadores socioeconómicos en la región del noreste del Brasil apuntan a la posibilidad de conflictos de grandes proporciones. La región está retrasada respecto de la más próspera parte meridional del país en todos los aspectos: la disparidad entre ambas regiones es de 17 años en la esperanza de vida, 33 puntos porcentuales en la alfabetización de adultos y 2.000 dólares (40%) en el PIB per cápita real. Esas disparidades son muy superiores a las existentes entre el estado mexicano de Chiapas y el promedio nacional de México; los recientes disturbios en Chiapas deberían servir como advertencia anticipada a los encargados de formular políticas en otros países.

- *Nigeria* — Las disparidades regionales en Nigeria figuran entre las más graves del mundo. Si se ordenan jerárquicamente los 19 estados de Nigeria según su IDH, el estado de Bendel ocupa la posición superior con un IDH de 0,666, con lo que aventaja a un país tan progresista como Sri Lanka (gráfico 5.6). En la parte inferior estaría Borno, con un IDH de 0,156, inferior al de



cualquier país del mundo. En Borno, la esperanza media de vida es sólo de 40 años (18 años menos que en Bendel), y la alfabetización de adultos, del 12%, es inferior a un cuarto del promedio nacional. Kaduna es otro estado pobre, con un PIB per cápita inferior a un quinto del de Bendel. Esas disparidades entrañan una capacidad potencial de importantes perturbaciones sociales, económicas y políticas, y merecen la urgente atención de los encargados de formular políticas.

• *Egipto* — Uno de los contrastes más perturbadores en Egipto es el existente entre el Alto Egipto rural y la gobernación de El Cairo (gráfico 5.7). La gobernación de El Cairo, con su IDH de 0,738, ocuparía el rango 69 en el mundo (inmediatamente después de Turquía). Pero la región rural del Alto Egipto, con un IDH de 0,444, ocuparía el rango 125 (por debajo del Camerún). Esos contrastes se producen en todos los indicadores principales de desarrollo humano. En las zonas rurales del Alto Egipto, el nivel de alfabetización de adultos es inferior a la mitad del existente en la gobernación de El Cairo, la esperanza media de vida es inferior en seis años y el PIB per cápita real, de 2.680 dólares, es inferior en un 45%. Las disparidades entre distintas re-

giones de Egipto tal vez no sean tan extremas como las existentes en el Brasil y Nigeria, pero son sin embargo de magnitud suficiente como para merecer la inmediata atención de los encargados de formular políticas.

• *China* — Durante un lapso prolongado, China ha efectuado grandes inversiones en el desarrollo humano. En consecuencia, pese a su bajo ingreso per cápita, le corresponde una categoría mediana en lo referente al IDH. China es el país con la mayor discrepancia positiva (+49) entre el rango que le corresponde según el IDH y el que ocupa según el PIB per cápita, lo cual indica que ha aprovechado racionalmente su ingreso nacional. Pero hay en China grandes disparidades regionales (gráfico 5.8). En la parte superior de la categorización regional según el IDH figuran Shanghai (0,865) y Beijing (0,861), en función de cuyo IDH figurarían en el rango 31. En la parte más baja figuran Qinghai (0,550) y el Tíbet (0,404), que ocuparían los rangos 110 y 131, respectivamente. Ahora que China ha iniciado un rápido crecimiento económico impulsado por las fuerzas de mercado, necesitará prestar atención a que las disparidades regionales existentes no se amplíen más. Se necesitarán racionales intervenciones del Estado a fin de asegurar una distribución más equitativa de los servicios sociales.

• *Malasia* — Hay grandes disparidades entre las comunidades malaya y china (gráfico 5.9). El IDH global de Malasia es 0,704, y su rango es 57 respecto del resto del mundo. Pero la comunidad china tiene un IDH de 0,896 que, si se considerara en forma aislada, colocaría a este grupo en el rango 20 en el mundo (cinco lugares por encima de Hong Kong). Los malayos tienen un IDH de 0,730, lo que los colocaría en el rango 70. No obstante, las brechas entre distintos grupos étnicos se han ido estrechando: en 1970, el IDH malayo representaba sólo el 70% del chino, pero hacia 1991, había llegado al 81%.

Tras los disturbios raciales de 1969, Malasia inició una estrategia de integración social que tuvo notable éxito, según se indica en el capítulo 2. El Gobierno efectuó grandes inversiones en educación, salud y otros servicios para todas las clases de la so-

GRAFICO 5.8
China: buen desempeño general, diferencias regionales extremas

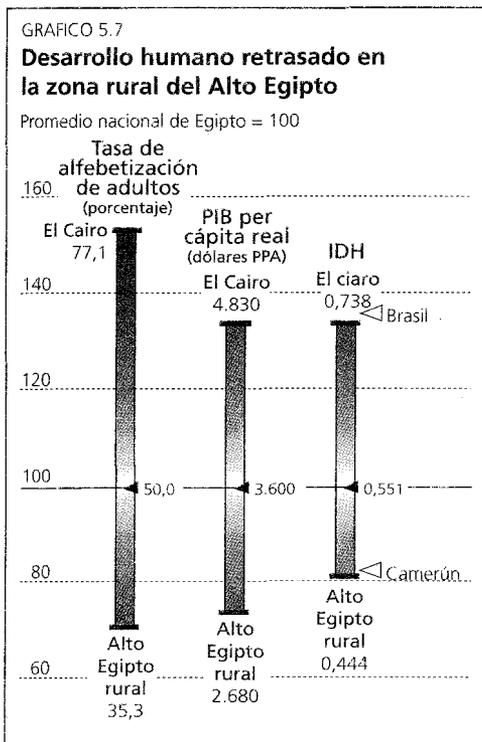
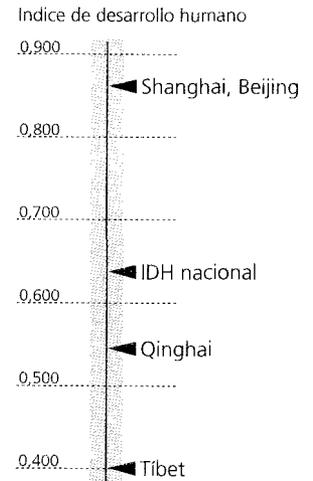
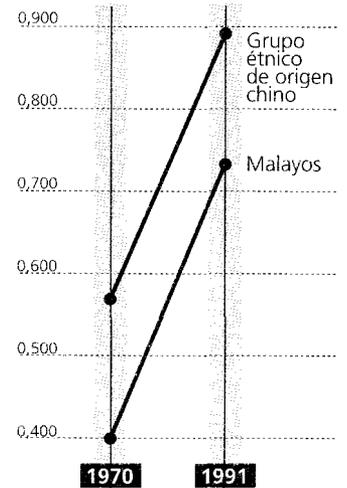


GRAFICO 5.9
Malasia: todos mejoran, pero algunos, a paso más acelerado



ciudad, pero centrados en los malayos como grupo en situación más desventajosa (entre 1970 y 1991, el IDH de los malayos aumentó con una velocidad casi una vez y media superior a la del grupo de los chinos).

- *Canadá* — Los datos disponibles no posibilitan la construcción de un IDH separado para cada grupo social diferente en el Canadá. Pero indican que los “aborígenes” (indígenas, inuit y metis, que constituyen 2,3% de la población) tienen una esperanza de vida inferior en 5,6 años a la del resto de la población y que su ingreso real es inferior en un tercio.

- *Alemania* — Ahora que Alemania ha sido reunificada después de 47 años, las disparidades que antes tenían escala internacional ahora han pasado a tener escala regional. En lo tocante a esperanza de vida y educación, tales disparidades no son muy grandes, dado que la ex Alemania oriental había efectuado sustanciales inversiones en el desarrollo humano. No obstante, hay una acusada diferencia en los ingresos, que son en la parte occidental tres y media veces superior a los de la parte oriental. Lo probable es que esta brecha se salve en forma bastante rápida, tras la apertura de oportunidades en los mercados, dado que no parecería que hubiera diferencias apreciables en cuanto a la capacidad humana.

- *Polonia* — En lo concerniente a la distribución regional, Polonia ofrece un alentador contraste respecto de la mayoría de los demás países. El país tiene 49 regiones, pero el IDH de Ostrolec, la región menos adelantada, es un 80% del correspondiente a Varsovia, la más avanzada; es éste un evidente beneficio del modelo igualitario de desarrollo que aplicó Polonia en el pasado.

Utilización del IDH

Si bien el IDH sólo tiene cinco años de existencia, ya ha tenido grandes repercusiones en la formulación de políticas de desarrollo humano. Al parecer, el mundo estaba listo para una medición del desarrollo que abarcara algo más que el PNB per cápita. Hasta el momento, el IDH se ha utilizado de cinco maneras principales:

- *Estimular el debate político nacional* — Cuando se publica el índice, la reacción de los países, en su mayoría, es ver cuán bien ubicados están en comparación con los demás. El IDH se ha utilizado para tareas de promoción y para pedir a los representantes de las comunidades que rindan cuentas, lo cual estimula un debate nacional con la participación de la prensa, los partidos políticos y las ONG.

- *Dar prioridad al desarrollo humano* — En el IDH se hace hincapié en que incluso los países más pobres pueden sufragar mejoras en el desarrollo humano. En un análisis de los tres componentes del IDH pueden determinarse esferas que requieren atención en las políticas. Bangladesh, Botswana, Colombia, Egipto, Ghana, las islas del Pacífico, México, el Pakistán, Túnez y varios países de Centroamérica han formulado estrategias concretas de desarrollo humano.

- *Poner de manifiesto las disparidades dentro de un mismo país* — Tales disparidades tal vez sean bien conocidas, pero el IDH puede ponerlas de manifiesto en forma aún más acusada. La desagregación preparada para el Informe de 1993 sobre las diferencias en las condiciones de vida de negros, latinoamericanos y blancos en los Estados Unidos desencadenó un gran debate sobre políticas. La desagregación por grupo social o región también puede posibilitar que grupos de comunidades locales exijan más recursos, con lo cual el IDH se transforma en un instrumento de desarrollo con participación.

- *Abrir nuevos cauces de análisis* — El IDH ha sido ampliamente utilizado para estudios académicos e informes y estadísticas por países y posibilita nuevos tipos de comparaciones internacionales; por ejemplo, entre países que han logrado con éxito traducir el crecimiento económico en desarrollo humano y los que han tenido menos éxito al respecto: entre el Japón y los Estados Unidos, tal vez, o entre la República de Corea y el Pakistán. Y las teorías de desarrollo que anteriormente se habían basado en el crecimiento del PNB como indicador de éxito o de fracaso pueden ahora, en cambio, considerar los cambios en el IDH.

- *Estimular el diálogo sobre las políticas de asistencia* — Algunos países donantes han considerado la posibilidad de utilizar el IDH como base para la asignación de asistencia. Pero no resulta obvia la manera en que esto debería hacerse. La ayuda, ¿debería acaso destinarse a los países con bajo IDH, es decir, a los necesitados? ¿O debería destinarse a países que muestran una tasa más acelerada de mejoramiento del IDH a lo largo del tiempo, a los dotados de gran impulso? ¿O debería utilizarse como recompensa para los países que ya lograron altos IDH? En algunas oportunidades se han dado razones para escoger cada una de esas opciones. Por otra parte, la mejor utilización del IDH es estimular un diálogo constructivo sobre políticas de asistencia en lugar de servir como base para la asignación de la ayuda.

Este Informe se ha centrado en el concepto nuevo y emergente de seguridad humana y en un programa concreto de acción

para la próxima Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se celebrará en Copenhague en marzo de 1995. Una de las cuestiones básicas de este análisis es la oscura nube de inseguridad que se cierne sobre la mayor parte de la población del mundo: las mujeres. Si bien en este Informe se ha tratado de señalar cuestiones de interés para la mujer, los problemas relativos a la condición de la mujer merecen un análisis mucho más detallado. En verdad, es necesario un intenso esfuerzo a fin de analizar tanto las políticas como los criterios necesarios para lograr la igualdad en la condición de mujeres y hombres. Este será el centro principal de atención del *Informe sobre Desarrollo Humano 1995*. Cabe esperar que el próximo Informe, que se dará a conocer en mayo de 1995, efectúe una útil contribución a las deliberaciones de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, cuya celebración se prevé en Beijing en septiembre de 1995.

Categorización de países en desarrollo según indicadores de desarrollo humano

	IDH 1992	Esperanza de vida 1992	Acceso a agua apta para el consumo 1988-91	Mortali- dad infantil 1992	Sumi- nistro diario de calorías 1988-90	Desnutri- ción infantil 1990	Alfabe- tización de adultos 1992	Promedio de años de escola- rización 1992	Radios 1990	PIB real per cápita (dólares PPA) 1991	PNB per cápita (dólares EE. UU.) 1991
20 Barbados	1	5	1	4	16	6	1	1	2	7	7
24 Hong Kong	2	1	8	1	15	10	15	10	5	1	3
26 Chipre	3	2	1	3	20	15	8	12	25	6	5
32 Rep. de Corea	4	18	18	13	21	3	3	2	1	10	8
33 Uruguay	5	10	26	12	66	11	4	5	9	17	15
35 Trinidad y Tabago	6	14	13	11	26	20	5	4	10	9	12
37 Argentina	7	13	21	20	12	1	6	3	4	22	16
38 Chile	8	11	24	10	45	2	9	7	19	15	23
39 Costa Rica	9	3	17	5	25	16	11	16	27	23	26
43 Singapur	10	7	1	2	2	9	12	39	6	3	2
46 Venezuela	11	19	21	24	53	8	18	15	11	11	17
47 Panamá	12	9	27	13	54	24	16	13	38	24	24
50 Colombia	13	23	16	21	44	22	21	9	51	18	33
51 Kuwait	14	6	1	9	11	6	43	20	20	4	4
52 México	15	20	32	26	9	37	20	27	30	14	13
54 Tailandia	16	25	33	18	56	34	10	42	48	19	29
57 Malasia	17	17	36	5	18	45	33	18	12	12	20
60 Mauricio	18	21	1	13	13	42	34	33	17	13	21
62 Emiratos Arabes Unidos	19	15	1	16	1	12	50	19	21	2	1
63 Brasil	20	35	25	38	32	13	27	37	16	20	14
65 Jamaica	21	8	1	5	30	14	2	21	13	30	31
67 Arabia Saudita	22	24	15	23	24	32	51	40	24	5	6
68 Turquía	23	31	19	38	19	23	28	43	55	25	27
73 Rep. Arabe Siria	24	33	35	29	17	31	47	32	27	21	34
74 Ecuador	25	34	56	41	42	34	22	17	21	29	40
79 Jamahiriya Arabe Libia	26	46	14	51	3	4	48	45	38	16	10
81 Túnez	27	29	9	32	4	18	46	59	45	27	30
84 Paraguay	28	28	83	34	31	5	13	25	51	34	32
86 Rep. Islámica del Irán	29	32	47	31	6	87	59	40	35	28	22
87 Botswana	30	50	48	45	52	66	38	55	63	26	19
89 Cuba	31	4	12	5	5	17	7	6	18	52	43
90 Sri Lanka	32	12	37	17	60	92	17	11	45	44	57
92 Omán	33	22	30	21	36	54	85	81	7	8	9
94 China	34	16	28	19	33	52	32	22	50	39	68
95 Perú	35	43	54	53	81	36	23	14	30	37	39
96 Rep. Dominicana	36	30	44	38	59	27	25	30	51	38	41
98 Jordania	37	27	10	27	35	33	26	22	30	40	37
99 Filipinas	38	41	29	29	38	76	14	8	57	47	46
100 Iraq	39	36	20	43	8	26	54	24	38	32	18
103 Líbano	40	26	11	25	14	18	31	29	3	46	28
105 Indonesia	41	47	65	49	23	83	24	34	56	43	51
106 Nicaragua	42	38	60	36	57	47	36	28	27	45	60
108 Guatemala	43	42	50	35	50	61	58	35	78	36	42
109 Argelia	44	37	39	47	27	29	55	51	35	41	25
110 Egipto	45	48	23	41	7	21	70	49	21	31	51
111 Marruecos	46	45	34	51	10	27	64	48	43	35	38
112 El Salvador	47	40	72	33	48	48	41	31	14	51	36
113 Bolivia	48	49	63	60	89	25	35	37	8	49	49
114 Gabón	49	64	43	67	41	39	53	53	57	33	11
115 Honduras	50	39	31	45	78	50	39	36	15	54	53
116 Viet Nam	51	44	90	27	47	91	19	26	65	64	73
120 Lesotho	52	51	71	54	75	44	36	46	78	60	53
121 Zimbabwe	53	56	82	43	72	38	45	47	74	50	49
123 Congo	54	69	92	57	40	69	56	60	65	42	35
124 Camerún	55	60	57	48	73	41	57	71	57	48	44
125 Kenya	56	53	69	50	85	43	44	57	62	63	70
129 Papua Nueva Guinea	57	59	86	37	29	81	49	80	78	57	45
130 Myanmar	58	55	88	57	28	74	29	54	74	87	73
131 Madagascar	59	61	94	79	74	85	30	58	45	83	83
132 Pakistán	60	54	53	70	49	90	83	67	72	53	63

Categorización de países en desarrollo según indicadores de desarrollo humano (continuación)

	IDH 1992	Esperanza de vida 1992	Acceso a agua apta para el consumo 1988-91	Mortali- dad infantil 1992	Sumi- nistro diario de calorías 1988-90	Desnutri- ción infantil 1990	Alfabe- tización de adultos 1992	Promedio de años de escola- rización 1992	Radios 1990	PIB real per cápita (dólares PPA) 1991	PNB per cápita (dólares EE. UU.) 1991
133 Rep. Dem. Pop. Lao	61	75	81	69	34	78	61	50	63	55	80
134 Ghana	62	58	61	56	79	65	52	44	26	75	63
135 India	63	52	67	64	43	96	71	56	74	68	72
136 Côte d'Ivoire	64	70	40	65	22	29	60	66	57	58	48
137 Haití	65	57	78	62	70	60	61	69	86	76	68
138 Zambia	66	90	70	59	82	64	40	52	74	72	59
139 Nigeria	67	67	66	68	77	80	66	75	51	62	70
140 Zaire	68	71	85	66	64	75	42	72	71	95	80
142 Yemen	69	68	40	77	76	67	76	82	93	61	55
143 Senegal	70	76	73	55	69	49	79	82	65	56	47
144 Liberia	71	62	59	89	63	51	75	61	35	78	57
145 Togo	72	63	51	60	61	46	72	73	43	82	62
146 Bangladesh	73	66	77	78	71	97	82	64	88	67	80
147 Camboya	74	74	80	81	67	82	81	65	65	64	87
148 Rep. U. de Tanzania	75	73	64	73	80	59	61	63	93	91	95
149 Nepal	76	65	75	71	46	95	92	62	93	69	88
151 Sudán	77	72	74	71	88	77	91	87	30	66	63
152 Burundi	78	77	52	76	86	70	66	89	82	89	83
153 Rwanda	79	83	45	79	91	72	65	79	82	85	78
154 Uganda	80	96	95	74	87	62	68	76	65	70	91
155 Angola	81	89	84	88	92	79	74	74	82	73	91
156 Benin	82	87	58	63	51	56	95	88	72	59	67
157 Malawi	83	92	62	93	83	56	73	68	38	79	79
158 Mauritania	84	80	40	82	37	40	85	89	57	74	56
159 Mozambique	85	83	91	95	94	94	87	70	86	77	97
160 Rep. Centrafricana	86	81	96	75	93	73	78	78	78	88	66
161 Etiopía	87	85	89	84	96	88	69	77	48	97	93
162 Bhután	88	79	87	90	55	83	77	93	97	90	88
164 Guinea-Bissau	89	94	79	92	65	54	80	89	88	81	88
165 Somalia	90	85	49	84	90	86	93	93	88	80	95
167 Malí	91	91	76	96	39	53	84	89	88	94	77
168 Chad	92	82	97	84	97	71	88	93	34	96	83
169 Níger	93	88	55	87	62	93	90	96	82	92	73
170 Sierra Leona	94	97	67	94	84	63	96	82	38	71	83
171 Afganistán	95	94	93	97	95	89	89	82	65	84	93
172 Burkina Faso	96	78	38	82	68	68	97	96	93	86	76
173 Guinea	97	93	46	91	58	58	94	82	88	93	60

Nota: Se han asignado sendas categorías a 97 países en desarrollo para reflejar su desempeño comparativo en los aspectos escogidos de desarrollo humano ilustrados en este cuadro. A fin de que las categorías fueran comparables en relación con los distintos indicadores, sólo se asignó una categoría a un país cuando se contó con estimaciones para todos los indicadores. A los países con igual desempeño en un indicador se les ha asignado la misma categoría.

Categorización de países industrializados según indicadores de desarrollo humano

	IDH 1992	Esperanza de vida 1992	Población por médico 1990	Mortalidad materna 1988	Promedio años de escolari- zación 1992	Matricu- lación total 1991	Matricu- lación en enseñanza terciaria 1990	Circulación de periód- icos 1990	Televi- sores 1990	PIB real per cápita (dólares PPA) 1991	PNB per cápita (dólares EE. UU.) 1991
1 Canadá	1	6	17	9	2	1	2	19	2	5	8
2 Suiza	2	2	25	6	7	10	21	6	19	2	1
3 Japón	3	1	24	23	15	11	20	2	3	4	2
4 Suecia	4	3	10	9	9	20	15	4	10	10	3
5 Noruega	5	9	20	2	3	7	5	1	14	11	4
6 Francia	6	11	8	16	4	5	6	20	18	6	10
7 Australia	7	10	16	5	5	17	11	16	8	14	15
8 Estados Unidos	8	17	15	16	1	2	1	16	1	1	7
9 Países Bajos	9	6	13	18	12	17	10	13	7	13	13
10 Reino Unido	10	13	27	14	6	15	19	8	13	15	16
11 Alemania	11	16	10	13	8	11	8	9	4	3	8
12 Austria	12	15	2	14	10	25	12	11	9	8	11
13 Bélgica	13	14	4	2	11	9	7	14	11	9	12
15 Dinamarca	14	20	12	2	13	7	13	10	5	7	6
16 Finlandia	15	18	13	21	14	3	3	3	6	16	5
18 Nueva Zelanda	16	19	22	24	16	5	4	12	12	17	18
19 Israel	17	12	8	6	17	11	14	15	23	18	19
21 Irlanda	18	21	25	1	20	11	18	22	22	20	20
22 Italia	19	8	1	6	22	15	17	25	15	12	14
23 España	20	4	3	9	26	4	9	26	20	19	17
25 Grecia	21	5	22	9	25	15	22	23	25	22	21
27 Checoslovaquia	22	24	4	18	19	21	25	5	16	23	24
31 Hungría	23	27	7	25	18	25	26	18	17	24	23
42 Portugal	24	22	18	18	27	23	23	28	27	21	22
48 Bulgaria	25	25	6	26	24	21	16	7	24	25	25
49 Polonia	26	26	18	21	21	17	24	24	21	26	26
72 Rumania	27	28	21	28	23	28	27	21	25	27	28
76 Albania	28	23	28	27	28	23	28	27	28	27	27

Nota: Se han asignado sendas categorías a 28 países industrializados para reflejar su desempeño comparativo en los aspectos escogidos de desarrollo humano ilustrados en este cuadro. A fin de que las categorías sean comparables para distintos indicadores, sólo se ha asignado una categoría a un país cuando se contó con estimaciones para todos los indicadores. A los países con igual desempeño en un indicador se les ha asignado la misma categoría.

Valores del IDH, 1960-1992

	1960	1970	1980	1992		1960	1970	1980	1992
Canadá	0,865	0,887	0,911	0,932	Perú	0,420+	0,528	0,590	0,642
Suiza	0,853	0,872	0,897	0,931	Rep. Dominicana	0,385	0,455+	0,541	0,638
Japón	0,686>	0,875	0,906	0,929	Jordania	0,296	0,405+	0,553	0,628
Suecia	0,867	0,881	0,899	0,928	Filipinas	0,419	0,489+	0,557	0,621
Noruega	0,865	0,878	0,901	0,928	Iraq	0,348	0,452+	0,581	0,614
Francia	0,853	0,871	0,895	0,927	Indonesia	0,223	0,306	0,418+	0,586
Australia	0,850	0,862	0,890	0,926	Nicaragua	0,344	0,462+	0,534	0,583
Estados Unidos	0,865	0,881	0,905	0,925	Guatemala	0,311	0,392	0,477+	0,564
Países Bajos	0,855	0,867	0,888	0,923	Argelia	0,264	0,323	0,476+	0,553
Reino Unido	0,857	0,873	0,892	0,919	Egipto	0,210	0,269	0,360+	0,551
Alemania	0,841	0,856	0,881	0,918	Marruecos	0,198	0,282	0,383+	0,549
Austria	0,797>	0,857	0,880	0,917	El Salvador	0,339	0,422	0,454+	0,543
Bélgica	0,826	0,851	0,873	0,916	Bolivia	0,308	0,369	0,442+	0,530
Islandia	0,853	0,863	0,890	0,914	Gabón	0,259	0,378	0,468+	0,525
Dinamarca	0,857	0,879	0,888	0,912	Honduras	0,280	0,350	0,435+	0,524
Finlandia	0,811	0,855	0,880	0,911	Lesotho	0,245	0,307	0,404	0,476
Luxemburgo	0,826	0,843	0,869	0,908	Zimbabue	0,284	0,326	0,386	0,474
Nueva Zelandia	0,852	0,861	0,877	0,907	Congo	0,241	0,307	0,368	0,461
Israel	0,719>	0,827	0,862	0,900	Camerún	0,191	0,253	0,332	0,447
Barbados	0,678>	0,824	0,856	0,894	Kenya	0,192	0,254	0,340	0,434
Irlanda	0,710>	0,829	0,862	0,892	Papua Nueva Guinea	0,208	0,325	0,348	0,408
Italia	0,755>	0,831	0,857	0,891	Myanmar	0,243	0,318	0,356	0,406
España	0,636>	0,820	0,851	0,888	Madagascar	0,237	0,291	0,344	0,396
Hong Kong	0,561	0,737>	0,830	0,875	Pakistán	0,183	0,244	0,287	0,393
Grecia	0,573	0,723>	0,839	0,874	Ghana	0,233	0,283	0,323	0,382
Chipre	0,579	0,733>	0,844	0,873	India	0,206	0,254	0,296	0,382
Hungría	0,625	0,705>	0,838	0,863	Côte d'Ivoire	0,168	0,243	0,330	0,370
Rep. de Corea	0,398+	0,523	0,666>	0,859	Haití	0,174	0,218	0,295	0,354
Uruguay	0,737	0,762>	0,830	0,859	Zambia	0,258	0,315	0,342	0,352
Trinidad y Tabago	0,737	0,789>	0,816	0,855	Nigeria	0,184	0,230	0,297	0,348
Argentina	0,667	0,748	0,790>	0,853	Zaire	0,179	0,235	0,286	0,341
Chile	0,584	0,682	0,753>	0,848	Yemen	0,092	0,138	0,253	0,323
Costa Rica	0,550	0,647	0,746>	0,848	Senegal	0,146	0,176	0,233	0,322
Malta	0,517	0,615>	0,802	0,843	Liberia	0,166	0,229	0,277	0,317
Portugal	0,460+	0,588	0,736>	0,838	Togo	0,123	0,183	0,255	0,311
Singapur	0,519	0,682	0,780>	0,836	Bangladesh	0,166	0,199	0,234	0,309
Venezuela	0,600	0,728	0,784>	0,820	Rep. U. de Tanzania	0,162	0,211	0,282	0,306
Panamá	0,485+	0,592	0,687>	0,816	Nepal	0,128	0,162	0,209	0,289
Colombia	0,469+	0,554	0,656>	0,813	Sudán	0,160	0,188	0,229	0,276
México	0,517	0,642	0,758>	0,804	Burundi	0,131	0,157	0,219	0,276
Tailandia	0,373	0,465+	0,551	0,798	Rwanda	0,185	0,215	0,244	0,274
Malasia	0,330	0,471+	0,687	0,794	Uganda	0,185	0,213	0,215	0,272
Mauricio	0,486+	0,524	0,626	0,778	Angola	0,139	0,195	0,212	0,271
Emiratos Arabes Unidos	0,515	0,601	0,719	0,771	Benin	0,130	0,162	0,197	0,261
Brasil	0,394+	0,507	0,673	0,756	Malawi	0,144	0,176	0,216	0,260
Jamaica	0,529	0,662	0,654	0,749	Mozambique	0,169	0,248	0,247	0,252
Arabia Saudita	0,448+	0,511	0,629	0,742	Rep. Centroafricana	0,160	0,196	0,226	0,249
Turquía	0,333	0,441+	0,549	0,739	Guinea-Bissau	0,091	0,125	0,148	0,224
Rep. Arabe Siria	0,318	0,419+	0,658	0,727	Somalia	0,111	0,124	0,162	0,217
Ecuador	0,422	0,485+	0,613	0,718	Gambia	0,068	0,107	0,148	0,215
Túnez	0,258	0,340	0,499+	0,690	Malí	0,083	0,102	0,146	0,214
Paraguay	0,474+	0,511	0,602	0,679	Chad	0,112	0,135	0,151	0,212
Rep. Islámica del Irán	0,306	0,406	0,497+	0,672	Níger	0,090	0,134	0,163	0,209
Botswana	0,207	0,284	0,414+	0,670	Sierra Leona	0,095	0,155	0,177	0,209
Sri Lanka	0,475+	0,506	0,552	0,665	Afganistán	0,101	0,131	0,165	0,208
Sudáfrica	0,464+	0,591	0,629	0,650	Burkina Faso	0,086	0,116	0,151	0,203
China	0,248	0,372	0,475+	0,644	Guinea	0,083	0,111	0,148	0,191

> País que pasa de desarrollo humano mediano a alto.

+ País que pasa de desarrollo humano bajo a mediano.

IDH ajustado según la disparidad entre hombres y mujeres

	Valor del IDH	Mujeres como porcentaje de los hombres			Promedio de cociente hombre/mujer para los tres componentes del IDH (%)	IDH ajustado según la disparidad entre hombres y mujeres	Diferencia porcentual entre el IDH y el IDH ajustado según la disparidad entre hombres y mujeres	Diferencia entre las categorías correspondientes al IDH y al IDH ajustado según la disparidad entre hombres y mujeres ^b
		Esperanza de vida ^a	Logros educacionales	Ingreso real ajustado				
Suecia	0,928	101,0	100,0	83,4	94,8	0,880	-4,8	3
Noruega	0,927	102,2	99,2	71,1	90,8	0,843	-8,5	3
Finlandia	0,911	104,1	99,4	69,4	91,0	0,829	-8,2	13
Dinamarca	0,912	101,2	99,4	71,0	90,5	0,826	-8,6	11
Francia	0,927	104,0	100,6	61,0	88,5	0,820	-10,7	1
Islandia	0,914	100,0	100,7	68,3	89,7	0,820	-9,4	8
Australia	0,926	101,7	99,4	63,8	88,3	0,818	-10,8	0
Nueva Zelanda	0,907	101,5	101,3	61,0	87,9	0,797	-11,0	10
Canadá	0,932	102,1	98,9	51,5	84,2	0,785	-14,7	-8
Países Bajos	0,923	101,7	101,5	51,6	84,9	0,784	-13,9	-1
Reino Unido	0,919	100,3	100,6	53,0	84,6	0,778	-14,1	-1
Estados Unidos	0,925	102,4	100,5	48,3	83,7	0,775	-15,0	-4
Alemania	0,918	101,9	97,0	54,0	84,3	0,774	-14,4	-2
Austria	0,917	102,1	96,7	54,2	84,3	0,773	-14,4	-2
Checoslovaquia	0,872	103,4	95,9	62,6	87,3	0,761	-11,1	10
Bélgica	0,916	102,0	100,0	46,6	82,9	0,759	-15,7	-3
Suiza	0,931	102,1	97,8	41,7	80,5	0,750	-18,1	-15
Italia	0,891	101,8	98,6	47,0	82,5	0,735	-15,6	2
Japón	0,929	100,9	99,4	35,3	78,5	0,730	-19,9	-16
Luxemburgo	0,908	103,2	98,5	30,9	77,5	0,704	-20,4	-3
España	0,888	101,3	97,7	37,6	78,8	0,700	-18,8	0
Irlanda	0,892	100,8	100,8	33,3	78,3	0,698	-19,4	-3
Portugal	0,838	102,7	86,8	59,7	83,1	0,696	-14,2	5
Grecia	0,874	100,4	90,6	38,8	76,6	0,669	-20,5	-1
Tailandia	0,798	100,1	89,6	60,5	83,4	0,666	-13,2	5
Costa Rica	0,848	99,5	98,9	33,2	77,2	0,654	-19,4	1
Chipre	0,873	99,2	85,5	37,7	74,1	0,647	-22,6	-3
Rep. de Corea	0,859	101,4	83,7	37,3	74,1	0,637	-22,2	-2
Singapur	0,836	100,8	66,2	47,6	71,5	0,598	-23,8	0
Hong Kong	0,875	100,4	62,8	39,9	67,7	0,592	-28,3	-8
Mauricio	0,778	102,5	80,9	35,2	72,9	0,567	-21,1	1
Paraguay	0,679	99,1	93,3	48,5	80,3	0,545	-13,4	2
Bahrein	0,791	99,4	79,4	20,9	66,6	0,527	-26,4	-2
Turquía	0,739	100,3	69,1	40,6	70,0	0,517	-22,2	-1
Sri Lanka	0,665	99,0	86,5	43,7	76,4	0,508	-15,7	0
Filipinas	0,621	98,2	96,7	35,2	76,7	0,476	-14,5	1
China	0,644	97,6	69,4	52,4	73,1	0,471	-17,3	-1
El Salvador	0,543	101,5	88,6	69,5	86,5	0,470	-8,7	1
Bolivia	0,530	99,3	75,8	63,8	79,6	0,422	-10,8	1
Swazilandia	0,513	97,6	81,8	32,3	70,6	0,362	-15,1	1
Egipto	0,551	95,8	48,8	32,5	59,0	0,325	-22,6	-3
Kenya	0,434	98,0	63,7	58,5	73,4	0,318	-11,6	0
Myanmar	0,406	97,1	76,7	56,8	76,8	0,312	-9,4	0

a. Valor ajustado para tener en cuenta la ventaja natural de las mujeres en la vida biológica.

b. Una cifra positiva indica que la categoría correspondiente al IDH ajustado según la disparidad entre hombres y mujeres es superior a la categoría correspondiente al IDH sin ajustar, y una cifra negativa, lo opuesto.

IDH ajustado según la distribución del ingreso

	Valor del IDH 1992	Valor del IDH ajustado según la distribución del ingreso 1992	Diferencia entre las categorías correspondientes al IDH y al IDH ajustado según la distribución del ingreso ^a
Japón	0,929	0,875	2
Suecia	0,928	0,829	2
Bélgica	0,916	0,817	9
Alemania	0,918	0,797	7
Países Bajos	0,923	0,773	4
Noruega	0,928	0,772	-1
Francia	0,926	0,765	-1
Canadá	0,932	0,763	-7
Suiza	0,931	0,749	-7
Finlandia	0,911	0,740	4
Estados Unidos	0,925	0,740	-3
Reino Unido	0,919	0,731	-2
Dinamarca	0,912	0,730	0
Italia	0,891	0,730	3
Australia	0,926	0,695	-8
Israel	0,900	0,689	0
España	0,884	0,683	1
Hong Kong	0,875	0,668	1
Nueva Zelandia	0,907	0,668	-4
Hungría	0,863	0,655	0
Polonia	0,815	0,598	5
Singapur	0,836	0,593	1
Costa Rica	0,848	0,546	-1
Jamaica	0,749	0,542	8
Chile	0,848	0,540	-4
Venezuela	0,820	0,534	-2
Panamá	0,816	0,511	-2
Sri Lanka	0,665	0,510	7
Colombia	0,813	0,508	-2
Tailandia	0,798	0,508	-1
México	0,804	0,503	-3
Malasia	0,794	0,499	-2
Filipinas	0,621	0,485	5
China	0,644	0,484	6
Perú	0,642	0,461	1
Rep. Dominicana	0,638	0,455	1
Indonesia	0,586	0,447	2
Brasil	0,756	0,436	-7
Túnez	0,690	0,427	-6
Honduras	0,524	0,412	3
Lesotho	0,476	0,386	3
Botswana	0,670	0,374	-8
Guatemala	0,564	0,366	-2
Marruecos	0,549	0,365	-2
Kenya	0,434	0,351	0
Ghana	0,382	0,332	1
India	0,382	0,324	1
Pakistán	0,393	0,294	-2
Côte d'Ivoire	0,370	0,290	0
Rep. U. de Tanzania	0,306	0,271	1
Bangladesh	0,309	0,253	-1
Rwanda	0,274	0,241	1
Nepal	0,289	0,233	-1
Etiopía	0,249	0,230	0
Uganda	0,272	0,219	0

a. Una cifra positiva indica que la categoría correspondiente al IDH ajustado según la distribución del ingreso es superior a la categoría correspondiente al IDH sin ajustar y una cifra negativa, lo contrario

Notas técnicas

1. Computación del índice de desarrollo humano

El IDH de 1994 se ha calculado sobre bases diferentes de las de años anteriores. Se han fijado valores máximos y mínimos respecto de las cuatro variables básicas: la esperanza de vida al nacer (85,0 y 25,0 años), el alfabetismo de adultos (100% y 0%), el promedio de años de escolarización (15 y 0 años) y el ingreso (40.000 dólares PPA y 200 dólares PPA). Respecto del ingreso se ha fijado como umbral el PIB per cápita real medio mundial, de 5.120 dólares PPA. Los múltiplos de ingreso que excedan el umbral se descuentan mediante una tasa progresivamente creciente.

A título de ejemplo, considérense dos países, uno industrializado y uno en desarrollo, Grecia y el Gabón. Sus variables básicas son las siguientes:

País	Esperanza de vida (años)	Alfabetización de adultos (%)	Promedio de años de escolarización	Ingreso (PPA en dólares)
Grecia	77,3	93,8	7,0	7.680
Gabón	52,9	62,5	2,6	3.498

Esperanza de vida

$$\text{Grecia} \quad \frac{77,3 - 25,0}{85,0 - 25,0} = \frac{52,3}{60,0} = 0,872$$

$$\text{Gabón} \quad \frac{52,9 - 25,0}{85,0 - 25,0} = \frac{27,9}{60,0} = 0,465$$

Alfabetización de adultos

$$\text{Grecia} \quad \frac{93,8 - 0,0}{100,0 - 0,0} = \frac{93,8}{100,0} = 0,938$$

$$\text{Gabón} \quad \frac{62,5 - 0,0}{100,0 - 0,0} = \frac{62,5}{100,0} = 0,625$$

Promedio de años de escolarización

$$\text{Grecia} \quad \frac{7,0 - 0,0}{15,0 - 0,0} = \frac{7,0}{15,0} = 0,467$$

$$\text{Gabón} \quad \frac{2,6 - 0,0}{15,0 - 0,0} = \frac{2,6}{15,0} = 0,173$$

Logro educacional

$$\text{Grecia} = 2(0,938) + 0,467 = 2,343 \div 3 = 0,781$$

$$\text{Gabón} = 2(0,625) + 0,173 = 1,423 \div 3 = 0,473$$

Ingreso ajustado

El ingreso de Grecia es superior al umbral, pero menos del doble del umbral. De esta manera,

$$\begin{aligned} \text{Grecia} &= 5.120 + 2(7.680 - 5.120)^{1/2} \\ &= 5.120 + 101 \\ &= 5.221 \end{aligned}$$

El ingreso del Gabón se halla por debajo del umbral, por lo cual es necesario ajustarlo. Para calcular la distancia respecto del ingreso, se utilizó el ingreso máximo ajustado (5.385) y el mínimo (200).

$$\text{Grecia} \quad \frac{5.221 - 200}{5.385 - 200} = \frac{5.021}{5.185} = 0,968$$

$$\text{Gabón} \quad \frac{3.498 - 200}{5.385 - 200} = \frac{3.298}{5.185} = 0,636$$

País	Esperanza de vida indexada	Logro educacional indexado	Ingreso ajustado indexado	Σ	IDH
Grecia	0,872	0,781	0,968	2,621	0,874
Gabón	0,465	0,473	0,636	1,574	0,525

2. Un nuevo sistema de presentación de informes acerca de la ayuda

Aunque los enfoques relativos a la ayuda han venido cambiando en los últimos años, la forma en que se consignan las estadísticas se ha mantenido en gran medida sin cambios. Esto hace que el análisis de la ayuda y la rendición de cuentas al respecto sean sumamente difíciles.

Ya sea que se usen las estadísticas sobre ayuda que figuran en los informes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, o los informes sobre cooperación para el desarrollo que elabora el PNUD, el panorama es más o menos semejante. Se deja constancia de las corrientes de ayuda principalmente por país (donante y receptor) y por sector (como agricultura, industria, transportes, salud o educación).

Por otra parte, si se desea saber qué proporción de los recursos disponibles se destina a cuestiones prioritarias, como la reducción de la pobreza, la integración de la mujer en el desarrollo, la democratización, o la protección y regeneración del medio ambiente, por lo común sólo es posible hacer estimaciones aproximadas. Para presentar información más exacta hay que efectuar investigaciones especiales.

Otra deficiencia de la forma de presentación de informes acerca de la ayuda es que las estadísticas se presentan en forma separada de otras corrientes de recursos, como el comercio, la inversión extranjera, el pago de la deuda o las remesas enviadas por trabajadores en el extranjero.

Es evidente que existe una necesidad urgente de es-

tablecer un nuevo sistema de presentación de informes acerca de la ayuda. Ese sistema debería suministrar información por lo menos respecto de tres conjuntos de temas.

- *Prioridades de desarrollo humano*, en que figuren las sumas asignadas a cuestiones como la atención primaria de la salud (incluida la planificación de la familia), la enseñanza básica, el apoyo a la nutrición y los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento de bajo costo en zonas rurales y periurbanas.
- *Distribución por grupos de beneficiarios*, en que se muestre cuánta ayuda llega a los pobres y cuánto se gasta en el plano local.
- *Gasto militar*, que posibilite examinar el vínculo entre corrientes de ayuda y reducción del gasto militar.

La ayuda debería mostrarse también en el contexto de las corrientes generales de recursos que llegan al país, y debería presentarse un verdadero balance general de la corriente total de recursos financieros.

El CAD es probablemente la organización que está en mejores condiciones para comenzar a aplicar el nuevo sistema. Ya ha comenzado a revisar el sistema existente, y la labor preliminar revela que sería posible y útil presentar información acerca de la ayuda según sus objetivos.

Sugerimos que en el Informe Anual del Presidente del CAD se incluyan cuadros dentro de los lineamientos generales que se indican a continuación:

CUADRO 1

Reseña de la ayuda prestada por los países donantes para el desarrollo humano

País donante	Asistencia oficial para el desarrollo (AOD otorgada)			Por persona pobre (dólares EE. UU.)	Relación entre ayuda y asignación con fines sociales (%)	Relación entre ayuda y prioridades humanas (%)	Relación entre ayuda y gasto humano (%)	Ayuda a prioridades humanas (del % total de la ayuda)	Ayuda a los países menos desarrollados (% del total)
	Millones de dólares EE. UU.	En % del PIB	En % de presupuesto del gobierno central						
			Per cápita (dólares EE. UU.)						

CUADRO 2

Reseña de la ayuda para el desarrollo humano a los países receptores

País receptor	Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) recibida			Por persona pobre (dólares EE. UU.)	Relación entre ayuda y asignación con fines sociales (%)	Relación entre ayuda y prioridades sociales (%)	Relación entre ayuda y gasto humano (%)	Ayuda a prioridades humanas (% del total de la ayuda)
	Millones de dólares EE. UU.	En % del PNB	Per cápita (dólares EE. UU.)					

CUADRO 3

Reseña de la ayuda prestada por organismos donantes multilaterales para el desarrollo humano

Organismo donante	Relación entre ayuda y asignación con fines sociales (%)	Relación con las prioridades sociales (%)	Proporción del total de la AOD destinada a prioridades humanas (%)

CUADRO 4

Ayuda a prioridades de desarrollo humano — sinopsis de las asignaciones de los países donantes

Prioridades de desarrollo humano	Millones de dólares EE. UU.	En % de la ayuda total
Atención primaria de la salud (incluida la planificación de la familia)		
Enseñanza básica		
Abastecimiento de agua y saneamiento de bajo costo en zonas rurales y periurbanas		
Apoyo a la nutrición		
Total de la ayuda al sector social		
<i>Rubros pro memoria</i>		
Aumento del ingreso y otras actividades de mitigación de la pobreza		
Actividades locales relativas al medio ambiente y el desarrollo sostenible		

CUADRO 5

Ayuda a prioridades de desarrollo humano — sinopsis de los gastos del país receptor

Prioridades de desarrollo humano	Millones de dólares EE. UU.	En % de la ayuda total
Atención primaria de la salud (incluida la planificación de la familia)		
Enseñanza básica		
Abastecimiento de agua y saneamiento de bajo costo en zonas rurales y periurbanas		
Apoyo a la nutrición		
Total de la ayuda al sector social		
<i>Rubros pro memoria</i>		
Aumento del ingreso y otras actividades de mitigación de la pobreza		
Actividades locales relativas al medio ambiente y el desarrollo sostenible		

CUADRO 6

Asignaciones de la ayuda a prioridades de desarrollo humano, por país donante

País donante	Atención primaria de la salud (incluida la planificación de la familia)		Abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales y periurbanas		Prioridades de desarrollo humano en porcentaje de la AOD total
	millones de dólares EE. UU.	de millones de dólares EE. UU.	millones de dólares EE. UU.	Total (millones de dólares EE. UU.)	

CUADRO 7

AOD destinada a los pobres

País receptor	Número de pobres (millones)	Pobres en porcentaje de la población total	AOD por persona pobre (dólares EE. UU.)	AOD a los pobres en % de la AOD total

CUADRO 8

Relaciones entre la AOD y la concentración y desconcentración

Grupos de beneficiarios de la AOD en los países receptores	AOD (dólares EE. UU.)	Porcentaje del total
Gobierno		
Gobierno central		
Gobierno estatal/provincial		
Gobierno local		
Sector privado		
ONG nacionales		
<i>Rubros pro memoria</i>		
AOD encauzada por conducto de ONG internacionales		
AOD gastada en los países donantes, por ejemplo, con fines de comunicación en relación con la ayuda		
Total		

CUADRO 9

AOD y gasto militar

Gasto militar	Número de países en el grupo	Proporción de la AOD total (%)	Proporción de la población (%)	AOD en porcentaje de la proporción de la población
Bajo (<2% del PIB)				
Medio (2 a 4% del PIB)				
Alto (>4% del PIB)				
Total				

Nota bibliográfica

El capítulo 1 se basa en las siguientes publicaciones:

Anand 1992 y 1993, Anand y Ravallion 1993, Anand y Sen, de próxima publicación, Hartwick 1977, Nussbaum y Sen 1993, Pronk y Haq 1992, Repetto 1985, Sen 1970, 1985a, 1985b y 1992 y Solow 1974a y 1992.

El capítulo 2 se basa en las siguientes publicaciones:

Banco Mundial 1993c, Barsh 1993, Baverman 1993, Bowser y otros 1992, *Bread for the World Institute* 1993, Brown, Kane y Ayres 1993, Clarke 1991, Cohen 1993, Cuhane 1993, Deng 1993, Departamento de Estado de los Estados Unidos 1945, *End Child Prostitution in Asian Tourism* 1992, FNUAP 1991, Gurr 1993, Hamm, Nuscheler y Sander 1993, Homer-Dixon 1991, *Human Rights Watch* 1993, Instituto de los Recursos Mundiales 1992, Kakar 1993, Kaplan 1994, Mackay 1993, Mandel y otros 1993, Mann, Tarantola y Netter 1992, Naciones Unidas 1993c, OCDE 1993c, Oficina Internacional del Trabajo 1993, OMS 1993a, Pear 1993, PNUD 1993a, Remenyi 1991, Sen 1981, Sköns y Ström 1993, Smith 1993, Speth 1993, Tullis 1993, Wilford 1994.

Las referencias relativas a los cuadros son las siguientes: recuadro 2.1, materiales recopilados por las oficinas exteriores del PNUD; recuadro 2.2, Sen 1981; recuadro 2.3, Mann, Tarantola y Netter 1992; recuadro 2.4, Kakar 1993; recuadro 2.5, Tullis 1993; recuadro 2.7, Cohen 1993; recuadro 2.8, Kieschnick y Parzen 1992, Remenyi 1991 y Yaron 1994.

Las referencias relativas a los cuadros son las siguientes: cuadro 2.2, OACNUR 1993 y Sköns y Ström 1993.

Las referencias relativas a los gráficos son las siguientes: gráfico 2.1, Banco Mundial 1993c; gráfico 2.2, OCDE 1993d, gráfico 2.6, OACNUR 1993.

Las referencias relativas a los lugares de crisis actuales en el anexo 1 son las siguientes: Amnistía Internacional 1993; Banco Mundial 1993c; *Bread for the World Institute* 1993; *Human Rights Watch* 1993; Kuroda 1993; Naciones Unidas 1993c y Sköns y Ström 1993.

Las referencias relativas a los estudios por países sobre integración social son las siguientes: Mauricio, Bhehnick, Hanoomanjee y Nababsing 1993; Malasia, Demery y Demery 1992 e ISIS 1993b; Zimbabwe, de Waal 1990 y Klugman, Stewart y Helmsing 1992.

El capítulo 3 se basa en las siguientes publicaciones:

Boutros Ghali 1992, Brzoska 1993, DiChiaro y Laurance 1993, Eliasson 1993, Isberto 1993, Naciones Unidas 1945, 1993a, 1993b y 1994, *Physicians for Human Rights* y el Proyecto de Armas de *Human Rights Watch*, 1993, Sivard 1993, Sköns y Ström 1993, Smith 1993, Urquhart

1993 y Wulf 1993a, 1993b, 1993c y 1993d.

Las referencias relativas a los cuadros son las siguientes: recuadro 3.1, Sköns y Ström 1993; recuadro 3.2, DiChiaro y Laurance 1993; recuadro 3.4, Cunningham 1994; recuadro 3.5, DiChiaro y Laurance 1994; recuadro 3.6, *Physicians for Human Rights* y el Proyecto de Armas de *Human Rights Watch* 1993; recuadro 3.7, Laurance y Wulf 1993; recuadro 3.8, Naciones Unidas 1945.

Las referencias relativas a los cuadros son las siguientes: cuadro 3.3, Brzoska 1993; cuadros 3.4 y 3.5, Sköns y Ström 1993.

Las referencias relativas a los gráficos son las siguientes: gráficos 3.3 y 3.4, Sköns y Ström 1993; gráfico 3.5, Wulf 1993b.

El capítulo 4 se basa en las siguientes publicaciones:

Banco Mundial, 1992a, 1992b, 1993a y 1993c; Cassen y otros 1987; Chickering y Salahdine 1991, Griffin y McKinley 1993, Kaul y Savio 1993, Krueger 1993, *North-South Roundtable*, de próxima publicación, OCDE 1993a, Ogata, Volker y otros 1993, PNUD 1992, 1993a y 1993b, Randel y German 1993, y UNICEF 1994.

Las referencias relativas a los cuadros son las siguientes: cuadros 4.1, 4.2 y 4.3, Griffin y McKinley 1993; recuadro 4.4, Banco Mundial 1992b, recuadro 4.5, Ofstad, Tostensen y Vraalsen 1991; recuadro 4.6, PNUD 1993b y UNICEF 1994; recuadro 4.7, Kamphius 1993 y Randel y German 1993; recuadro 4.8, Banco Mundial 1993c, Parker y Jespersen 1994 y UNICEF 1990; recuadro 4.9, Streeten 1994b.

Las referencias relativas a los cuadros son las siguientes: cuadro 4.1, OCDE 1993a; cuadro 4.9, Banco Mundial 1993a y PNUD 1992.

Las referencias relativas a los gráficos son las siguientes: gráfico 4.1, Banco Mundial 1993b; gráficos 4.4 y 4.5, Banco Mundial 1992a y 1993a, PNUD 1992; gráfico 4.6, Banco Mundial 1993b.

El capítulo 5 se basa en las siguientes publicaciones:

Adamu 1993, Akder 1993, Aturupane, Glewwe e Isenman 1994, Barsh 1993, El-laithy 1993, ISIS 1993a, Khatib 1993, Makgetla 1993, Noll 1993, Obame 1993, Osman 1993, Spindola 1993, Srinivasan 1994, Streeten 1994a y Zhizhou 1993.

Las referencias relativas a los gráficos son las siguientes: gráfico 5.4, Makgetla 1993 y PNUD 1993a; gráfico 5.5, PNUD 1993a y Spindola 1993; gráfico 5.6, Adamu 1993; gráfico 5.7, El-laithy 1993; gráfico 5.8, Zhizhou 1993; gráfico 5.9, ISIS 1993a y 1993b.

Bibliografía

- Adamu, Sam O. 1993. "Disaggregated Human Development Index within Nigeria". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Akder, A. Halis. 1993. "Disaggregated Human Development Index: A Means to Closing Gaps". Documento presentado en el Seminario sobre Usos del Índice de Desarrollo Humano, 17 y 18 de febrero, PNUD, Nueva York.
- Amnistía Internacional. 1993. *Amnesty International Report 1993*. Londres.
- Anand, Sudhir. 1992. "Review of Hunger and Public Action, por Jean Drèze y Amartya Sen". *Journal of Economic Literature* 30 (junio), págs. 919 a 921.
- . 1993. "Inequality Between and Within Nations". Universidad de Harvard, Center for Population and Development Studies, Cambridge, Massachusetts, mimeografiado.
- . 1994. "Population, Well-Being, and Freedom". En G. Sen, A. Germain y L.C. Chen, editores, *Population Policies Reconsidered*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Anand, Sudhir y S.M.R. Kanbur. 1991. "Public Policy and Basic Needs Provision: Intervention and Achievement in Sri Lanka". En J.P. Drèze y A.K. Sen, editores, *The Political Economy of Hunger*, vol. 3. Oxford, Clarendon Press.
- Anand, Sudhir y Martín Ravallion. 1993. "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services", *Journal of Economic Perspectives* 7 (1), págs. 133 a 150.
- Anand, Sudhir y Amartya Sen. De próxima publicación. "Sustainable Human Development: Concepts and Priorities". Documento no periódico No. 8 de la ODH, PNUD, Nueva York.
- Aturupane, Harsha, Paul Glewwe y Paul Isenman. 1994. "Poverty, Human Development and Growth: An Emerging Consensus?". Documento presentado en una reunión de la *American Economic Association*, 3 de enero, Boston, Massachusetts.
- Banco de Pagos Internacionales. 1993. *Informe Anual*, Basilea.
- Banco Mundial. 1992a. *Informe Anual del Banco Mundial*, Washington, D.C.
- . 1992b. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992, Desarrollo y Medio Ambiente*, Washington, D.C.
- . 1993a. *Informe Anual del Banco Mundial*, Washington, D.C.
- . 1993b. *World Debt Tables*, Washington, D.C.
- . 1993c. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993, Inversión en Salud*, Washington, D.C.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. *Nuestro futuro común* (El Informe Brundtland), Nueva York, Oxford University Press.
- Barsh, Russel Lawrence. 1993. "Canada's Aboriginal Peoples: Social Integration or Disintegration". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Baverman, Mark. 1993. "Violence: The Newest Worry on the Job", *New York Times*, 15 de diciembre.
- Béridogo, Bréhima. 1993. "Social Integration: Mali's Case". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Betancourt, Keyla y Gustavo Márquez. 1993. "Venezuela: Un estudio de caso en integración social". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Bheenick, Rundheersing, Esther Hanoomanjee y Vidula Nababsing. 1993. "Mauritius: A Case Study on Social Integration from a Human Development Perspective". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Boutros Ghali, Boutros. 1992. *Un programa de paz: establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Informe del Secretario General preparado de conformidad con la Declaración aprobada en la reunión en la cumbre del Consejo de Seguridad, 31 de enero, Nueva York, Naciones Unidas, DPI/1247.
- Bowser, René, Susan Conbere, Bella Marañon y Alan Miller. 1992. *Southern Exposure: Global Climate Change and Developing Countries*. Center for Global Change, Universidad de Maryland, College Park.
- Bread for the World Institute. 1993. *Hunger 1994: Transforming the Politics of Hunger*. Cuarto informe anual sobre la situación del hambre en el mundo, Washington, D.C.
- Brown, Lester R., Hal Kane y Ed Ayres. 1993. *Vital Signs 1993*, Nueva York, W.W. Norton and Company.
- Brown, Lester R. y otros. 1993. *State of the World — Worldwatch Institute Report on Progress toward a Sustainable Society*, Nueva York, W.W. Norton and Company.
- Brundtland, Gro Harlem. 1993. "Population, Environment and Development", Conferencia en homenaje a Rafael M. Salas, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 28 de septiembre, Nueva York.
- Brzoska, Michael. 1993. "Military Aid — Selected Issues and Data". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.

- Buarque, Cristovam. 1993. "Brazil: From Inequality to Aparthation". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Carlson, Beverley A. De próxima publicación. "Indicators Concerning Children in the Countries of the Former Soviet Union", *Journal of Development Studies*.
- Cassen, Robert y otros. 1987. *Does Aid Work?*, Nueva York: Oxford University Press.
- Clarke, Robin. 1991. *Water: The International Crisis*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Cohen, Roger. 1993. "Europeans Ponder Working Less So More of Them Can Have Jobs". *New York Times*, 22 de noviembre, sección A, pág. 6.
- Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. 1994. "Proyecto de Programa de Acción de la Conferencia: Nota del Secretario General", Naciones Unidas, Nueva York, A/CONF.171/PC/5.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 1992a. *Combating Global Warming: Study on a Global System of Tradable Carbon Emission Entitlements*, Ginebra, Naciones Unidas.
- . 1992b. *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1992*, informe de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York, Naciones Unidas.
- . 1993. *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1993*, informe de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York, Naciones Unidas.
- Coomaraswamy, Radhika. 1993. "Sri Lanka: A Case Study in Social Integration" Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Cosslett, Christopher. 1993. "Environmental Degradation, Resource Scarcity and the Implications for Human Security". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Cuhane, Dennis. 1993. "Where Should the Homeless Sleep?" *New York Times*, 19 de diciembre, sección E, pág. 13.
- Cunningham, Keith. 1994. "U.S. Foreign Base Closure with European and Pacific Case Studies". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Chickering, Lawrence A. y Mohamed Salahdine, editores. 1991. *The Silent Revolution: The Informal Sector in Five Asian and Near Eastern Countries*. San Francisco: ICS Press.
- Demery, David y Lionel Demery. 1992. *Adjustment and Equity in Malaysia*, París, OCDE.
- Deng, Francis M. 1993. *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community*, Washington, D.C., The Brookings Institute.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1945, Report to the President on the results of the San Francisco Conference by the Secretary of State. Publicación 2343, 26 de junio, Washington, D.C.
- Desai, Meghnad. 1994. "Greening of the HDI?". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- de Waal, Victor. 1990. *The Politics of Reconciliation: Zimbabwe's First Decade*, Londres, Hirst and Company.
- DiChiaro, Joseph y Edward J. Laurance. 1993. "Nuclear Weapons in a Changing World: Consequences for Development". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- . 1994. "Arms Transfer Cost Data". Nota de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Dore, Ronald. De próxima publicación. "Why Visiting Sociologists Fail", *World Development* 22.
- Dowd, John E. y Laurance D. Haber. 1994. "A Human Development Agenda for Disability: Statistical Considerations". División de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Eliasson, Jan. 1993. "End the Grim Harvest", *New York Times*, 22 de octubre.
- El-laithy, Heba. 1993. "The Disaggregated Human Development Index for Egypt". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- End Child Prostitution in Asian Tourism*. 1992. "Child Prostitution in Asia", Bangkok, mimeografiado.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 1990. *Children and Development in the 1990s: A UNICEF Sourcebook*, Nueva York.
- . 1993. *El Progreso de las Naciones*, Nueva York.
- . 1994. *Estado Mundial de la Infancia 1994*, Barcelona, J. y J. Asociados.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). 1991. *Population and the Environment: The Challenges Ahead*, Nueva York.
- . 1993. *El Estado de la Población Mundial*, Nueva York.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). 1992. *The State of the World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequences*, Nueva York, New York University Press.
- Fondo Monetario Internacional. 1993. *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., octubre.
- Fresneda, Oscar. 1993. "Informe de avance sobre recopilación de indicadores de desarrollo humano para Colombia". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Ghubash, Mouza. 1993. "Human Development Report 1994: United Arab Emirates". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Goldstone, Leo. 1993. "The Use of Composite Indexes for Ranking Countries by Their Level of Development". Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Griffin, Keith y Terry McKinley. 1993. "A New Framework for Development Cooperation". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Gurr, Tedd Robert. 1993. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnic Conflicts*, Washington, D.C., United

- States Institute of Peace Press.
- Hamm, Brigitte, Franz Nuscheler y Harald Sander. 1993. "Social Needs and Social (Dis-) Integration in Industrial Countries". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Haq, Mahbub ul. 1993a. "Bretton Woods Institutions: The Vision and the Reality". Documento presentado en la Conferencia de Bretton Woods, 1° y 2 de septiembre, Bretton Woods, N.H.
- . 1993b. "New Compulsions of Human Security". Documento presentado en la 46° Conferencia Anual ONG/DIP, 8 de septiembre, Nueva York.
- . 1993c. "A New Framework of Development Cooperation". Documento presentado en la reunión de Tidewater, 19 y 20 de julio, Zacatecas, (México).
- . De próxima publicación. "New Perspectives on Human Development". Documento no periódico No. 9 de la OIHD, PNUD, Nueva York.
- Hartwick, John M. 1977. "Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources". *American Economic Review* 67 (5), págs. 972 a 974.
- Henry, Ralph M. 1993. "Trinidad and Tobago: Human Development Index 1993". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Hicks, John R. 1946. *Value and Capital*, segunda edición, Oxford, Clarendon Press.
- Homer-Dixon, Thomas F. 1991. "On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", *International Security* 16 (2), págs. 76 a 116.
- Human Rights Watch*. 1993. *Human Rights Watch World Report 1993*, Nueva York.
- Institute of Strategic and International Studies (ISIS). 1993a. "Disaggregated Human Development Index of Malaysia". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- . 1993b. "Social Integration and Social Tension and Disintegration in Malaysia". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Instituto de Recursos Mundiales. 1992. *World Resources 1992-1993*, Nueva York, Oxford University Press.
- Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz. 1992. *World Armaments and Disarmament*, Nueva York, Oxford University Press.
- Jahan, Selim. 1992. "The US Foreign Aid in the Nineties", *Journal of International and Strategic Studies* (octubre), págs. 136 a 159.
- Kakar, Sandip. 1993. "Natural Disaster Trends in Relation to Vulnerability and Development". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD, Nueva York.
- Kamphius, Elise. 1993. "Hidden Trade Barriers: Tied Aid Credits". Documento presentado al Seminario sobre ayuda y fijación de condiciones para ésta, *European Association of Development Research y Norwegian Institute of International Affairs*, septiembre 13, Berlín.
- Kaplan, Robert D. 1994. "The Coming of Anarchy", *Atlantic Monthly*, (febrero).
- Kaul, Inge y Roberto Savio. 1993. "Global Human Security: A New Political Framework for North-South Relations", *Society for International Development*, Roma y Nueva York, mimeografiado.
- Khatib, Hisham. 1993. "The Human Development Index as a Policy and Planning Tool". Documento presentado al seminario sobre usos del Índice del Desarrollo Humano, febrero 17 y 18, PNUD, Nueva York.
- Kieschnick, Michael Hall y Julia Ann Parzen. 1992. *Credit Where It's Due: Development Banking for Communities*. Filadelfia: Temple University Press.
- Kirdar, Üner y Leonard Silk, editores. 1994. *A World Fit for People*, Nueva York: New York University Press.
- Klugman, Jeni. 1993. "The Russian Federation: Case Study on Social Integration". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Klugman, Jeni, Frances Stewart y A.H. Helmsing. 1992. "Decentralization in Zimbabwe". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Krueger, Anne O. 1993. *Economic Policies at Crossroads: The United States and Developing Countries*, Washington, D.C., Brookings Institute.
- Kuroda, Michiko. 1993. "Potential Emergency Conflicts". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Lamb, Geoffrey, con Valeriana Kallab, editores. 1992. *Military Expenditure and Economic Development: A Symposium on Research Issues*, World Bank Discussion Paper 185, Washington, D.C.
- Laurance, Edward J. y Herbert Wulf. 1993. "United Nations Register of Conventional Armaments 1992". Nota de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Lewis, W. Arthur. 1955. *The Theory of Economic Growth*, Chicago, Illinois, Richard D. Irwin, Inc.
- Mackay, Judith. 1993. *The State of Health Atlas*, Nueva York, Touchtone Books.
- Makgetla, Neva Seidman. 1993. "South Africa: Submission on Human Development Index". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Mandel, Michael J., Paul Magnusson, James E. Ellis, Gail DeGeorge y Keith L. Alexander. 1993. "The Economics of Crime", *Business Week*, 13 de diciembre, págs. 72 a 81.
- Mann, Jonathan, Daniel Tarantola y Thomas Netter, editores. 1992. *AIDS in the World: A Global Report 1992*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Naciones Unidas. 1945. *Carta de las Naciones Unidas*, Nueva York.
- . 1991. *Situación de la mujer en el mundo: Tendencias y estadísticas. 1970-1990*, Nueva York.
- . 1992. *Estudio económico mundial 1992: Tendencias y políticas actuales en la economía mundial*, Nueva York, Nueva York, E/1992/40.ST/ESA/231.
- . 1993a. *Asistencia para la remoción de minas*, Nueva York, A/RES/48/7.
- . 1993b. *Desarme general y completo*, resolución, Nueva York, A/C.1/48/L.42.
- . 1993c. *Informe sobre la situación social en el mun-*

- do 1993, Nueva York.
- . 1993d. *Estudio Económico Mundial 1993: Tendencias y Políticas Actuales en la Economía Mundial*, Nueva York.
- . 1994. *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*, Nueva York, A/RES/48/79.
- Ng'eno, Nehemiah. 1993. "Social Integration and Disintegration in Kenya: An Economic Analysis". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Noll, Heinz-Herbert. 1993. "Disaggregated Human Development Index for Germany". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- North-South Roundtable. De próxima publicación. *The United Nations and Bretton Woods Institutions: Challenges for the Twenty-first Century*, Londres, Macmillan.
- Nussbaum, Martha y Amartya K. Sen, editores. 1993. *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press.
- Obame, Jean Christian. 1993. "Étude sur les indices sectoriels du développement humain au Gabon". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Ochocki, Hab Andrzej. 1993. "National Human Development Report: Poland". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR). 1993. *The State of the World's Refugees*, Londres, Penguin.
- Oficina Internacional del Trabajo. 1992. *El trabajo en el mundo*, Ginebra.
- . 1993. *El trabajo en el mundo*, Ginebra.
- Ofstad, Arve, Arne Tostensen y Tom Vraalsen. 1991. "Towards a 'Development Contract': A New Model for International Agreements with African Countries?". Documento de trabajo, Christian Michelsen Institute, Development Research and Action Programme, Fantoft.
- Ogata, Shijuro, Paul Volcker y otros. 1993. "Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on the U.N. Financing". Proyecto de la Fundación Ford, febrero.
- Onimode, Bade. 1993. "Nigeria: Case Study on Social Integration, Social Tension and Disintegration". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 1992. *Development Cooperation Report*, París.
- . 1993a. *Assessing the Effects of the Uruguay Round, Trade Policy Issues 2*, París.
- . 1993b. *Development Cooperation Report*, París.
- . 1993c. *Education at a Glance*, París.
- . 1993d. *Employment Outlook*, París.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 1992. *El Estado de la Alimentación y la Agricultura*, Roma.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 1993a. *Global Health Situation and Projections*, División de Vigilancia Epidemiológica y de Evaluación de la Situación y las Tendencias de la Salud, Ginebra.
- . 1993b. *Implementation of the Global Strategy for Health for All by the Year 2000*, Ginebra.
- Osman, Osman M. 1993. "The Uses of the HDI as a Statistical Tool of Policy Planning". Documento presentado en el seminario sobre usos del Índice de Desarrollo Humano, febrero 17 y 18, PNUD, Nueva York.
- Pardo, Cándido M. López. 1994. "Índice de Desarrollo Humano: El Caso Cuba". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Parker, David y Eva Jespersen. 1994. *20/20: Mobilizing Resources for Children in the 1990s*. Documento de trabajo del personal del UNICEF, Nueva York.
- Pear, Robert. 1993. "Fewer Are Insured for Medical Care", *New York Times*, 15 de diciembre, sección A, pág. 24.
- Pearce, David W. 1993. *Economic Values and the Natural World*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Pearce, David W. y Jeremy J. Warford. 1993. *World without End: Economics, Environment, and Sustainable Development*, Nueva York: Oxford University Press.
- Physicians for Human Rights y el Arms Project of Human Rights Watch. 1993. *Landmines: A Deadly Legacy*, Nueva York: Human Rights Watch.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1990. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- . 1991. *Informe sobre Desarrollo Humano 1991*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- . 1992. *Informe sobre Desarrollo Humano 1992*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- . 1993a. *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*, CIDEAL, Madrid.
- . 1993b. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*, Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1992. *Informe mundial sobre la educación*, París.
- . 1993. *Informe mundial sobre la educación*, París.
- Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. 1994. *The Opiate Industry of Pakistan—Summary*, Islamabad.
- Pronk, Jan, y Mahbub ul Haq. 1992. "Sustainable Development: From Concept to Action", The Hague Report, Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, La Haya y PNUD, Nueva York.
- Randel, Judith y Tony German. 1993. *The Reality of Aid: An Independent View of Aid*, Londres, Action Aid.
- Remenyi, Joe. 1991. *Where Credit Is Due: Income-Generating Programs of the Poor in Developing Countries*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Repetto, Robert, editor. 1985. *The Global Possible: Resources, Development, and the New Century*, libro del Instituto de Recursos Mundiales, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Rupesinghe, Kumar y Michiko Kuroda, editores. 1992. *Early Warning and Conflict Resolution*, Nueva York, St. Martin's Press, en asociación con el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, Oslo.
- Schultz, Theodore W. 1980. *Investing in People*, San

- Francisco: University of California Press.
- Seers, Dudley. 1962. "Why Visiting Economists Fail", *Journal of Political Economy* 70 (agosto), págs. 325 a 338.
- Sen, Amartya K. 1970. *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden-Day. Reimpresión, Amsterdam: North-Holland, 1979.
- . 1980. "Equality of What?" En S.M. McMurrin, editor, *Tanner Lectures on Human Values*, vol. 1, Salt Lake City, University of Utah Press, y Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, reimpresso en Sen 1982.
- . 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Londres, Oxford University Press.
- . 1982. *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford, Basil Blackwell, y Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- . 1985a. *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- . 1985b. "Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984". *Journal of Philosophy* 82 (4), págs. 169 a 221.
- . 1987. *The Standard of Living*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- . 1992. *Inequality Reexamined*, Oxford, Clarendon Press, y Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Shaw, John. 1993. "Study on Social Integration in Australia". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Sivard, Ruth Leger. 1993. *World Military and Social Expenditures 1993*, Leesburg, Virginia, World Priorities Inc.
- Sköns, Elisabeth y Gabriele Winai Ström. 1993. "Weapon Supplies to Trouble Spots". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Smith, Dan. 1993. "War, Peace and Third World Development". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Sofi, Jamil. 1993. "Study on Social Integration in the Kingdom of Saudi Arabia". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Solow, Robert M. 1974a. "The Economics of Resources or the Resources of Economics", *American Economic Review* 64 (2), págs. 1 a 14.
- . 1974b. "Intergenerational Equity and Exhaustible Resources", *Review of Economic Studies*, Symposium on the Economics of Exhaustible Resources.
- . 1992. "An Almost Practical Step toward Sustainability", discurso por invitación en el 40° aniversario de *Resources for the Future*, 8 de octubre, Washington, D.C.
- Speth, James Gustave. 1992. "A Post-Rio Compact", *Foreign Policy* 88 (otoño).
- . 1993. "Towards Sustainable Food Security", *Sir John Crawford Memorial Lecture*, Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agronómicas Internacionales, 25 de octubre, Washington, D.C.
- Spindola, Austregésilo Gomes. 1993. "The Human Development Index and Other Development Indicators of Brazil". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Srinivasan, T.N. 1994. "Human Development: A Paradigm or Reinvention of the Wheel?". Documento presentado en una reunión de *American Economic Association*, 3 de enero, Boston, Massachusetts.
- Stalker, Peter. 1994. *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*, Ginebra, OIT.
- Stiftung Entwicklung und Frieden. 1993. *Entwicklung und Frieden: Globale Trends 93/94—Daten zur Weltentwicklung*, Frankfurt, Fischer Taschenbuch Verlag GmbH.
- Streeten, Paul. 1994a. "Human Development: Means and Ends". Documento presentado en una reunión de la *American Economic Association*, 3 de enero, Boston, Mass.
- . 1994b. "Why Failed Economists Visit". Nota de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Taylor, Charles. 1985. *Human Agency and Language: Philosophical Papers*, vol. 1, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Transparency International. 1993. "Good Governance and Third World Development", con contribuciones de Ulrich Albrecht, Peter Eigen, Thomas F. Gallagher y Johan Galtung. Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Tullis, LaMond. 1993. "Illicit Drugs: Socioeconomic and Political Impacts in Nine Countries". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales (UICN). 1980. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. Gland, Suiza, IUCN-PNUD-WWF.
- Urquhart, Brian. 1993. "A UN Volunteer Force — The Prospects", *New York Review of Books*, 15 de julio, págs. 52 a 56.
- U.S. Committee for Refugees. 1993. *World Refugee Survey*, Washington, D.C., World Refugee Survey.
- Wagstaff, Adam. 1993. "Human Development Indicators for the United Kingdom". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Wang, Rusong. 1993. "Country Case Study on Social Integration in China: Its Past, Present and Prospect". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Weston, Barus H., editor. 1990. *Alternative Security: Living without Nuclear Deterrence*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Wilford, John Noble. 1994. "Among the Dying Species Are Lost Tribes of Mankind", *New York Times*, 2 de

- enero, sección 4.
- Wollstonecraft, Mary. 1792. *Vindication of the Rights of Woman: with Strictures on Political and Moral Subjects*, Londres, Joseph Johnson.
- Wulf, Herbert. 1993a. "Conversion: Managing the Disarmament Process". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- . 1993b. "Peace Dividend". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- . 1993c. "Suggestions for a Concrete Agenda of Action". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- . 1993d. "Transparency in Armaments and Armed Forces". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Yaron, Jacob. 1994. "What Makes Rural Finance Institutions Successful?" *World Bank Research Observer* 9 (1), págs. 49 a 70.
- Yoo, Yoon-Ha, Soon Wonkwon y Won Hee Rhee. 1993. "Human Development Index of Korea". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.
- Zhizhou, Cai. 1993. "Human Development of China". Documento de antecedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York.

Definiciones escogidas

- *Acceso a agua potable.* Porcentaje de la población que tiene acceso razonable a un suministro de agua apta para el consumo, que comprende aguas superficiales depuradas, o aguas no depuradas pero no contaminadas, como las procedentes de manantiales, pozos sanitarios y pozos perforados protegidos.

- *Acceso a servicios de salud.* Porcentaje de la población que puede recabar servicios locales de salud, con un tiempo máximo de una hora de marcha a pie o de desplazamiento en medios locales de transporte.

- *Acceso a servicios de saneamiento.* Porcentaje de la población que tiene acceso razonable a medios sanitarios para la eliminación de excrementos y desechos, incluidas letrinas exteriores y estercoleros.

- *Agua, recursos renovables internos.* Corriente anual media de ríos y acuíferos generada por precipitaciones o en forma endógena.

- *Ahorro interno (bruto).* El producto interno bruto menos el consumo estatal y privado.

- *Años de vida perdidos por muerte prematura.* La suma de los años perdidos debido a muerte prematura por cada 1.000 personas, lo que indica la carga de la mortalidad en términos absolutos.

- *Asistencia alimentaria en cereales.* Los cereales suministrados por países donantes y organizaciones internacionales, entre ellas el Programa Mundial de Alimentos y el Consejo Internacional del Trigo, según los informes correspondientes a cada año determinado de producción. Entre los cereales figuran trigo, harina, bulgur, arroz, granos gruesos y los componentes cerealeros de alimentos combinados.

- *Asistencia oficial para el desarrollo (AOD).* Desembolso neto de préstamos y subvenciones en condiciones financieras favorables por organismos oficiales de países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con miras

a promover el desarrollo económico y el bienestar de los países, incluidas la cooperación y la asistencia técnicas.

- *Balanza de cuenta corriente.* La diferencia entre: a) las exportaciones de bienes y servicios (factoriales y no factoriales), más las corrientes de entrada de transferencias privadas no recíprocadas, pero sin las transferencias oficiales, y b) las importaciones de bienes y servicios, más todas las transferencias al resto del mundo no recíprocadas.

- *Científicos.* Personas que han recibido una formación científica o tecnológica (generalmente por haber egresado de instituciones de enseñanza terciaria en cualquier esfera de las ciencias) y que trabajan profesionalmente en actividades de investigación y desarrollo, incluidos los administradores y directores de esas actividades.

- *Crecimiento menguado (desnutrición infantil moderada y grave).* Porcentaje de niños menores de cinco años cuyo peso es inferior a menos dos desviaciones estándar respecto del peso medio normal correlacionado con la estatura y correspondiente a la población de referencia.

- *Densidad de población.* Cociente entre la cantidad total de habitantes y la superficie del territorio ocupado.

- *Dependencia respecto del comercio.* Las exportaciones más las importaciones, como porcentaje del PIB.

- *Desempleo.* Los desempleados son todas las personas mayores de una determinada edad que no tienen un empleo remunerado ni trabajan por cuenta propia, que están disponibles para un empleo remunerado o para trabajar por cuenta propia y que han adoptado medidas concretas para buscar un empleo remunerado o para trabajar por cuenta propia.

- *Deuda externa.* La suma de la deuda a largo plazo pública, la deuda a largo plazo que posee garantía pública y la deuda privada a largo plazo carente de garantías, más el uso del crédito del FMI y la deuda a corto plazo.

- *Disparidades mujeres/hombres.* Serie de estimaciones nacionales, regionales y de otro orden en las cuales todas las cifras correspondientes a mujeres se expresan en relación con las cifras correspondientes a hombres, cuyo índice es 100.
- *Disparidades rurales/urbanas.* Serie de estimaciones nacionales, regionales y de otro orden en las cuales todas las cifras rurales se expresan en relación con las correlativas cifras urbanas, cuyo índice es 100.
- *Disparidades Sur-Norte.* Serie de estimaciones nacionales, regionales y de otro orden en las cuales todas las cifras se expresan en relación con las cifras medias correspondientes a todos los países industrializados, cuyo índice es 100.
- *Empleados.* Empleados de plantilla, propietarios que trabajan, socios activos de empresas y trabajadores no remunerados en empresas familiares, pero excluidas las personas ocupadas en actividades domésticas.
- *Enseñanza primaria.* Educación de primer nivel (nivel 1 según la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación, CIUED), cuya principal función consiste en suministrar conocimientos básicos, como escuelas elementales y primarias.
- *Enseñanza secundaria.* Educación de segundo nivel (niveles 2 y 3 según la CIUED), después de haber recibido previamente cuatro años de instrucción, como mínimo, en el primer nivel, y que imparte instrucción general o especializada, o ambas cosas, como escuelas intermedias, escuelas secundarias y secundarias superiores, escuelas normales de ese nivel y escuelas de enseñanza de oficios o técnicas.
- *Enseñanza secundaria técnica.* Educación impartida en los establecimientos de enseñanza secundaria, cuyo objetivo es preparar a los alumnos directamente para un oficio o una ocupación diferente de la docencia.
- *Enseñanza terciaria.* Educación de tercer nivel (niveles 5, 6 y 7 según la CIUED), como universidades, escuelas normales superiores o instituciones de formación profesional de nivel superior, que exigen como condición mínima de admisión haber egresado de las escuelas de segundo nivel o probar el dominio de conocimientos de un nivel equivalente.
- *Esferas de prioridad humana.* Enseñanza básica, atención primaria de la salud, agua apta para el consumo, saneamiento adecuado, planificación de la familia y nutrición.
- *Esperanza de vida al nacer.* Número de años que vivirá un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida.
- *Exportaciones de bienes y servicios.* Valor de todos los bienes y servicios no factoriales suministrados al resto del mundo, inclusive mercancías, fletes, seguros, viajes y otros servicios no factoriales.
- *Fuerza de trabajo.* Población económicamente activa, incluidos las fuerzas armadas y los desempleados, pero excluidas las amas de casa y otras personas que prestan servicios no remunerados.
- *Gasto en educación.* Gasto efectuado por concepto de provisión, gestión, inspección y apoyo de escuelas de párvulos, primarias y secundarias, universidades y colegios universitarios, instituciones de enseñanza de oficios, formación profesional, técnica y de otro orden, y servicios administrativos y auxiliares en general.
- *Gasto en salud.* Gastos efectuados en hospitales, centros de salud y clínicas, planes de seguros de salud y planificación de la familia.
- *Gasto militar.* Gastos efectuados por el departamento de defensa u otros departamentos de un gobierno en el mantenimiento de las fuerzas militares, incluidos la compra de pertrechos y equipo militares, la construcción, el reclutamiento, el entrenamiento y los programas de asistencia militar.
- *Gasto público.* Gastos efectuados por todas las oficinas, los departamentos, los establecimientos y otros organismos que actúan como agencias o instrumentos de la administración central de un país. Comprende tanto los gastos corrientes como los de capital o desarrollo, pero no los gastos provinciales, locales y particulares.
- *Graduados en ciencias.* Egresados de enseñanza terciaria en las esferas de las ciencias naturales y aplicadas, incluida la medicina.
- *Impuestos directos.* Impuestos sobre el ingreso neto real o presunto de los particulares, sobre las utilidades de las empresas y

sobre las ganancias de capital, obtenidas ya sea por ventas de tierras, de títulos de propiedad o de otros activos.

- *Índice de desarrollo humano (IDH)*. Medición mixta del desarrollo humano mediante indicadores representativos de tres dimensiones igualmente ponderadas del desarrollo humano: la longevidad (esperanza de vida al nacer), los conocimientos (alfabetización de adultos y promedio de años de escolaridad) y el ingreso (paridades de poder adquisitivo en dólares per cápita).

- *Índice de invernadero*. Emisiones netas de los tres principales gases de invernadero (anhídrido carbónico, metano y clorofluorocarburos), cada uno de ellos ponderado según su capacidad para atrapar calor, en valores equivalentes de anhídrido carbónico y expresados en toneladas métricas de carbono per cápita.

- *Índice de producción de alimentos per cápita*. Cantidad anual media de alimentos producidos per cápita en relación con la producida en el año indizado. Se entiende por alimentos: nueces, legumbres, frutas, cereales, hortalizas, caña de azúcar, remolacha azucarera, tubérculos feculentos, aceites comestibles, carne y productos derivados de la ganadería.

- *Ingresos por empleado*. Ingresos a precios constantes calculados mediante la deflación de los ingresos nominales por empleado según el índice nacional de precios al consumidor.

- *Inmunización*. Promedio de las coberturas de vacunación de niños menores de un año con los cuatro antígenos utilizados en el Programa de inmunización universal del niño.

- *Inversión interna (bruta)*. Desembolsos adicionales a los activos fijos de la economía más cambios netos del nivel de los inventarios.

- *Necesidades de calorías diarias per cápita*. Promedio de la cantidad de calorías necesarias para sostener a una persona a niveles normales de actividad y salud, habida cuenta de la distribución de la población por edad, sexo, peso corporal y temperatura ambiental.

- *Niños con bajo peso al nacer*. Niños que nacen pesando menos de 2.500 gramos.

- *Niños con bajo peso (desnutrición infantil*

moderada y grave). Niños menores de cinco años que registran un nivel inferior a menos dos desviaciones estándar del peso medio por edad correspondiente a la población de referencia.

- *Oferta diaria de calorías per cápita*. El equivalente calórico de la oferta neta de alimentos de un país, dividida por el número de habitantes, por día.

- *Países menos adelantados*. Grupo de países en desarrollo definido por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Casi todos esos países sufren una o varias de las siguientes restricciones: un PNB per cápita de aproximadamente 300 dólares o menos, falta de litoral, insularidad remota, desertificación y proclividad a desastres naturales.

- *Paridades de poder adquisitivo (PPA)*. Véase PIB per cápita real.

- *Participación en el ingreso*. Los ingresos, tanto en dinero como en especie, correspondientes a percentiles de grupos de hogares clasificados según el ingreso total de cada hogar.

- *Partos atendidos*. Porcentaje de partos con asistencia de médicos, enfermeras, parteras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionales diplomadas.

- *PIB per cápita real (paridades de poder adquisitivo) (PPA)*. Con la utilización de tipos de cambio oficiales para convertir las cifras en moneda nacional en dólares EE.UU. no se pretende medir los poderes adquisitivos relativos de las monedas en cada país. El Proyecto de Comparación Internacional de las Naciones Unidas ha elaborado medidas del PIB real en una escala comparable internacionalmente, utilizando como factores de conversión, en lugar de tipos de cambio, paridades de poder adquisitivo (PPA) expresadas en dólares PPA.

- *Prestaciones de seguridad social*. Indemnización por la pérdida transitoria del ingreso debida a enfermedad o invalidez, pensiones a la vejez, pagos a los discapacitados permanentes y los desempleados, subsidios familiares, de maternidad y para la infancia, y costo de los servicios de asistencia social.

- *Producto nacional bruto (PNB) per cápita y sus tasas de crecimiento*. Cociente entre

el producto nacional bruto y la cantidad de población. El PNB anual per cápita se expresa en dólares EE.UU. corrientes. Las tasas de crecimiento del PNB per cápita son tasas medias de crecimiento anual calculadas ajustando las líneas de tendencias a los valores logarítmicos del PNB per cápita a precios de mercado constantes para cada año del período de que se trate.

- *Producto interno bruto (PIB)*. Producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes, y considerada independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores.

- *Producto nacional bruto (PNB)*. Valor agregado total, interno y externo, producido por residentes, calculado sin deducciones por depreciación. Comprende el PIB más el ingreso factorial neto del exterior, que es el ingreso percibido del exterior por los residentes en concepto de servicios factoriales (trabajo y capital), menos los pagos análogos efectuados a no residentes que contribuyen a la economía nacional.

- *Promedio de años de escolarización*. Promedio de años de enseñanza recibida por personas de 25 años o más.

- *Relación asistencia bilateral/asignación social*. Porcentaje de la AOD que se asigna al sector social.

- *Relación asistencia bilateral/prioridad social*. Porcentaje de la AOD bilateral para el sector social que se asigna a esferas de prioridad humana.

- *Relación de dependencia respecto de la importación de alimentos*. Relación entre las importaciones de alimentos y los alimentos disponibles para distribución interna; es decir, la suma de los alimentos producidos, más los alimentos importados, menos los alimentos exportados.

- *Relación de intercambio*. Relación entre el índice de precios medios de exportación de un país y su índice de precios medios de importación.

- *Relación gasto humano/asistencia*. Porcentaje del PNB de un donante que se destina a esferas de prioridad humana en los países receptores, o monto de la AOD recibida para esferas de prioridad humana expresado en porcentaje del PNB del país receptor.

- *Reservas internacionales (brutas)*. Tenencias de oro monetario, derechos especiales de giro (DEG), las posiciones de reserva de los miembros en el FMI, y tenencias de divisas bajo el control de las autoridades monetarias, expresadas en términos del número de meses de importaciones de bienes y servicios que podrían pagarse con esas tenencias, al nivel existente de importaciones.

- *Servicio de la deuda*. La suma de los reembolsos de capital tomado en préstamo (amortizaciones) y los pagos de intereses, hechos en divisas, bienes o servicios respecto de la deuda externa pública, la deuda externa con garantía pública y la deuda privada sin garantías.

- *Superávit/déficit presupuestario*. Ingresos corrientes y de capital y donaciones recibidas, menos gastos totales y préstamos, y menos amortizaciones.

- *Tasa de acceso a SRO*. Proporción de la población que cuenta con un suministro regular de sales de rehidratación oral (SRO) en su comunidad.

- *Tasa de admisiones, primer nivel*. Número de ingresados al primer nivel de la educación, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población incluida en el grupo de edades que se ha establecido oficialmente que corresponde al primer nivel de educación.

- *Tasa de alfabetización (adultos)*. Porcentaje de personas de 15 años o más que pueden leer, escribir y comprender una exposición corta y sencilla sobre su vida cotidiana.

- *Tasa de dependencia*. Cociente entre la población definida como dependiente (menores de 15 años y mayores de 64) y la población en edad activa (comprendida entre 15 y 64 años).

- *Tasa de egreso de la escuela primaria*. Proporción de alumnos ingresados en el primer nivel de la escuela primaria que egresan de ella al cabo de un lapso normal.

- *Tasa de fecundidad (total)*. Promedio de hijos vivos que tendría una mujer durante toda su vida si a cada edad diera a luz conforme con las tasas de fecundidad imperantes respecto de cada edad específica.

- *Tasa de inflación*. Tasa media de inflación anual, medida por el crecimiento del deflactor implícito del PIB respecto de cada perí-

odo estudiado.

- *Tasa de matriculación (bruta y neta)*. La tasa bruta de matriculación es la cantidad de alumnos matriculados en un nivel de educación, pertenezcan o no al grupo de edad correspondiente a ese nivel, expresada como porcentaje del total de la población del grupo de edades correspondientes a dicho nivel. La tasa neta de matriculación es la cantidad de alumnos matriculados en un nivel de educación y que pertenecen al grupo de edad correspondiente a dicho nivel, expresada como porcentaje del total de la población de ese grupo de edades.

- *Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años*. Cantidad anual de defunciones de niños menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos, como promedio de los cinco años anteriores. Más específicamente, la probabilidad de morir entre el momento del nacimiento y el momento en que se cumplen exactamente cinco años, multiplicada por 1.000.

- *Tasa de mortalidad infantil*. Cantidad anual de defunciones de niños menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos. Más específicamente, la probabilidad de morir entre el nacimiento y el momento en que se cumple exactamente el primer año de edad, multiplicada por 1.000.

- *Tasa de mortalidad materna*. Cantidad anual de defunciones de mujeres por causas relacionadas con el embarazo y el parto, por cada 100.000 nacidos vivos.

- *Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos*. Porcentaje de mujeres casadas en edad de procrear que utilizan, o cuyos maridos utilizan, anticonceptivos de cualquier tipo, o bien métodos modernos o bien tradicionales.

- *Tasa de reposición de la futura fuerza de trabajo*. Número de habitantes menores de 15 años dividido por una tercera parte de la población de entre 15 y 59 años de edad.

- *Técnicos*. Personas dedicadas a la investigación científica y a actividades de desarrollo, que han recibido una formación profesional o técnica durante un mínimo de tres años después de haber egresado de la primera etapa de la enseñanza de segundo nivel.

- *Trabajadores desalentados*. Personas que abandonan la fuerza de trabajo ante las escasas perspectivas de conseguir empleo o que deciden no ingresar a ella.

- *Transición del primero al segundo nivel de enseñanza*. Cantidad de personas que ingresan en la enseñanza secundaria general, expresada como porcentaje del número total de alumnos que el año anterior cursaban el último grado de la enseñanza primaria.

- *Umbral de pobreza*. Nivel de ingresos por debajo del cual no es posible sufragar una dieta mínimamente adecuada en términos nutricionales ni tampoco la satisfacción de necesidades esenciales distintas de las alimentarias.

Clasificación de países

Países agrupados según el índice de desarrollo humano

<i>Desarrollo humano alto</i> (IDH 0,800 y más alto)		<i>Desarrollo humano intermedio</i> (IDH 0,500 a 0,799)		<i>Desarrollo humano bajo</i> (IDH inferior a 0,500)	
Alemania	Ucrania	Albania	Rumania	Afganistán	Vanuatu
Argentina	Uruguay	Antigua y Barbuda	Saint Kitts y Nevis	Angola	Yemen
Armenia	Venezuela	Arabia Saudita	Sanioa	Bangladesh	Zaire
Australia		Argelia	San Vicente	Benin	Zambia
Austria		Azerbaiyán	Santa Lucía	Bhután	Zimbabwe
Bahamas		Bahrein	Seychelles	Burkina Faso	
Barbados		Belice	Sri Lanka	Burundi	
Belarús		Bolivia	Sudáfrica	Cabo Verde	
Bélgica		Botswana	Suriname	Camboya	
Brunei Darussalam		Brasil	Swazilandia	Camerún	
Bulgaria		Cuba	Tailandia	Comoras	
Canadá		China	Tayikistán	Congo	
Colombia		Dominica	Túnez	Côte d'Ivoire	
Costa Rica		Ecuador	Turkmenistán	Chad	
Checoslovaquia		Egipto	Turquía	Djibouti	
Chile		El Salvador	Uzbekistán	Etiopía	
Chipre		Emiratos Arabes Unidos	Viet Nam	Gambia	
Dinamarca		Fiji		Ghana	
España		Filipinas		Guinea	
Estados Unidos		Gabón		Guinea-Bissau	
Estonia		Georgia		Guinea Ecuatorial	
Federación de Rusia		Granada		Haití	
Finlandia		Guatemala		India	
Francia		Guyana		Islas Salomón	
Grecia		Honduras		Kenya	
Hong Kong		Indonesia		Lesotho	
Hungría		Iraq		Liberia	
Irlanda		Jamahiriyá Árabe Libia		Madagascar	
Islandia		Jamaica		Malawi	
Israel		Jordania		Mali	
Italia		Kazajstán		Mauritania	
Japón		Kirguistán		Mozambique	
Kuwait		Líbano		Myanmar	
Letonia		Malasia		Namibia	
Lituania		Maldivas		Nepal	
Luxemburgo		Marruecos		Níger	
Malta		Mauricio		Nigeria	
México		Mongolia		Papua Nueva Guinea	
Noruega		Nicaragua		Pakistán	
Nueva Zelandia		Omán		Rep. Centrafricana	
Países Bajos		Paraguay		Rep. Dem. Popular Lao	
Panamá		Perú		Rep. U. de Tanzania	
Polonia		Qatar		Rwanda	
Portugal		Rep. Árabe Siria		Santo Tomé y Príncipe	
Reino Unido		Rep. de Moldova		Senegal	
Rep. de Corea		Rep. Dominicana		Sierra Leona	
Singapur		Rep. Islámica del Irán		Somalia	
Suecia		Rep. Pop. Dem. de Corea		Sudán	
Suiza				Togo	
Trinidad y Tabago				Uganda	

Países agrupados según el ingreso

<i>Ingreso alto</i> (PNB per cápita superior a 6.000 dólares)	<i>Ingreso intermedio</i> (PNB per cápita 651 a 6.000 dólares)	<i>Ingreso bajo</i> (PNB per cápita 650 dólares o menos)
Alemania	Albania	Perú
Arabia Saudita	Angola	Polonia
Australia	Antigua y Barbuda	Rep. Árabe Siria
Austria	Argelia	Rep. de Moldova
Bahamas	Argentina	Rep. Dominicana
Bahrein	Armenia	Rep. Islámica del Irán
Barbados	Azerbaiyán	Rep. Pop. Dem. de Corea
Bélgica	Belarús	Rumania
Brunei Darussalam	Belice	Saint Kitts y Nevis
Canadá	Bolivia	Samoa
Chipre	Botswana	San Vicente
Dinamarca	Brasil	Santa Lucía
Emiratos Arabes Unidos	Bulgaria	Senegal
España	Cabo Verde	Seychelles
Estados Unidos	Camerún	Sudáfrica
Finlandia	Colombia	Suriname
Francia	Congo	Swazilandia
Grecia	Costa Rica	Tailandia
Hong Kong	Côte d'Ivoire	Tayikistán
Irlanda	Cuba	Trinidad y Tobago
Islandia	Checoslovaquia	Túnez
Israel	Chile	Turkmenistán
Italia	Domínica	Turquía
Japón	Ecuador	Ucrania
Kuwait	El Salvador	Uruguay
Luxemburgo	Estonia	Uzbekistán
Malta	Federación de Rusia	Vanuatu
Noruega	Fiji	Venezuela
Nueva Zelanda	Filipinas	Zimbabue
Omán	Gabón	
Países Bajos	Georgia	
Portugal	Granada	
Qatar	Guatemala	
Reino Unido	Hungría	
Rep. de Corea	Iraq	
Singapur	Islas Salomón	
Suecia	Jamahiriya Árabe Libia	
Suiza	Jamaica	
	Jordania	
	Kazajstán	
	Kirguistán	
	Letonia	
	Líbano	
	Lituania	
	Malasia	
	Marruecos	
	Mauricio	
	México	
	Mongolia	
	Namibia	
	Panamá	
	Papua Nueva Guinea	
	Paraguay	
		Afganistán
		Bangladesh
		Benin
		Bhután
		Burkina Faso
		Burundi
		Camboya
		Comoras
		Chad
		China
		Djibouti
		Egipto
		Etiopía
		Gambia
		Ghana
		Guinea
		Guinea-Bissau
		Guinea Ecuatorial
		Guyana
		Haití
		Honduras
		India
		Indonesia
		Kenya
		Lesotho
		Liberia
		Madagascar
		Malawi
		Maldívas
		Malí
		Mauritania
		Mozambique
		Myanmar
		Nepal
		Nicaragua
		Niger
		Nigeria
		Pakistán
		Rep. Centroafricana
		Rep. Dem. Popular Lao
		Rep. U. de Tanzania
		Rwanda
		Santo Tomé y Príncipe
		Sierra Leona
		Somalia
		Sri Lanka
		Sudán
		Togo
		Uganda
		Viet Nam
		Yemen
		Zaire
		Zambia

Países en las principales agrupaciones mundiales

Países menos adelantados

Todos los países en desarrollo

Países industrializados

Afganistán	Afganistán	Guatemala	Rep. Arabe Siria	Albania
Bangladesh	Angola	Guinea	Rep. Centro-africana	Alemania
Benín	Antigua y Barbuda	Guinea-Bissau	Rep. de Corea	Armenia
Bhután	Arabia Saudita	Guinea Ecuatorial	Rep. Dem. Popular Lao	Australia
Botswana	Argelia	Guyana	Rep. Dominicana	Austria
Burkina Faso	Argentina	Haití	Rep. Islámica del Irán	Azerbaiyán
Burundi	Bahamas	Honduras	Rep. Pop. Dem de Corea	Belarús
Cabo Verde	Bahrein	Hong Kong	Rep. U. de Tanzania	Bélgica
Camboya	Bangladesh	India	Rwanda	Bulgaria
Comoras	Barbados	Indonesia	Saint Kitts y Nevis	Canadá
Chad	Belize	Iraq	Samoa	Checoslovaquia
Djibouti	Benin	Islas Salomón	San Vicente	Dinamarca
Etiopía	Bhután	Jamahiriyá Arabe Libia	Santa Lucía	España
Gambia	Bolivia	Jamaica	Santo Tomé y Príncipe	Estados Unidos
Guinea	Botswana	Jordania	Senegal	Estonia
Guinea-Bissau	Brasil	Kenya	Seychelles	Federación de Rusia
Guinea Ecuatorial	Brunei Darussalam	Kuwait	Sierra Leona	Finlandia
Haití	Burkina Faso	Lesotho	Singapur	Francia
Islas Salomón	Burundi	Libano	Somalia	Georgia
Lesotho	Cabo Verde	Liberia	Sri Lanka	Grecia
Liberia	Camboya	Madagascar	Sudáfrica	Hungría
Madagascar	Camerún	Malasia	Sudán	Irlanda
Malawi	Colombia	Malawi	Suriname	Islandia
Maldivas	Comoras	Maldivas	Swazilandia	Israel
Malí	Congo	Malí	Tailandia	Italia
Mauritania	Costa Rica	Marruecos	Togo	Japón
Mozambique	Côte d'Ivoire	Mauricio	Trinidad y Tabago	Kazajstán
Myanmar	Cuba	Mauritania	Túnez	Kirguistán
Nepal	Chad	México	Turquía	Letonia
Níger	Chile	Mongolia	Uganda	Lituania
Rep. Centroafricana	China	Mozambique	Uruguay	Luxemburgo
Rep. Dem. Pop. Lao	Chipre	Myanmar	Vanuatu	Malta
Rwanda	Djibouti	Namibia	Venezuela	Noruega
Samoa	Dominica	Nepal	Viet Nam	Nueva Zelandia
Santo Tomé y Príncipe	Ecuador	Nicaragua	Yemen	Países Bajos
Sierra Leona	Egipto	Níger	Zaire	Polonia
Somalia	El Salvador	Nigeria	Zambia	Portugal
Sudán	Emiratos Arabes Unidos	Omán	Zimbabwe	Reino Unido
Tanzania	Etiopía	Pakistán		Rep. de Moldova
Togo	Fiji	Panamá		Rumania
Uganda	Filipinas	Papua Nueva Guinea		Suecia
Vanuatu	Gabón	Paraguay		Suiza
Yemen	Gambia	Perú		Tayikistán
Zaire	Ghana	Qatar		Turkmenistán
Zambia	Granada			Ucrania
				Uzbekistán

Países agrupados por regiones

<i>Africa sur al del Sáhara</i>	<i>Estados árabes</i>	<i>Asia oriental</i>	<i>OCDE</i>	<i>Países nórdicos</i>
Angola	Arabia Saudita	China	Alemania	Dinamarca
Benin	Argelia	Hong Kong	Australia	Finlandia
Botswana	Bahrein	Mongolia	Austria	Islandia
Burkina Faso	Egipto	Rep. de Corea	Bélgica	Noruega
Burundi	Emiratos Arabes Unidos	Rep. Pop. Dem. de Corea	Canadá	Suecia
Cabo Verde	Iraq		Dinamarca	
Camerún	Jamahiriya Arabe Libia	<i>Asia sudoriental y Oceanía</i>	España	<i>Europa meridional</i>
Comoras	Jordania		Estados Unidos	
Congo	Kuwait		Finlandia	España
Côte d'Ivoire	Líbano	Brunei Darussalam	Francia	Grecia
Chad	Marruecos	Camboya	Grecia	Italia
Djibouti	Omán	Fiji	Irlanda	Malta
Etiopía	Qatar	Filipinas	Islandia	Portugal
Gabón	Rep. Arabe Siria	Indonesia	Italia	
Gambia	Túnez	Islas Salomón	Japón	<i>Unión Europea</i>
Ghana	Yemen	Malasia	Luxemburgo	
Guinea		Myanmar	Noruega	Alemania
Guinea-Bissau	<i>América Latina y el Caribe</i>	Papua Nueva Guinea	Nueva Zelandia	Bélgica
Guinea Ecuatorial		Rep. Dem. Popular Lao	Países Bajos	Dinamarca
Kenya		Samoa	Portugal	España
Lesotho	Antigua y Barbuda	Singapur	Reino Unido	Francia
Liberia	Argentina	Tailandia	Suecia	Grecia
Madagascar	Bahamas	Vanuatu	Suiza	Irlanda
Malawi	Barbados			Italia
Mali	Belice	<i>Asia meridional</i>	<i>Europa oriental</i>	Luxemburgo
Mauricio	Bolivia		Albania	Países Bajos
Mauritania	Brasil	Afganistán	Bulgaria	Portugal
Mozambique	Colombia	Bangladesh	Checoslovaquia	Reino Unido
Namibia	Costa Rica	Bhután	Hungría	
Níger	Cuba	India	Polonia	<i>Países no europeos desarrollados</i>
Nigeria	Chile	Maldivas	Rumania	
Rep. Centrafricana	Dominica	Nepal		Australia
Rep. U. de Tanzania	Ecuador	Pakistán	<i>Estados sucesores de la ex URSS</i>	Canadá
Rwanda	El Salvador	Rep. Islámica del Irán	Armenia	Estados Unidos
Santo Tomé y Príncipe	Granada	Sri Lanka	Azerbaiyán	Israel
Senegal	Guatemala		Belarús	Japón
Seychelles	Guyana		Estonia	Nueva Zelandia
Sierra Leona	Haití		Federación de Rusia	<i>América del Norte</i>
Somalia	Honduras		Georgia	Canadá
Sudáfrica	Jamaica		Kazajstán	Estados Unidos
Sudán	México		Kirguistán	
Swazilandia	Nicaragua		Letonia	
Togo	Panamá		Lituania	
Uganda	Paraguay		Rep. de Moldova	
Zaire	Perú		Tayikistán	
Zambia	Rep. Dominicana		Turkmenistán	
Zimbabwe	Saint Kitts y Nevis		Ucrania	
	San Vicente		Uzbekistán	
	Santa Lucía			
	Suriname			
	Trinidad and Tabago			
	Uruguay			
	Venezuela			

**INFORME SOBRE
DESARROLLO HUMANO 1994**

Se terminó de imprimir en mayo de 1994
en los talleres de Marc Ediciones, S.A. de
C.V. Gral. Antonio León No. 305 Col. Juan
Escutia, 09100 México, D.F.

Se tiraron 7 000 ejemplares

Temas de los *Informes sobre Desarrollo Humano*

- 1990 Concepto y medición del desarrollo humano
- 1991 Financiación del desarrollo humano
- 1992 Dimensiones globales del desarrollo humano
- 1993 Participación popular
- 1994 Nuevas dimensiones de la seguridad humana