



EL ABISMO DE LA DESIGUALDAD

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1992

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)

1. Cada vez más lejos el norte del sur
2. El abismo de la desigualdad
3. Cinco grandes problemas
4. Disparidad, inequidad. Signo de nuestro tiempo
5. Crecimiento económico no es igual a desarrollo humano
6. El desafío de la inmigración
7. Exportaciones de productos manufacturados
8. ¿Es posible un pacto mundial para la equidad y el desarrollo?
9. PNUD propone cambios a instituciones

1. CADA VEZ MÁS LEJOS EL NORTE DEL SUR

El informe sobre el desarrollo humano 1992 presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), expone claramente las realidades económicas, sociales y humanas de un planeta cada vez más profundamente escindido entre ricos y pobres, critica y llama al establecimiento de políticas económicas que pongan en el centro el desarrollo humano, y que consideren la mejoría de variables económicas no como objetivos sino como medios para reducir brechas entre ricos y pobres y lograr un mundo en el que la inequidad vaya siendo eliminada.

El último decenio se ha caracterizado, en el mundo entero, por el crecimiento de la desigualdad entre ricos y pobres, bien sean países o bien sean gentes. Algunas cifras dramáticas ilustran el punto extremo al que se ha llegado en la distribución de la actividad económica como porcentaje del total mundial: en 1989, la quinta parte más rica (mil millones aproximadamente), contaba con el 82,7 por ciento del ingreso; 81,2 por ciento del comercio mundial; 94,6 por ciento de los préstamos comerciales, 80,6 por ciento del ahorro interno y 80,5 por ciento de la inversión. En abrupto contraste, la quinta parte más pobre de la población mundial (otros mil millones aproximadamente) contaba con el 1,4 por ciento del ingreso; 1 por ciento del comercio mundial; 0,2 por ciento de los préstamos comerciales; 1,0 por ciento del ahorro interno y 1,5 por ciento de la inversión. Tales cifras ilustran claramente en la profundidad del abismo de la inequidad, y ponen ciertamente un signo de interrogación sobre los patrones de desarrollo seguidos.

Si en términos de distribución el panorama es insostenible, lo es igualmente en materia de recursos: los países ricos poseen aproximadamente la cuarta parte de la población mundial (25%) pero consumen el 70 por ciento de la energía mundial, el 75 por ciento de los metales, el 85 por ciento de la madera y el 60 por ciento de los alimentos. Tal patrón de desarrollo aparece como sostenible sólo en la medida en que se mantenga la desigualdad extrema, pues de otra manera los recursos mundiales no alcanzarían.

Tal vez los seres humanos sean la especie en situación de mayor riesgo en muchas partes del planeta, afirmaba Mahbub ul Haq, ex ministro de finanzas de Pakistán y asesor especial para el administrador del PNUD. Mirando hacia el desarrollo humano el informe plantea que hay 250 millones de personas por año que padecen episodios agudos de enfermedades diarreicas, y mueren 4 millones; hay 1.300 millones que carecen de acceso a agua potable y 2.500 millones que no tienen acceso a servicios sanitarios: se estima que 135 millones de personas viven en zonas afectadas por la desertificación.

El Informe hace un diagnóstico cuya conclusión central sería la necesidad de avanzar en la búsqueda de un desarrollo que ponga a los hombres en el centro, cuyo bienestar sea el objetivo último. Pero también aterriza en una serie de propuestas en el nivel planetario, las cuales podrían ser discutidas, criticadas y mejoradas. Porque es cierto que en el estado actual de nuestro planeta después del derrumbe del socialismo realmente existente y de más de una década de crisis para unos y bonanza para otros, las instituciones u organismos multilaterales tienen que readecuar su enfoque y su funcionamiento. Lo mismo Naciones Unidas que el GATT, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, porque ninguno de estos organismos cumple a cabalidad con los requerimientos de fomento al desarrollo con equidad. El Informe hace algunas propuestas que sería difícil calificar de acertadas o desacertadas; son en todo caso, desde nuestro punto de vista, aportaciones a la discusión nacional e internacional. Pero tal vez lo más importante sea que pone el dedo en la llaga, porque es cierto que así como el mundo ha cambiado, las instituciones y organismos internacionales tendrán que hacerlo, para bien o para mal y eso dependerá de la posibilidad de participación real de todos los países del orbe, de que prevalezca la voluntad de cooperación y no de dominio.

Presentamos un extracto del Informe sobre el Desarrollo Humano 1992, con la idea de contribuir a lo que debe ser un debate central en nuestros días, en un mundo crecientemente interdependiente, con una economía globalizada, pero en el que priva la injusticia social como una lacra a la vez que como un obstáculo para el verdadero desarrollo en la inmensa mayoría de los seres humanos.

2. EL ABISMO DE LA DESIGUALDAD

El Informe presenta un nuevo y perturbador análisis de la distribución internacional de ingresos y oportunidades, y muestra la forma dramática como se han acentuado las disparidades en materia de ingresos en el curso de los últimos años.

En 1960, el 20% más rico de la población mundial registraba ingresos 30 veces más elevados que los del 20% más pobre. En 1990, el 20% más rico estaba recibiendo 60 veces más. Esta comparación se basa en la distribución entre países ricos y pobres. Si, además, se tiene en cuenta la distribución desigual en el seno de los distintos países, el 20% más rico de la gente del mundo registra ingresos por lo menos 150 veces superiores a los del 20% más pobre.

¿Cómo es posible que semejantes disparidades persistan e incluso que se acentúen? ¿Por qué los mercados mundiales no parecen haber beneficiado a los más pobres? El Informe identifica dos razones principales.

En primer lugar, allí en donde el comercio mundial es completamente libre y abierto –como sucede en el caso de los mercados financieros–, por lo general funciona en beneficio de los más fuertes. Los países en desarrollo ingresan al mercado en calidad de socios desiguales y salen con recompensas desiguales.

En segunda instancia, precisamente en aquellas áreas donde es posible que los países en desarrollo tengan una ventaja competitiva –como en manufacturas de utilización intensiva de mano de obra y exportación de mano de obra no calificada–, las reglas del mercado se cambian con frecuencia con miras a evitar la competencia libre y abierta.

El Informe concluye que los países en desarrollo requerirán inversiones masivas en capital humano a fin de poder entablar relaciones comerciales sobre una base más equitativa, ya que los conocimientos y la maestría de nuevas tecnologías constituyen hoy en día la mejor ventaja competitiva de un país. El Informe también propugna la adopción de cambios importantes de manera que los mercados internacionales funcionen con mayor eficiencia y equidad.

El desarrollo humano es, por lo tanto, un concepto amplio e integral. Comprende todas las opciones humanas, en todas las sociedades y en todas las etapas de desarrollo. Expande el diálogo sobre el desarrollo, pues éste deja de ser un debate sólo en torno a los medios (crecimiento del PNB) para convertirse en un debate sobre los fines últimos. Al desarrollo humano le interesan tanto la generación de crecimiento económico como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas en el Sur. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado. Se inspira en las metas de largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas, y no las personas en torno al desarrollo. El informe de este año sigue avanzando en la exploración del concepto de desarrollo humano, pues considera la interacción entre las personas y el medio ambiente. Si el objetivo del desarrollo es mejorar las oportunidades de las personas, debe hacerlo no sólo para la generación actual, sino también pensando en las generaciones futuras. En otras palabras, el desarrollo debe ser sostenible.

La pobreza internacional es una de las peores amenazas contra la continuidad del entorno físico y el sostenimiento de la vida humana. Casi todos los pobres viven en las áreas más vulnerables desde el punto de vista ecológico: 80% de los pobres en América Latina, 60% en Asia y 50% en África. Sobreutilizan sus tierras marginales para procurarse madera combustible y para cultivos de subsistencia y comerciales, con lo cual amenazan todavía más su entorno físico, su salud y las vidas de sus hijos. En los países en desarrollo no es la calidad de la vida la que corre peligro: es la vida misma.

Para estas sociedades simplemente no existen alternativas entre el crecimiento económico y la protección ambiental. El crecimiento no es una operación: es un imperativo. El problema no es sólo cuánto crecimiento económico se genera, sino qué tipo de crecimiento. Los modelos de crecimiento de los países en desarrollo e industrializados deben convertirse en modelos de desarrollo humano sostenible.

Las sociedades industrializadas tienen mayores opciones. Pueden darse el lujo de disminuir el ritmo de su crecimiento material, altamente intensivo en consumo de energía y, con todo, mejorar su bienestar. Deben adoptar nuevas tecnologías y políticas integrales que reduzcan las presiones que colocan sobre la capacidad de mantenimiento de la Tierra.

Como es natural, las preocupaciones respecto al medio ambiente varían de acuerdo con las diferentes etapas del desarrollo. A los países industrializados les preocupa la destrucción de la capa de ozono y el calentamiento general del planeta, que resultan del consumo excesivo de los recursos naturales. Las preocupaciones de los países en desarrollo son más inmediatas: agua y tierra. El agua contaminada constituye una amenaza contra la vida y los suelos erosionados ponen en peligro el sustento.

Este informe examina numerosas políticas concretadas tendentes a hacer sostenible el desarrollo, que abarcan desde el desarrollo de la capacidad nacional y pago por espacio ecológico hasta fuentes automáticas de financiación y nuevas instituciones inclinadas a promover el desarrollo insostenido. El Informe también plantea propuestas sobre cómo integrar las inquietudes ambientales en la medición del desarrollo humano.

3. CINCO GRANDES PROBLEMAS

3.1. El crecimiento económico no mejora automáticamente las vidas de las personas ni en sus propias naciones ni a escala internacional

Existen considerables disparidades de ingresos en el interior de los países. La peor disparidad nacional es la de Brasil: 26 veces entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre, de acuerdo con su ingreso por cápita. Sin embargo, la disparidad internacional es mucho más marcada: en la actualidad es de por lo menos 50 veces, habiéndose doblado en el curso de los últimos 30 años.

El vínculo entre crecimiento económico y desarrollo humano se estropea a nivel internacional por muchas de las razones por las que deja de funcionar a nivel nacional.

El acceso de los pobres al crédito, el capital, la tecnología y otros insumos de producción en sus países es limitado. Como no tienen capacidad crediticia, suelen acudir a los prestamistas de dinero y al sector informal para satisfacer sus necesidades. A nivel internacional la situación es semejante, si no es peor. El 20% más pobre de la población mundial tan sólo participa del 0,2% de los préstamos internacionales otorgados por la banca comercial, del 1,3% de la inversión internacional, del 1% del comercio internacional y del 1,4% de los ingresos internacionales.

Muchos países pobres ya están siendo marginados en el sistema de comercio mundial, sobre todo las naciones del Africa Subsahariana y los países menos desarrollados. La participación del Africa Subsahariana en el comercio internacional se ha reducido a una cuarta parte del nivel que registraba en 1960; durante este mismo período la participación de los países menos desarrollados se ha reducido a la mitad. Los pobres –salvo que se les ayude mediante una formulación enérgica y activa de políticas– tienden a irse quedando por fuera del mercado, ya sea en sus naciones o a nivel internacional.

Las disparidades internacionales que se observan en indicadores de supervivencia humana básica (educación primaria, esperanza de vida, mortalidad infantil y de niños menores de cinco años) han disminuído considerablemente en los últimos tres decenios. Sin embargo las disparidades en tecnología y en sistemas de información han tendido a ensancharse. Los países del Norte tienen, sobre una base per cápita, nueve veces más científicos y personal técnico, una razón de matrícula escolar terciaria casi cinco veces superior y 24 veces más inversión en investigación tecnológica. También cuentan con una infraestructura de comunicaciones muy superior, con 18 veces más conexiones telefónicas per cápita, seis veces más radios y ocho veces más periódicos. El acceso a la tecnología se protege con especial cuidado. Y en la competencia internacional, esta ventaja en materia de tecnología e información constituye un factor determinante.

Gran parte del marco institucional y de políticas que permite un mejor vínculo entre crecimiento económico y desarrollo humano a nivel nacional sencillamente no existe a escala internacional.

- En el interior de las naciones, las personas pueden trasladarse de un lugar a otro en busca de empleo y de oportunidades de ingresos. Entre naciones, las leyes de inmigración niegan a los trabajadores la oportunidad de igualar la tasa de rendimiento sobre el trabajo.
- En las naciones se establecen instituciones para aumentar el acceso de los pobres a oportunidades de producción y crédito financiero. Es el caso, por ejemplo, del Banco Grameen a nivel internacional.
- En las naciones a los bancos centrales les compete la responsabilidad de crear y

distribuir liquidez a diversos sectores de la economía, a distintos grupos de ingresos y de población y a diferentes regiones geográficas. A nivel internacional, jamás se le ha permitido al FMI funcionar como un banco central.

- En las naciones se suelen adoptar sistemas de impuesto progresivo a la renta y políticas de gasto tendentes a transferir ingresos y oportunidades a los pobres. No existe ningún mecanismo internacional que efectúe ese tipo de transferencias.

3.2. Los países ricos y pobres compiten en el mercado internacional en calidad de socios desiguales. Si se pretende que los países en desarrollo compitan en un mayor pie de igualdad requerirán inversiones masivas en capital humano y desarrollo tecnológico

El poder de negociación de los países en desarrollo en los mercados internacionales es muy débil. La mayoría sólo tiene mercados internos limitados y pocos bienes y servicios para vender, y con frecuencia depende de la exportación de productos primarios, los cuales representan muchas veces el 90% de las exportaciones de países africanos y el 65% de las de los países de América Latina. Los precios de estos productos primarios disminuyeron drásticamente en los años ochenta, lo cual reforzó la tendencia a largo plazo de deterioro de los mercados de productos primarios. Esto se debió en parte a una reducción en la demanda mundial, pero también a que muchos países de repente se vieron compelidos a reembolsar sus deudas. Tuvieron que aumentar la producción y las exportaciones a fin de generar suficientes divisas, y luego se encontraron compitiendo fuertemente unos con otros en mercados cada vez más reducidos.

Para los países en desarrollo la tasa de interés real relevante sobre su deuda externa es la tasa de interés nominal ajustada de acuerdo con la tasa de cambio de los precios de exportación: los países en desarrollo pagaron efectivamente una tasa de interés real promedio de 17% durante la década de los años ochenta, en comparación con el 4% pagado por las naciones industrializadas.

El intento de reembolso de sus deudas no pudo mantenerse a tono con la reducción que causó en los precios de sus exportaciones. Este fenómeno –identificado por primera vez durante la depresión de la década de 1930– tiene un resultado paradójico y perturbador: mientras más pagan los deudores, más deben.

Se suponía que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional iban a equilibrar esas fluctuaciones en los préstamos internacionales y a fortalecer el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales. En efecto, a comienzos de los años ochenta aumentaron los créditos netos otorgados a los países en desarrollo. Sin embargo, como no tenían los recursos necesarios ni el mandato oficial requerido para intervenir de modo significativo en mercados internacionales, no pudieron sostener dichas políticas. Así las cosas, en lugar de reducir las fluctuaciones, las intensificaron. Entre 1983 y 1987, cuando los países en desarrollo afrontaron un súbito éxodo de préstamos bancarios comerciales, las transferencias netas del FMI pasaron de más US\$ 7.600 millones en 1985 a menos US\$ 7.900 millones. Y las transferencias netas del Banco Mundial pasaron de más US\$ 4.900 millones en 1985 a menos US\$ 1.700 millones en 1991.

La debilidad de mercado de los países en desarrollo también es evidente en su incapacidad de atraer volúmenes suficientes de inversión extranjera directa. Los inversionistas buscan la más alta rentabilidad posible sobre su capital, y en los últimos años son los países industrializados los que lo han brindado. Como resultado, el 83% de la inversión extranjera directa tiene como destino los países industrializados. Y los países en desarrollo que sí reciben inversión extranjera tienden a ser aquéllos en mejor situación: el 68% del flujo anual a países en desarrollo tuvo

como destino apenas nueve países en América Latina y en el este y el sureste de Asia.

Esto puede parecer extraño, pues podría pensarse que el capital produce mayores rendimientos en países en donde el capital es escaso pero la mano de obra es abundante. Sin embargo, parecen revestir igual importancia la calidad y la capacidad tecnológica de los trabajadores. Los países que tienen una fuerza laboral más instruida y calificada –así como climas de inversión política y económicamente más estables– tienden a ofrecer mejores rendimientos. Incluso los nacionales de países en desarrollo invierten sus fondos en países industrializados, con lo cual acentúan el flujo aparentemente perverso de fondos de los países pobres a los ricos.

Esta debilidad de los países en desarrollo no es ni inherente ni inevitable. Pueden mejorar sus perspectivas mediante políticas sólidas de manejo económico e inversiones cuantiosas en capital humano. Algunos países en desarrollo ya han registrado progresos impresionantes: en esperanza de vida, en matrícula escolar, en alfabetismo adulto, en niveles nutricionales y en igualdad entre sexos. No obstante, para mejorar significativamente su ventaja competitiva y fortalecer su posición en los mercados internacionales, habrán de afrontar un desafío doble: ampliar el nivel básico de desarrollo humano y concentrar energías en áreas más avanzadas.

Como sostuvieron los dos primeros Informes de Desarrollo Humano, la prioridad otorgada a satisfacer necesidades humanas tan esenciales como la educación básica y la atención médica primaria no debe cuestionarse. Ninguna pirámide invertida de formación de capital humano podrá ser nunca estable. Pero los países en desarrollo deberán trascender las preocupaciones básicas de supervivencia humana e invertir fuertemente en todos los niveles de formación de capital humano, sobre todo en capacidades técnicas y administrativas. A menos que los países en desarrollo adquieran un mayor control sobre la creciente “industria del conocimiento”, permanecerán por siempre rezagados en la producción de bajo valor añadido.

Es poco probable que el mundo tenga en algún momento una distribución equitativa del capital físico. Pero el mejoramiento de la distribución de conocimiento y capacidades constituye una proposición mucho más manejable y puede contribuir a igualar la distribución de oportunidades de desarrollo tanto a nivel nacional como internacional.

Varios países, industrializados y en desarrollo, han demostrado lo que se puede lograr cuando se utilizan estrategias claras de formación de capital humano y penetración de mercados. Los “tigres” industriales del este y el sureste asiático –incluidos la República de Corea, Tailandia y Malasia–, están avanzando a saltos en lo que normalmente constituirían varias décadas de desarrollo.

Una acción nacional decidida puede, por lo tanto, propulsar a países individuales a niveles mucho más altos de desarrollo humano y crecimiento económico. Sin embargo, si se pretende que los países en desarrollo progresen en conjunto, también habrá que realizar reformas internacionales fundamentales.

3.3. Los mercados globales no operan libremente. Esto, unido a su condición de socios desiguales, le cuesta a los países en desarrollo US\$ 500.000 millones anuales, o sea 10 veces más de lo que reciben en ayuda exterior

Las restricciones más evidentes son las que conciernen a bienes y trabajo. Las barreras arancelarias y no arancelarias mantienen por fuera muchas manufacturas provenientes de inmigración e impiden a los trabajadores emigrar en busca de mejores rendimientos por su trabajo.

Las barreras comerciales de los países industrializados protegen a los mercados nacionales de importaciones provenientes de una amplia gama de países, tanto ricos como pobres. Por ejemplo, las medidas no arancelarias se imponen sobre todo a bienes en cuya producción los

países en desarrollo son más competitivos, como es el caso de las exportaciones que requieren una utilización intensiva de mano de obra como textiles, confecciones y calzado. Y, en una gama extensa de bienes, los niveles arancelarios aumentan de acuerdo con el nivel de procesamiento. Esto es cierto en el caso de especies, el yute y los aceites vegetales, así como en lo que respecta a las frutas, los vegetales y las bebidas tropicales. Estos incrementos en los aranceles desalientan a los países en desarrollo para procesar sus productos primarios, como sería, por ejemplo, convertir el cacao en chocolate o fabricar refuerzos para alfombras en yute.

Según un estudio realizado por el Banco Mundial, las restricciones comerciales reducen el PNB de los países en desarrollo en un 3%, lo que equivale a una pérdida anual de US\$ 75.000 millones. Según otro cálculo, sólo en el caso de los textiles y las confecciones, la eliminación progresiva del Acuerdo de Multifibras podría aumentar las exportaciones de los países en desarrollo en cerca de US\$ 24.000 millones anuales.

De hecho, estas barreras han ido aumentando. Veinte de 24 países industrializados son hoy en día más proteccionistas de lo que eran hace 10 años. Casi el 28% de la totalidad de importaciones de los países de la OCDE provenientes de países en desarrollo se ve afectado por barreras arancelarias. Es verdad que los países en desarrollo utilizan políticas proteccionistas para proteger industrias nacientes y algunas otras. Pero la verdadera ironía es que, ahora que el nivel de protección promedio en los países en desarrollo está comenzando a descender –en parte como resultado de programas de ajuste estructural–, las tendencias proteccionistas en las naciones industrializadas están ganando terreno.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se creó de manera que tales barreras pudieran retirarse progresivamente para beneficio del comercio mundial en general. Sin embargo, su influencia ha sido muy limitada. Muchas áreas –entre ellas la agricultura, los productos tropicales, los textiles, los servicios, los derechos de propiedad intelectual y los flujos de inversión– no se ajustan a sus principios. De hecho, tan sólo el 7% del comercio mundial se encuentra en conformidad total con los principios del GATT.

Por lo tanto, los bienes provenientes de países en desarrollo no pueden moverse libremente a través de fronteras nacionales. Las restricciones sobre la migración de mano de obra son todavía más fuertes.

Cada año, 38 millones de personas adicionales ingresan a la fuerza laboral en los países en desarrollo sumándose a los más de 700 millones de desempleados o subempleados. Si no se les crean oportunidades de trabajo, muchos se sentirán tentados a unirse al flujo creciente de migrantes internacionales, ya sea legal o ilegalmente. Cerca de 75 millones de personas de países en desarrollo dejan su tierra todos los años, en calidad de emigrantes por razones económicas, trabajadores transitorios, refugiados o personas desplazadas.

Como respuesta, los países industrializados se están volviendo mucho más selectivos en cuanto a los inmigrantes que aceptan. Han establecido niveles de capacitación cada vez más altos y otorgan preferencia a los trabajadores calificados o a quienes traen consigo capital o a los refugiados políticos.

Estas políticas resultan costosas para los países en desarrollo. Pierden personas altamente calificadas: científicos y profesionales en cuya educación han invertido muchos miles de millones de dólares. Pero además pierden remesas que los trabajadores migrantes no calificados podrían haber enviado de vuelta a casa. Las remesas son una fuente importante de ingresos para muchos países en desarrollo. Proviene no sólo de los países industrializados, sino también de emigrantes que se han ido a otros países en desarrollo, muchas veces productores de petróleo o naciones en proceso más acelerado de crecimiento. Tan sólo en 1989 las remesas totales provenientes de países industrializados y del Golfo ascendieron a US\$ 25.000 millones.

Resulta, desde luego, poco realista esperar que los países industrializados aflojen

considerablemente sus barreras contra la inmigración. En vez de ello, habrá que crear suficientes oportunidades económicas en el mundo en desarrollo para así reducir las presiones que origina la migración.

Las restricciones de los mercados internacionales y la condición de socios desiguales le cuestan a los países en desarrollo aproximadamente US\$ 500.000 millones, cifra que equivale alrededor del 20% de su PNB y a más de 6 veces lo que gastan en prioridades de desarrollo humano, como educación básica, atención médica primaria, agua potable y eliminación de la desnutrición. Si estos US\$ 500.000 millones se pusieran a disposición de los países en desarrollo y si se utilizaran bien podrían ejercer un impacto significativo en la reducción de la pobreza. No debe olvidarse nunca que la pobreza no precisa de pasaporte alguno para traspasar las fronteras internacionales, bajo la forma de migración, degradación ambiental, drogas, enfermedad e inestabilidad política.

Habrà que realizar reformas radicales a fin de que los mercados funcionen de manera que beneficien a los países pobres y a la gente pobre. Pero los mercados por sí solos no pueden proteger a la gente contra la pobreza absoluta. Se requiere también la creación de redes de seguridad social fuertes y eficientes, tanto a escala internacional como nacional.

3.4. La comunicación mundial precisa de políticas establecidas para proveer una red de seguridad social a las naciones pobres y a la gente pobre

El libre funcionamiento del mercado con frecuencia tiende a acentuar las disparidades entre ricos y pobres. Los gobiernos nacionales tratan de contrarrestar esas tendencias mediante una redistribución del ingreso a través de sistemas de impuestos a la renta progresivos. También complementan estas medidas con la conformación de redes de seguridad social para evitar que la gente llegue a extremos de indigencia absoluta.

Estados Unidos, por ejemplo, “recicla” cerca del 15% del ingreso nacional a través del presupuesto público, y lo destina a servicios sociales, subsidios de desempleo y auxilios de bienestar. En Suecia la cifra oscila alrededor del 30%, e incluso muchos países en desarrollo tienen redes de seguridad social que reciclan entre el 5% y el 15% del PIB.

A nivel internacional, no existe ningún sistema semejante que redistribuya el ingreso eficazmente. Ya se está comenzando a hacer algo al respecto a nivel regional, dentro de la Comunidad Europea. Pero lo más parecido a una red de seguridad social internacional –que provea ayuda eficaz a los grupos de población más pobres– que existe actualmente en el mundo es el sistema de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), el cual exhibe fallas protuberantes en numerosos aspectos:

- Cantidad. La AOD asciende actualmente apenas a un 0,35% del PNB combinado de los países de la OCDE, en comparación con la meta internacional del 0,7%. Esto resulta claramente inadecuado. Los países donantes consideran necesario reciclar cerca del 25% de sus ingresos para satisfacer las necesidades de sus poblaciones, incluyendo 100 millones de personas que tienen ingresos inferiores al nivel de línea de pobreza, calculada en aproximadamente US\$ 5.000. Pero para ayudar a satisfacer las necesidades de más de mil millones de pobres absolutos en los países en desarrollo, tan sólo asignan un 0,35%.

- Equidad. Las contribuciones de la AOD no aumentan progresivamente de acuerdo con los ingresos per cápita de los donantes; algunas de las naciones más ricas dan un porcentaje mucho más pequeño de su PNB que países menos acaudalados. De hecho, el 80% del déficit actual de US\$ 51.000 millones en comparación con la meta global de 0,7% es responsabilidad exclusiva de tan sólo dos naciones ricas: Estados Unidos y Japón.

- Asignación. Muchas veces la ayuda no está relacionada con el nivel de pobreza. El sur de Asia recibe US\$ 5 por persona, mientras que los países beneficiarios de ayuda en el Medio Oriente (con un ingreso per cápita más de tres veces superior al del sur de Asia) reciben US\$ 55 por persona. India tiene el 34% de los pobres absolutos del mundo, pese a lo cual recibe apenas el 3,5% del total de AOD. De hecho, los 10 países que en su conjunto albergan a más del 70% de las personas más pobres del mundo reciben apenas una cuarta parte de la ayuda internacional. Los países que reciben más ayuda suelen ser aquellos que no utilizan bien sus recursos: los países con altos gastos militares obtienen aproximadamente el doble de ayuda per cápita que los países de gastos moderados, y 25% más que los países con gastos militares bajos. La ayuda tampoco se asigna a lo que deberían ser asuntos de prioridad humana. La educación básica, la atención médica primaria, el agua potable y los programas de nutrición tan sólo obtienen el 10% de la AOD multilateral y el 6,5% de la AOD bilateral. Como las perspectivas de un aumento importante en el monto total de la AOD son bastante desalentadoras, debe aprovecharse cualquier oportunidad para mejorar la calidad de la asistencia extranjera.

Si se quiere que la AOD sirva genuinamente como red de seguridad social para los pobres del mundo tendrá que basarse en un nuevo marco, según el cual los compromisos con el programa de ayuda se consideren obligaciones firmes, los flujos anuales se muevan de forma predecible, la carga se distribuya progresivamente y las asignaciones de ayuda se hagan racional y equitativamente según metas internacionales acordadas. Esta ayuda debería canalizarse preferencialmente a través de organizaciones multilaterales, ya que pueden operar sin las presiones políticas que determinan gran parte de la ayuda bilateral. Y la distribución de la AOD debe basarse en un nuevo diálogo en torno a formulación de políticas que haga énfasis en que la ayuda deberá dirigirse a asuntos de prioridad humana e inste a los países beneficiarios a disminuir sus gastos militares y a respetar los derechos humanos.

Una reestructuración fundamental semejante de la AOD tan sólo podrá realizarse si se basa en acuerdos internacionales que permitan, tanto a las naciones ricas como a las pobres, proteger sus intereses legítimos. Lo que se necesita es un nuevo pacto internacional.

3.5. Los países industrializados y en desarrollo tienen la oportunidad de diseñar un nuevo pacto internacional y de asegurar un desarrollo humano sostenible para todos en un mundo pacífico

El basurero de la historia está repleto de grandiosos diseños internacionales que jamás se llevaron a la práctica; este hecho merece una reflexión sensata antes de iniciar otro intento más. Sin embargo, los fracasos del pasado deben constituirse en fuente de inspiración y no de parálisis política. Las propuestas pasadas no fructificaron por varias razones. Con frecuencia eran unilaterales, basadas en concesiones del Norte al Sur, en vez de estar sustentadas en el interés mutuo. Muchas veces resultaban excesivamente ambiciosas, pues exigían a los países industrializados incrementos sustanciales y políticamente impopulares en materia de ayuda externa, en vez de ofrecer reformas bien estudiadas en los mercados internacionales, de las cuales todos pudieran beneficiarse. Muchas tenían un enfoque demasiado estrecho, concentrándose en un asunto ya fuera económico o político, sin tener en cuenta la dimensión humana. Y algunas propuestas simplemente se hacían en momentos inoportunos, cuando no había madurado todavía el tiempo para el cambio.

Finalizada la guerra fría, con un descenso en los gastos militares, con la expansión de la libertad económica y política y con una concientización cada vez mayor de la opinión pública en lo referente a los temas ambientales, el mundo tiene ahora una oportunidad única de romper en gran parte con el pasado. Ha llegado el momento de concertar un nuevo pacto internacional sobre desarrollo humano: un acuerdo que coloque a las personas en primer lugar en las políticas nacionales y en la cooperación internacional para el desarrollo.

Sin embargo, es preciso definir muy claramente un pacto internacional realista, que ponga en claro los objetivos que pretende cumplir, los recursos que necesita, la estrategia para su puesta en marcha y el marco institucional que requiere como base. Y todas las partes tendrán que estar dispuestas a dar y recibir.

Dicho pacto también tendría que prepararse mediante un proceso de consultas mundiales. Deberá convocarse una cumbre mundial sobre desarrollo humano con miras a comprometer el apoyo de los líderes políticos del mundo para poder alcanzar los objetivos del pacto, incluyendo su compromiso en lo que respecta a los recursos que se necesitarán.

4. DISPARIDAD, INEQUIDAD SIGNO DE NUESTRO TIEMPO

La brecha de ingresos entre países ricos y pobres no sólo es considerable, sino que está ensanchando. Entre 1960 y 1989, los países con el 20% de la población mundial más rica crecieron a un ritmo de 2,7 veces superior al del 20% más pobre.

También se observan contrastes asombrosos entre países individuales y entre regiones diferentes. Entre 1965 y 1980, la tasa de crecimiento global del mundo fue de 2,4% y la cifra correspondiente a los países de la OCDE en su conjunto –2,9%– se acercaba al porcentaje anterior. Sin embargo, entre las regiones en desarrollo se registraron diferencias sustanciales. Algunas de las regiones con altas tasas de crecimiento anual durante este periodo fueron China (4,1%), el este y el sureste de Asia (3,9%), América Latina y El Caribe (3,8%) y los Estados Arabes (3,0%). En comparación, las tasas de crecimiento del sur de Asia y del África subsahariana fueron muy bajas.

Sin embargo, durante la década de los años ochenta la situación experimentó un cambio drástico. El este y el sureste de Asia y China siguieron creciendo con celeridad, y la situación en el sur de Asia también mejoró considerablemente. Pero en las demás regiones se registró menos progreso. Entre 1980 y 1989, el crecimiento económico en América Latina y el Caribe promedió menos 0,4% anual. Y el África subsahariana experimentó una tasa de crecimiento anual de menos 1,7% durante el mismo periodo, con lo cual se quedó aún más rezagada.

La situación de aquellos países menos desarrollados, en donde vive el 8% de la población mundial, también fue negativa. Su participación en el PNB internacional se redujo de un minúsculo 1% a un 0,5% todavía más exiguo.

La década de los años ochenta ha sido descrita con frecuencia como la “década perdida” para el desarrollo. Esto podrá parecer extraño, puesto que el crecimiento internacional promedio fue mayor entre 1980 y 1989 que entre 1965 y 1980 (3,2% en comparación con 2,4%). El verdadero problema en la década de los años ochenta fue que el crecimiento internacional se distribuyó de forma muy inequitativa.

Es posible que en 1965-1980 el crecimiento haya sido menor, pero un mayor número de personas vio mejorar sus posibilidades. Si se considera “razonable” un crecimiento per cápita anual de entre 1% y 5%, el porcentaje de la población mundial que vive en países con un crecimiento menor fue del 13% en 1965-1980, pero se elevó a casi un 30% en 1980-1989.

La década de los años ochenta también fue testigo de una mayor polarización entre ricos y pobres. En comparación con 1965-1980, en la década de los ochenta el triple de personas vivían en países con un crecimiento per cápita alto (más de 5%). Esta polarización sería todavía más evidente si también se tomara en cuenta el deterioro en la distribución de ingresos a nivel nacional: las brechas entre ricos y pobres aumentaron considerablemente en algunas de las economías de crecimiento rápido.

Por lo tanto, la consideración exclusiva de las tasas de crecimiento promedio resulta muy insatisfactoria, y la atención futura deberá concentrarse en las tasas reales correspondientes a poblaciones y grupos de ingreso específicos.

4.1. Disparidades en oportunidades de mercado

Las brechas en ingresos y oportunidades de empleo entre naciones ricas y pobres y entre personas ricas y pobres son, por lo tanto, muy grandes, y se están ensanchando a velocidades alarmantes. No obstante, a nivel internacional, también existen grandes disparidades en el acceso a los mercados de bienes y servicios y de capital.

- Comercio. Muchas regiones en desarrollo han visto reducirse su participación en el comercio internacional desde 1970. Entre éstas se encuentran el África subsahariana (3,8% a 1%), América Latina y el Caribe (5,6% a 3,3%) y los países menos desarrollados (0,8% a 0,4%). La participación del 20% más pobre de la población mundial es, en la actualidad, de apenas un 1%. A otras regiones les fue mucho mejor durante este período: el este y sureste de Asia (incluido China) elevaron en más del doble su participación, pues ésta aumentó de 4,9% a 10%.
- Préstamos de bancos comerciales. El 20% más pobre de la población mundial sólo recibe el 0,2% de los préstamos internacionales otorgados por la banca comercial. A semejanza de lo que ocurre con las personas pobres en sus propios países, en la comunidad internacional las naciones pobres simplemente carecen de capacidad crediticia.
- Inversión extranjera directa. Pese a la oferta abundante de mano de obra y a las supuestamente numerosas oportunidades de inversión, no más del 0,2% de la inversión transnacional tiene como destino el 20% más pobre de la población mundial.

Para los habitantes de la mayor parte del mundo en desarrollo las disparidades son grandes, pero algunas regiones y países están más rezagados que otros.

El África subsahariana y el sur de Asia aumentaron su participación en la población mundial de 27% a 32% entre 1960 y 1989. Sin embargo, su participación en el PNB se redujo en un 20% y su participación en el comercio internacional disminuyó en más de la mitad, circunstancia que contribuye al rápido proceso de marginación de 1.700 millones de personas.

Los países menos desarrollados, como grupo, retrocedieron todavía más. De suyo registraban ya una participación muy exigua en el PNB internacional (1% en 1960), en el comercio internacional (0,8% en 1970) y en los préstamos internacionales otorgados por la banca comercial (0,2% en 1970) cifras que no corresponden a su participación del 8% en la población mundial. Pero incluso estos niveles se han reducido en más de la mitad en el curso de las últimas dos a tres décadas.

Sea cual fuere el indicador, la evidencia señala disparidades grandes y crecientes. A los niveles tanto nacional como internacional el interrogante básico que debe plantearse en este momento es: ¿Cómo puede invertirse esta tendencia?

5. CRECIMIENTO ECONÓMICO NO ES IGUAL A DESARROLLO HUMANO

Con frecuencia, los conceptos anteriores de desarrollo han concedido atención exclusiva al crecimiento económico, con base en la presunción de que, en último término, el crecimiento beneficiará a todos. Pero el desarrollo humano ofrece una perspectiva mucho más amplia y completa. Demuestra que el crecimiento económico es vital: ninguna sociedad ha podido, en el largo plazo, sostener el bienestar de su pueblo sin inyecciones continuas de crecimiento económico. Pero el crecimiento por sí solo no basta: tiene que traducirse en mejoramiento en las vidas de las personas. El crecimiento económico no es el fin del desarrollo humano. Es un medio importante.

El desarrollo humano y el crecimiento económico están, por lo tanto, estrechamente ligados. Las personas contribuyen al crecimiento y el crecimiento contribuye al bienestar humano.

El énfasis que el desarrollo humano coloca en las capacidades humanas también ha conducido a algunas personas a creer que el desarrollo humano está limitado a sectores sociales, tales como salud o educación. Estas inversiones en personas resultan vitales, pero sólo constituyen una parte del panorama general. El desarrollo humano no se limita a un sector específico. No se concentra en asuntos sociales a expensas de las cuestiones económicas. Subraya la necesidad de desarrollar las capacidades humanas. Sin embargo, le preocupa igualmente la forma en que esas capacidades son utilizadas, por personas que pueden participar libremente en la toma de decisiones políticas y económicas y que pueden trabajar productiva y creativamente para acrecentar el desarrollo.

Los habitantes de los países en desarrollo han mejorado significativamente sus capacidades en los últimos años. En esperanza de vida y educación básica han ido reduciendo la brecha con los países industrializados. Pero en otras áreas como en educación superior tecnología, informática y productividad laboral las brechas se están ensanchando. Así las cosas, para promover el crecimiento económico en el futuro también tendrán que adquirir las capacidades más avanzadas exigidas por las nuevas fronteras tecnológicas. Los “tigres” industrializados del este de Asia han demostrado cómo se puede lograr esto. La República de Corea aumentó la productividad laboral en un 11% anual entre 1963 y 1979, y Tailandia superó incluso este empeño al aumentar la productividad en un 63% entre 1980 y 1985. El desarrollo humano contribuyó mucho a estas ganancias en productividad y desarrollo económico.

Otra falacia en torno al concepto de desarrollo humano es que sólo se aplica a las necesidades básicas, y únicamente en los países pobres. No es así. El concepto de desarrollo humano se aplica a los países en todos los niveles de desarrollo. En todas partes las personas tienen necesidades y aspiraciones, aunque éstas naturalmente varían de un país a otro. A la mayoría de las personas de los países recientemente industrializados les interesa adquirir capacidades más avanzadas y mantenerse al tanto de los cambios técnicos. Los habitantes de los países ricos pueden sentir un mayor interés en los temas sociales, tales como la carencia de vivienda y la drogadicción.

Cada país tiene su propia agenda humana, pero el principio básico debe ser el mismo: colocar a las personas en el centro del desarrollo y concentrarse en sus necesidades y su potencial. El desarrollo humano abarca todo el espectro de las necesidades y ambiciones humanas.

El desarrollo humano se refiere a todas las actividades, desde procesos de producción hasta cambios institucionales y diálogos sobre políticas. Es el desarrollo enfocado en las personas y en su bienestar. Le preocupan tanto la generación del crecimiento económico como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas en el Sur. El desarrollo humano, como

concepto, es amplio e integral. Pero está guiado por una idea sencilla: las personas siempre son lo primero.

5.1. Desarrollo humano sostenible

La población y los niveles de actividad económica han aumentado más rápidamente en los últimos cuatro decenios que en cualquier otra época de la historia de la humanidad. Desde 1950, la población mundial ha crecido 2.500 millones a 5.300 millones. Gran parte de dicho aumento ha tenido lugar en países en desarrollo, en donde vive el 77% de la población mundial.

Aunque los niveles de fecundidad y las tasas de crecimiento de la población están decreciendo, la gran base de jóvenes ya nacidos significa que la población mundial seguirá aumentando durante algún tiempo, quizás duplicándose antes de estabilizarse. El solo total demográfico significa que el crecimiento continuo en la actividad económica es inevitable.

En el mundo entero, las personas aspiran a participar de los beneficios que se derivan de la producción y el comercio entre ellos mismos y con otras sociedades. Sin embargo, es inconcebible que el mundo pueda sostener a miles de millones de personas en la forma derrochadora a la cual se ha acostumbrado la minoría más pudiente. El 23% de la población mundial que vive en países industrializados del Norte gana el 85% de los ingresos del mundo. El enorme esfuerzo que demanda este nivel de actividad económica se siente en la pérdida de bosques y especies, la contaminación de ríos, lagos y océanos, la acumulación de gases de invernadero y el agotamiento del ozono, preservador de la vida.

Los países industrializados están comenzando a reconocer estos problemas y la necesidad de afrontarlos. En algunos sectores, la solución propuesta consiste en instituir medidas para impedir que los países en desarrollo participen en las actividades económicas que imponen tales presiones sobre el medio ambiente. Un sistema semejante sería, desde luego, totalmente incorrecto. No obstante, existe un reconocimiento alentador del hecho de que los países industrializados han cometido grandes errores en el desarrollo de patrones de producción y consumo de utilización intensiva de energía. La raza humana no puede seguir devorando los recursos del mundo y botando sus desechos en las formas hoy en día practicadas por la minoría pudiente.

Los estilos de vida y prácticas de los ricos no son la única causa del deterioro del medio ambiente. La pobreza en que viven tres cuartas partes de la población mundial causa a los sistemas ecológicos del mundo tensiones iguales y a veces aún mayores. La gente pobre y los países pobres dependen de la tierra para alimentos, de los ríos para agua y de los bosques para combustibles. Si bien precisan de estos recursos desesperadamente, los pobres tienen pocas alternativas, pues no poseen activos o ingresos fuera de sobreutilizarlos y destruirlos, simplemente para sobrevivir. Al hacerlo, amenazan su propio bienestar y el de sus hijos.

El curso actual no es inevitable. Si se reconocen los problemas, se acepta la responsabilidad en su creación y se toman medidas para afrontarlos, incluyendo algunas muy difíciles, es posible dar marcha atrás y asegurar la salud y el bienestar de toda la población mundial. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), de junio de 1992 en Brasil, brinda la oportunidad de abordar muchas de estas cuestiones y de negociar el tipo de cambios y sacrificios requeridos para modificar las tendencias negativas que ya son dolorosamente obvias.

5.2. Pobreza, medio ambiente y desarrollo humano

Si se quiere que el desarrollo amplíe la gama de opciones de las personas debe hacerlo, no sólo para la generación actual, sino también para las futuras. Debe ser sostenible. Una de las principales amenazas contra el desarrollo humano y económico sostenible proviene de la espiral descendente de pobreza y degradación ambiental que amenaza a las generaciones actual y futuras.

Cerca de 1.400 millones de los más de 5.300 millones de habitantes del mundo viven en condiciones de pobreza. Según otros cálculos, la inclusión de quienes viven “en el margen de subsistencia” sólo con sus necesidades mínimas satisfechas eleva la cifra de pobres a casi 2.000 millones.

Los peligros ambientales y riesgos contra la salud planteados por la contaminación, la vivienda inadecuada, las condiciones sanitarias deficientes, el agua contaminada y la falta de otros servicios básicos, constituyen una amenaza desproporcionada para los pobres. Muchas de estas personas, de suyo desprovistas de necesidades esenciales, también viven en las áreas más vulnerables desde el punto de vista ecológico. Según un cálculo, el 80% de los pobres en América Latina, el 60% de los pobres de Asia y el 50% de los pobres de África viven en tierras marginales caracterizadas por una baja productividad y una alta susceptibilidad a la degradación ambiental, incluyendo tierras áridas, suelos de baja fertilidad, laderas pendientes y tugurios y barrios de invasión en las ciudades. La degradación ambiental que resulta cuando las personas utilizan estas tierras marginales para procurarse madera combustible y para sembrar cultivos de subsistencia y comerciales empeora su pobreza. También pone en peligro su salud y bienestar, así como los de sus hijos. Y a medida que los cultivos comerciales desplazan las actividades de subsistencia, los pobres se van marginando todavía más forzados a instalarse en tierras ambientalmente frágiles.

5.3. Desarrollo sostenible y crecimiento económico

El clamor por un desarrollo sostenible no es simplemente una llamada a la protección ambiental. En vez de ello, el desarrollo sostenible implica un nuevo concepto de crecimiento económico, que provee justicia y oportunidades para toda la gente del mundo, y no sólo para unos pocos privilegiados, sin destruir aún más los recursos naturales finitos del mundo ni poner en entredicho la capacidad de sostenimiento de la Tierra.

La Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo definió el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin limitar el potencial para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Propuesta en 1987, esta definición ha adquirido vigencia y apoyo generalizados, aunque quienes la utilizan quizá no siempre tengan percepciones similares sobre su significado.

El desarrollo sostenible es un proceso en el cual las políticas económicas, fiscales, comerciales, energéticas, agrícolas e industriales se diseñan con miras a que produzcan un desarrollo que sea económica, social y ecológicamente sostenible. Esto significa que el consumo actual no puede financiarse incurriendo en deudas económicas que otros tendrán que reembolsar en el futuro. Debe invertirse en la salud y educación de la población actual a fin de no legarle una deuda social a las generaciones futuras. Y los recursos naturales deben utilizarse de forma que no creen deudas ecológicas al sobreexplotar la capacidad de sostenimiento y producción de la Tierra.

En términos generales, los requerimientos mínimos para lograr un desarrollo sostenible incluyen:

- La eliminación de la pobreza
- Una reducción en el crecimiento demográfico
- Una distribución más equitativa de los recursos
- Personas más saludables, instruidas y capacitadas
- Gobiernos descentralizados más participativos
- Sistemas de comercio más equitativos y abiertos, tanto internos como externos, incluyendo aumento de la producción para consumo local.
- Mejor comprensión de la diversidad de ecosistemas, soluciones localmente adaptadas para problemas ambientales y mejor monitoreo del impacto ambiental producido por las actividades de desarrollo.

¿Deberá frenarse el crecimiento económico a fin de conservar el medio ambiente? Quizás “sí” parezca la respuesta obvia. Sin embargo, la respuesta fácil no aborda los problemas más serios que afrontan países en desarrollo con más de dos mil millones de personas en condiciones de pobreza absoluta y otros mil millones en los márgenes de la pobreza. Los pobres no pueden aceptar que su pasado y su presente deba proyectarse hacia un futuro indefinido. Tampoco pueden aceptar que los países industrializados tengan el derecho eterno a una participación del 85% en el ingreso del mundo y a una perpetuación de sus patrones de consumo, con utilización intensiva de energía. Esta generación, además de dejar un legado de “deuda ambiental” a las generaciones futuras bajo la forma de contaminación y agotamiento de recursos, también corre el peligro de dejar una deuda financiera, como resultado de préstamos pasados. Y corre el riesgo de dejar una deuda social, si los jóvenes de la actualidad carecen de los estándares de salud, educación y capacidad necesarios para afrontar el mundo del mañana.

La concientización actual en torno al medio ambiente está poniendo de relieve muchas nuevas áreas de conflicto potencial: entre los países industrializados y en desarrollo, entre la protección ambiental y el crecimiento económico, entre esta generación y la siguiente. Sería ingenuo decir que todos estos conflictos se pueden resolver. Estos debates proseguirán en el próximo siglo y aún después. Sin embargo, el concepto de desarrollo humano puede ofrecer algunos principios orientadores.

El primero es que el “desarrollo humano sostenible” debe concederle prioridad a los seres humanos. La protección ambiental es vital. No obstante (a semejanza del crecimiento económico), es un medio para promover el desarrollo humano. El objetivo primordial de nuestros esfuerzos debe ser la protección de la vida humana y de las opciones humanas. Esto implica que debe asegurarse la viabilidad a largo plazo de los sistemas de recursos naturales del mundo, incluida su biodiversidad. Toda la vida depende de ellos.

El segundo principio orientador es que los países en desarrollo no pueden escoger entre crecimiento económico y protección ambiental. El crecimiento no es una opción. Es un imperativo. La cuestión no es cuánto crecimiento económico, sino qué tipo de crecimiento. La carencia de crecimiento puede ser tan perjudicial para el medio ambiente como el crecimiento rápido.

No es la tasa de crecimiento económico lo que nos permite calibrar su efecto sobre el medio ambiente. La compensación del PIB –la mezcla de productos así como los tipos de procesos de producción– es la única que puede decirnos si el impacto global sobre el medio ambiente es positivo o negativo. Idealmente, el ingreso debería medirse en términos menos netos, después de deducir la depreciación del capital físico, el capital humano y la existencia de recursos naturales. Los problemas ambientales surgen cuando se ignora la depreciación de los recursos naturales simplemente porque no se conoce su precio.

Los países en desarrollo tienen que acelerar sus tasas de crecimiento económico. Sin embargo,

deben adoptar estrategias que, en la medida de lo posible, respeten el entorno físico. Esto significa utilizar tecnologías distintas de las empleadas en el pasado por los países industrializados: es decir, tecnologías que consuman menos energía y sean más razonables desde el punto de vista ambiental.

Los países industrializados también quieren seguir avanzando. No obstante, si se pretende evitar presiones adicionales a la capacidad de sostenimiento del planeta, gran parte de su desarrollo tendrá que concentrarse en el mejoramiento de la calidad de la vida.

El tercer principio orientador es que cada país habrá de fijar sus propias prioridades ambientales, las cuales diferirán con frecuencia en los países industrializados y en desarrollo.

Los países industrializados consideran que la contaminación del aire representa un peligro para la salud, pero también se sienten en general más preocupados con respecto a la degradación de la calidad de la vida, entendida como un desequilibrio entre los seres humanos y el resto del mundo natural. Y muchas veces sus inquietudes se proyectan considerablemente hacia el futuro, pues conceden atención a problemas como el calentamiento global del planeta y la destrucción de la capa de ozono. Muchos de estos problemas se pueden asociar con el consumo excesivo de los recursos naturales.

Los países en desarrollo suelen preocuparse menos acerca de la calidad de la vida que acerca de la vida en sí. Y sus temores son mucho más inmediatos: el agua contaminada constituye una amenaza contra la vida y los suelos erosionados ponen en entredicho el sustento.

Los pobres suelen carecer de la fortaleza financiera requerida para conservar, reemplazar y reponer sus entornos naturales. Los ciclos de rotación de cultivos se han ido acortando, y cada vez se cultiva más tierra marginal. En 1984, aproximadamente 135 millones de personas vivían en áreas afectadas por la desertización (en comparación con 57 millones en 1977).

Así las cosas en el extremo inferior de la escala de ingresos, la pobreza constituye un enemigo tan grande del medio ambiente como la riqueza mal consumida de las sociedades ricas.

6. EL DESAFÍO DE LA INMIGRACIÓN

Los países en desarrollo podrían obtener por lo menos 250 mil millones de dólares anuales si los países ricos levantaran las restricciones de la inmigración de trabajadores extranjeros. Los países ricos también podrían obtener utilidades de la mayor movilidad laboral. Diversos estudios demuestran que las restricciones del mercado laboral internacional significarán que el mundo renunciará a 1 billón de dólares en crecimiento hacia el año 2.000.

Ningún mercado es perfecto, pero el mercado internacional de la mano de obra es uno de los que tienen más restricciones.

La oferta está allí: millones de trabajadores de países en desarrollo están desempleados o subempleados. Pero las leyes de inmigración obstaculizan la corriente laboral de los países pobres a los ricos. Actualmente, unos 75 millones de personas de países en desarrollo se trasladan cada año en carácter de refugiados, personas desplazadas, trabajadores trashumantes o migrantes legales o ilegales.

Las restricciones que los países industrializados imponen a la inmigración niegan oportunidades de mercados de la misma forma que las cuotas y los aranceles aduaneros inhiben la exportación de productos con gran densidad de mano de obra y de productos agrícolas. Esas barreras detienen el crecimiento económico mundial, afectando en mayor medida a los países pobres. Son incluso más onerosas para los países pobres que las barreras comerciales, porque la emigración de mano de obra sin calificar o semicalificada es una esfera en la cual gozan de una ventaja comparativa. Como resultado, los países en desarrollo actualmente pierden mucho más con los controles de inmigración que con las barreras comerciales.

Las oportunidades perdidas en los mercados mundiales cuestan a los países en desarrollo un mínimo de 500.000 millones de dólares por año, y la mitad de las pérdidas deriva sólo de las restricciones de la inmigración. Pero mientras se están levantando las barreras comerciales e internacionales mediante las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, hasta ahora las distorsiones del mercado laboral internacional han escapado al escrutinio.

Es evidente que resulta difícil esperar que los países industrializados reduzcan en gran medida sus barreras de inmigración. Sin embargo ello impone una responsabilidad todavía mayor a los países industrializados respecto de la creación de oportunidades económicas suficientes en los países en desarrollo para reducir las presiones que favorecen la migración. Tal como están las cosas los países industrializados han restringido todavía más las leyes de inmigración, revertiendo dos decenios de liberalización. Esas leyes ponen en peligro los 25.000 millones de dólares que actualmente remiten a sus países de origen los trabajadores migratorios.

La presión para que se limite el número de trabajadores sin calificar en los países industrializados ha aumentado en los últimos años debido a los temores de que el aumento de la corriente de inmigrantes del Sur aumente las tensiones sociales. Desde el decenio de 1960 la gran mayoría de los inmigrantes a los Estados Unidos y al Canadá han procedido de países en desarrollo fundamentalmente de América Latina y el Caribe (N de la R.). También en Europa la proporción de inmigrantes de países en desarrollo, aumentó en ese período de 30% a 46%. Hay ahora en algunos países europeos grupos que instan a sus gobiernos a que expulsen a los emigrantes desempleados.

Los países en desarrollo también han sufrido como resultado de la mayor preferencia de los países ricos por los inmigrantes que son trabajadores calificados o inversionistas potenciales. Estados Unidos y Canadá cambiaron recientemente sus leyes de inmigración para atraer más trabajadores calificados y empresarios. Entre 1960 y 1990 Estados Unidos y Canadá aceptaron más de un millón de inmigrantes profesionales y técnicos de países en desarrollo. Los países

industrializados, en lo que es efectivamente un “mercado de compradores” de emigrantes, han venido fijando niveles cada vez más altos de calificación, dando preferencia a los trabajadores altamente calificados, a quienes aportan capitales o a los refugiados políticos.

La pérdida de trabajadores calificados ha afectado en gran medida a muchos países de Asia y Africa, amenazando su capacidad para absorber nueva tecnología y para capacitar futuras generaciones de profesionales. Africa ya ha perdido la tercera parte de su personal calificado en beneficio de Europa. Nada más que el Sudán perdió en la emigración en 1978, 17% de sus médicos y dentistas, 20% de sus profesionales universitarios, 30% de sus ingenieros y 454% de sus agrimensores. Filipinas perdió 12% de sus trabajadores profesionales que marcharon a los Estados Unidos en el decenio 1970.

La pérdida de profesionales y las barreras en aumento para los trabajadores sin calificación no podían venir en un momento más difícil para la mayoría de los países en desarrollo. Tasas elevadas de nacimiento significan que unos 38 millones de personas se suman a la fuerza de trabajo de los países del Sur todos los años, sumándose a los ya 700 millones de personas que están desempleados o subempleados. Esto significa que al terminar el decenio deben crearse o mejorarse mil millones de empleos nuevos, el equivalente del total de la población del Norte.

Si la comunidad internacional no tiene capacidad para crear oportunidades económicas donde más se necesitan, el mundo podrá presenciar una emigración internacional sin precedentes en el siglo XXI, que superará con mucho el vasto movimiento de personas que se registró en los primeros años de existencia de los Estados Unidos, el Canadá y Australia.

7. EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

Las economías dinámicas del mundo en desarrollo han podido cambiar sus productos para exportación por bienes manufacturados. Como resultado, los países en desarrollo han aumentado su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas: del 4% al 19% entre 1955 y 1989. De hecho, su participación en 1989 fue superior a la de la entonces República Federal de Alemania (15%), Japón (13%) y Estados Unidos (12%), dejando muy rezagados a muchos otros países, incluidos Francia, Italia y el Reino Unido.

El grueso de las exportaciones de los países en desarrollo proviene de unos pocos países. En 1988, el 54% de las exportaciones de los países en desarrollo provino de los cinco primeros: la República de Corea, Taiwan provincia de China, Singapur, Hong Kong y China. No obstante, la cantidad de países que exportan más de US\$ 1.000 millones anuales aumenta rápidamente. Incluso el África subsahariana incrementó sus exportaciones de bienes manufacturados en un 5,7% anual entre 1980 y 1987.

Esto ha constituido un logro extraordinario. Los países en desarrollo han superado muchas barreras comerciales y han quebrado el monopolio de los países industrializados. Han penetrado muchos mercados mundiales lucrativos y han abierto la puerta al crecimiento independiente en el Sur.

Con todo, no han recibido los rendimientos financieros que debían recibir de estas exportaciones. Entre 1980 y 1990, los precios de las manufacturas de los países en desarrollo aumentaron en un 12% en términos nominales en dólares estadounidenses. Pero los precios de las manufacturas de los países industrializados del Grupo de los Siete aumentaron en un 35% durante el mismo período. En términos reales, en comparación con los países industrializados, los precios recibidos por los países en desarrollo han ido disminuyendo.

¿Por qué? Muchos países se vieron obligados a aumentar las exportaciones durante períodos en los años ochenta en los que la demanda externa estaba disminuyendo. Soportaban una presión considerable para hacerlo por parte de acreedores que exigían el reembolso de las deudas y por parte de instituciones que exigían aumentos en las exportaciones como condición para brindarles apoyo financiero. Otro problema importante que afrontan los países en desarrollo en la exportación de bienes manufacturados es el nivel creciente de proteccionismo.

Los países industrializados han ido aumentando las barreras contra las importaciones provenientes de países en desarrollo. De 24 países industrializados, 20 son en términos generales más proteccionistas de lo que eran hace 10 años. Y discriminan más a los bienes de los países en desarrollo. La tasa efectiva de protección contra las exportaciones procedentes de los países en desarrollo es considerablemente más elevada que la tasa contra las exportaciones de los países industrializados. Estas restricciones le cuestan muy caro a los países en desarrollo: por lo menos US\$ 40.000 millones anuales en exportaciones perdidas de bienes y servicios; y, según el Banco Mundial, reducen el PNB de los países en desarrollo en un 3%, lo que significa una pérdida anual de US\$ 755.000 millones. Estas restricciones incluyen:

- Aumento escalado de aranceles. En muchos países industrializados, los aranceles de importación aumentan de acuerdo con el nivel de procesamiento: es el caso de las especias, el yute y los aceites vegetales, así como las frutas, vegetales y bebidas tropicales. Este sistema está diseñado para desalentar a los países en desarrollo de procesar sus productos primarios. Por ejemplo, el arancel promedio para el cacao procesado es más del doble del que se le impone al cacao crudo, a fin de restringir las exportaciones de chocolate. Y mientras el arancel sobre el azúcar crudo es menos del 2%, el arancel que se aplica a los productos de azúcar procesado es de aproximadamente un 20%.

- Barreras no arancelarias. Estas barreras han proliferado en los últimos decenios y hoy en día afectan a muchos de los grupos de productos claves en los que los países en desarrollo disfrutaban de una ventaja competitiva. Las barreras no arancelarias incluyen, por ejemplo, la fijación de cuotas, el requerimiento de licencias de importación, las restricciones voluntarias a la exportación y las medidas compensatorias y antidumping especiales adoptadas cuando los productores nacionales se quejan de que están siendo víctimas de una competencia extranjera “injusta”.

Entre 1987 y 1990, este tipo de barreras aumentó en un 20%.

En la actualidad, las medidas arancelarias constituyen el obstáculo principal contra las exportaciones de los países en desarrollo y se calcula que, en 1987, afectaron casi una tercera parte de las importaciones de la OCDE provenientes de países en desarrollo. La barrera más importante es el Acuerdo de Multifibras (MFA), que le niega a estos países aproximadamente US\$ 4.000 millones anuales en ingresos por concepto de exportaciones. En 1987, cerca de la mitad de las exportaciones de textiles y confecciones de los países en desarrollo estaba sujeta a controles, de los cuales el 70% eran obligatorios.

Para fines de 1990, los miembros del GATT habían instituido en total 284 acuerdos de restricción de exportaciones, la mayoría cubrían grupos de productos de los cuales los países en desarrollo son exportadores sustanciales, ya sea reales o potenciales: productos agrícolas (59 acuerdos), textiles y confecciones (51), acero y productos de acero (39), electrónica (37) y calzado (21).

Se siguen introduciendo nuevos tipos de barreras no arancelarias. Los países desarrollados también han utilizado con frecuencia restricciones de precios o reglamentaciones de salud y seguridad a manera de medidas no arancelarias. Y ahora se están ligando consideraciones ambientales a la liberación comercial.

Estas restricciones comerciales no sólo son costosas para los países en desarrollo. También resultan extremadamente costosas para los consumidores de los países industrializados. Se calcula que en Estados Unidos, las restricciones sobre las importaciones de textiles y confecciones les costaron a los consumidores US\$ 18.400 millones en 1980. Las cuotas, por ejemplo, doblan el precio del azúcar para los consumidores. A nivel global, los consumidores norteamericanos pagan hasta US\$ 75.000 millones anuales más por productos, debido a la imposición de derechos y restricciones a las importaciones: una suma que equivale a aproximadamente la sexta parte de la factura de importaciones de Estados Unidos.

El objetivo de dichas restricciones es proteger empleos. Pero ésta es una forma muy ineficiente de lograr este objetivo. En Canadá, por ejemplo, cada dólar ganado por trabajadores que retuvieron sus empleos debido a la protección de las industrias textil y de confecciones le costó a la sociedad aproximadamente US\$ 70. En Estados Unidos, los consumidores pagaron US\$ 114.000 anuales por cada empleo salvado en la industria del acero.

8. ¿ES POSIBLE UN PACTO MUNDIAL PARA LA EQUIDAD Y EL DESARROLLO?

Un pacto mundial entre países ricos y países pobres es indispensable para propiciar un mundo equitativo y pacífico. Un pacto de ese tipo aseguraría que los países en desarrollo alcanzarían en el año 2000 sus metas humanas esenciales, reduciría la pobreza absoluta al menos en un 5%, crearían trabajo suficiente para absorber el desempleo actual y las nuevas adiciones a la fuerza laboral, y acelerarían la tasa de crecimiento del PIB para lograr esos objetivos mundiales comunes como la lucha contra el tráfico de estupefacientes y la contaminación, la contención de las presiones conducentes a la migración y el estímulo de la policía de no proliferación nuclear.

Una estrategia de cuatro puntos podría servir de base a un pacto mundial de ese tipo:

- Reducir el gasto familiar en un 3% anual a lo largo del decenio de 1990 con el fin de crear un dividendo de paz de 1 billón 500.000 dólares, 1 billón 200.000 dólares en los países industrializados y 300.000 millones de dólares en los países en desarrollo.
- Abrir los mercados mundiales, particularmente a las exportaciones con gran densidad de mano de obra de los países en desarrollo como los productos textiles, la ropa, el calzado y los productos agrícolas y tropicales.
- Reformar la ayuda externa, el sistema de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), tanto para aumentar su volumen como para distribuirlo de manera más eficiente. El informe sugiere que por lo menos dos tercios de la AOD se encauce hacia los países más pobres, en comparación con la cuarta parte actual, y que por lo menos un 20% se destine al gasto humano prioritario, en comparación con el 7% actual.
- Negociar un nuevo acuerdo mundial respecto de la deuda para detener la transferencia neta actual de 50.000 millones de dólares anuales de los países en desarrollo a los países industrializados.

Además, muchos países en desarrollo deberían reformarse a sí mismos para el desarrollo humano, llamamiento para que se instituyan gobiernos más democráticos, con una mejor gestión económica e inversiones masivas en la gente y en la tecnología. La reestructuración de las prioridades presupuestarias de los países en desarrollo, en particular la reducción del gasto militar y la privatización de las empresas públicas ineficientes, puede dar recursos suficientes para la formación de capital humano que esos países necesitan para su crecimiento futuro.

Es necesario además que se introduzcan cambios importantes en el funcionamiento del Banco Mundial, el FMI, el GATT, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y los programas de las Naciones Unidas, con el fin de asegurar una mejor gestión de la economía mundial en interés de todos los países y de todos los pueblos, y en particular para fomentar el mayor acceso de los países en desarrollo a las oportunidades de los mercados mundiales.

Se insta a la creación de un Consejo de Seguridad del Desarrollo en las Naciones Unidas. El Consejo constituiría un prominente y poderoso foro para la coordinación de la política mundial, en el que confiarían tanto los países industrializados como los países en desarrollo. El Consejo trataría todas las cuestiones importantes del programa político mundial, desde la seguridad alimentaria hasta la seguridad ecológica, desde la asistencia para el desarrollo hasta la asistencia monetaria, desde los problemas de la deuda hasta los problemas de los productos básicos, desde el tráfico de estupefacientes hasta la transferencia de tecnología.

Constituiría un marco político para la labor de las instituciones internacionales financieras y para el desarrollo. El Consejo estaría compuesto de 22 miembros, 11 permanentes y 11 rotatorios. Entre los miembros permanentes figurarían Alemania, China, los Estados Unidos, Francia,

Japón, el Reino Unido y Rusia, así como los cuatro países más poblados de cada región en desarrollo, Brasil, Egipto, la India y Nigeria.

9. PNUD PROPONE CAMBIOS A INSTITUCIONES

El mundo precisa de una nueva visión de gobierno internacional para el próximo siglo.

La forma de gobierno será objeto de gran discusión en los años próximos. Las instituciones internacionales del siglo XXI podrían incluir un banco central internacional, un sistema de impuesto de renta progresivo, una organización de comercio internacional y un sistema de Naciones Unidas fortalecido. Mientras tanto, deberán contemplarse reformas en las instituciones existentes como estrategia de transición.

Las Naciones Unidas deberán fortalecerse considerablemente, desde los puntos de vista político, administrativo y financiero. La ONU también deberá desempeñar un papel cada vez más importante en los asuntos económicos y sociales. Esto podría conseguirse mediante la creación de un Consejo de Seguridad para el Desarrollo, de 22 miembros, con 11 miembros permanentes y 11 rotativos. El Consejo llegaría a un consenso político sobre políticas de desarrollo, que serían llevadas a la práctica por los organismos especializados pertinentes.

El Banco Mundial deberá restablecer su papel como intermediario comprensivo entre los países en desarrollo y los mercados internacionales de capital. Podría desarrollar nuevos instrumentos de préstamos para reciclar mejor los fondos de los países industrializados con destino a los países en desarrollo.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) deberá fortalecerse a fin de permitir imponer programas de ajuste, no sólo a los países en desarrollo, sino también a las naciones industrializadas. El FMI deberá, ante todo, asumir un papel mucho más acorde con el de un banco central internacional, que suministre y administre la liquidez internacional.

El mensaje básico del informe correspondiente a este año es que el mundo tiene una oportunidad única de utilizar los mercados internacionales para beneficio de todos.