
La cuestión del desarrollo, la ONU y el nuevo orden mundial

*Pedro González Olvera**

No obstante que en algunos de los documentos fundacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aparece el desarrollo como una cuestión a la cual la nascente organización debía dirigir importantes esfuerzos,¹ no fue sino hasta los años sesenta, al calor del proceso de descolonización y consolidación de las demandas de los países que ya eran conocidos como integrantes del llamado tercer mundo, cuando empezaron a tomar forma las estrategias institucionales para dinamizar su crecimiento.

En efecto, la Asamblea General de 1961 constituyó el marco en el cual el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, propuso que esa década fuera señalada oficialmente por la ONU como la Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El objetivo, como lo establece la resolución 1710 (XV) de la Asamblea General, era

* Internacionalista egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con estudios de posgrado en esa misma universidad. Ha sido director de Formación Diplomática del IMRED y actualmente funge como agregado cultural de la embajada de México en El Salvador. El autor agradece los comentarios de Miguel Ángel Covián al presente trabajo.

¹ En su capítulo 1, artículo 1, párrafo 3 (dedicado a los propósitos y principios), la Carta de las Naciones Unidas plantea como uno de sus objetivos: "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario". Más adelante, en el párrafo 1, del artículo 62, capítulo X, se afirma que entre las funciones del Consejo Económico y Social, uno de los órganos principales de la ONU, estaría la de "hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los miembros de las Naciones Unidas y a los organismos económicos especializados". Véase también Thomas G. Weiss, David P. Forsythe y Roger A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics* (Cap. 8, "Developmentalism and the United Nations"), Boulder, Westview Press, 1994, pp. 173-194.

...apoyar las medidas requeridas por los países desarrollados y los en vías de desarrollo para acelerar el progreso hacia el crecimiento autosostenido de la economía individual, así como lograr en cada país subdesarrollado un incremento sustancial en su tasa de crecimiento de ingreso agregado anual de 5 % al final de la década.²

Es evidente que el objetivo no fue cumplido. Sin embargo, la resolución antes mencionada sirvió como punto de partida de todo un conjunto de esfuerzos realizados por la ONU para lograr el desarrollo de las naciones pobres, mismas que, dicho sea de paso, son mayoría en la sociedad mundial.

Mencionar todos esos esfuerzos requiere tiempo, espacio y cierta prolijidad. Sin embargo, varios puntos no deben ser pasados por alto: la designación, por parte de la ONU, de cada una de las décadas posteriores a la de los años sesenta como decenios para el desarrollo; la creación e institucionalización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), en 1964; la Estrategia Internacional para el Desarrollo que acompañó al Segundo Decenio para el Desarrollo; el Programa de Acción sobre el Nuevo Orden Internacional; la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Avanzados; la creación, en 1965, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), en 1966.

Un balance preliminar indicaría, en términos de las metas fijadas, un fracaso profundo de toda esta cadena de iniciativas planteadas a lo largo de 45 años. Por ejemplo, nunca se cumplió con la meta del porcentaje de crecimiento anual de 7%; tampoco se alcanzó la meta de lograr que 0.7 % del producto nacional bruto de los países desarrollados se destinara como asistencia oficial para el fomento de los países en desarrollo, y mucho menos con la de que ese porcentaje llegara a 1 % en 1985. Peor aún, en lugar de constituir un tercer decenio para el desarrollo, el periodo que va de 1980 a 1990 acabó convirtiéndose en la “década perdida del desarrollo”, toda vez que significó una etapa de estancamiento y crisis económica para prácticamente todos los países subdesarrollados.

Las razones para que esto se diera así fueron muchas. Una de las principales se encuentra en el manejo político que se dio a la ayuda. Sometidas como estaban las relaciones internacionales a la estructura bipolar de poder creada al terminar la segunda guerra mundial, la cooperación internacional también sufrió la impronta de la guerra fría y del permanente conflicto entre las grandes potencias. Así, la ayuda para el desarrollo, incluida la que se canalizaba a través de la ONU, tenía casi siempre una orientación condicionada a la obtención de determinadas con-

² *Yearbook of the United Nations*, 1961, pp. 228-232.

ductas, mismas que en caso de no producirse, eran el pretexto para disminuir o de plano no entregar la ayuda prometida.

Además, el bloque socialista encabezado por la Unión Soviética se deslindó siempre de los proyectos de cooperación para el desarrollo, bajo el argumento de que no tenía corresponsabilidad en el estado de subdesarrollo en el cual se encontraba buena parte de los países del mundo. De esta manera, por ejemplo, al instaurarse el primer Decenio para el Desarrollo, el representante de la Unión Soviética en la ONU no concedió demasiadas posibilidades de éxito a la resolución y más bien advertía sobre la necesidad de un cambio total en el patrón de las relaciones entre países industrializados capitalistas y los subdesarrollados como elemento indispensable para lograr la dinamización del desarrollo de estos últimos.

De tal modo, la guerra fría constituyó un escenario poco propicio para obtener un avance significativo en las rutas fijadas por todas las iniciativas y resoluciones en pro del desarrollo mundial. De cualquier manera, el hecho de que se reconociera de vital importancia para el buen curso de los asuntos internacionales el estrechamiento de la brecha que separa a los países pobres de los países ricos debe ser considerado como el inicio necesario en la construcción de un orden internacional más justo y equitativo.

Nuestra intención en este ensayo es pasar revista a algunas de las propuestas surgidas en el seno de la ONU o en alguno de los organismos del sistema después de la desaparición del enfrentamiento bipolar, relativos al tema del desarrollo. Para tal propósito, nos basaremos en el análisis de los documentos que a nuestro juicio son los más relevantes que se han producido en esta etapa en que coinciden fin de siglo, fin de milenio y fin de un sistema internacional. Ello explica la presentación de citas textuales, necesarias para conocer el tipo de discurso sobre el desarrollo y la cooperación mundial que, desde diversas instancias de la ONU, se ha venido estructurando con el cambio de modelo en las relaciones internacionales.

Cabrían un par de aclaraciones previas. En primer término no incluimos al cuarto Decenio para el Desarrollo —que va de 1991 al año 2000— porque consideramos que fue diseñado y aprobado todavía en el marco del sistema bipolar internacional, pues desde 1987 se iniciaron los preparativos para ponerlo en marcha, sin imaginar que en el mismo año de su inicio se disolvería la Unión Soviética.³

³ Tampoco incluimos otros documentos como el Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el Decenio de 1990, Plan de Acción del Sistema de las Naciones Unidas para la Recuperación y el Desarrollo de África, porque pensamos que son más específicos y se inscriben en la generalidad marcada por los seleccionados para su análisis.

En segundo lugar, no tocamos lo relativo a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en abril de este año, ni a las reuniones cumbre sobre la Infancia, los Derechos Humanos, la Población y el Medio Ambiente, debido a que el proceso de su preparación, así como su desarrollo, resultados y perspectivas, son analizados, o por lo menos mencionados, en otro artículo de este mismo número de la *Revista Mexicana de Política Exterior*. No obstante, es necesario destacar, aunque sea brevemente, que en la Cumbre sobre Desarrollo Social se reconoció la importancia de alcanzar la meta convenida, desde las primeras propuestas de la ONU, de 0.7 % del producto nacional bruto de los países industrializados como asistencia para el desarrollo en general. Ello marca una diferencia con los documentos que aquí analizamos, los cuales, como se verá, abandonan toda idea de fijar cifras. Por lo demás, en la Cumbre se insistió también en la cooperación internacional como elemento básico de erradicación de la pobreza extrema, objetivo que en la actualidad ocupa la atención de todos los esfuerzos multilaterales en favor del desarrollo, como bien lo indica el hecho de que 1996 haya sido designado Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza.

La agenda para el desarrollo

Los cambios que sacudieron al mundo a partir de la caída del Muro de Berlín tomaron por sorpresa a prácticamente la totalidad de los analistas internacionales. No sólo por los cambios mismos, sino por su profundidad y velocidad. Además de acabar con un viejo orden mundial, supusieron el inicio de una etapa de transición en la que todavía no acaba de configurarse cuál será exactamente el multicitado nuevo orden mundial.

Eso no significa, sin embargo, que exista una indefinición absoluta de los elementos que han sido importantes en ese nuevo orden. Para citar sólo uno de ellos, encontramos que rápidamente se integró una "nueva agenda internacional" compuesta por temas como el combate al narcotráfico, la protección al medio ambiente, la promoción de la democracia, los efectos internacionales de las migraciones y la defensa de los derechos humanos; temas que evidentemente resultan de interés primordial para las grandes potencias pero que dejan fuera, como asunto de resolución urgente, el del desarrollo.

Esta nueva agenda deja fuera de sus prioridades la cuestión del desarrollo, de interés fundamental para la mayoría de los países, y se concentra en temas de interés prioritario para los países desarrollados. Que esto suceda muestra, entre otras cosas, que en el nuevo orden mundial en gestación, la capacidad de influencia de los países pobres disminuye cada vez más. En el extremo, el hecho de que los países en vías de desarrollo no sean capaces de poner la cuestión del

desarrollo entre las prioridades de la nueva agenda internacional es una prueba adicional —quizá la principal— de la importancia del tema: que la agenda internacional responda principalmente a los intereses de los países desarrollados evidencia la necesidad de que el resto de las naciones alcance un nivel de desarrollo que le permita, cuando menos, incidir en la conformación de la agenda de problemas internacionales que requieren atención inmediata.

La línea de desinterés por este tema se había venido acentuando desde la llamada “década perdida” (1980-1990), por lo que pareció normal, desde la perspectiva de las potencias, no incluirlo en la agenda que parecía reclamar su atención a otros asuntos más urgentes. En el fondo, o quizá no tanto, esta acción fue posible también gracias a la debilidad manifiesta del Grupo de los 77 y del de los No Alineados, cuyas propuestas eran cada vez más relegadas, o de plano ignoradas, debido a su dispersión o a la pérdida de sus objetivos originales.

De cualquier manera, en algunos miembros de la ONU supervivió la conciencia de que era necesario hacer algo acerca del desarrollo. De este modo, durante la 47 Asamblea General, el 22 de diciembre de 1992, los países miembros de la organización mundial aprobaron la resolución 47/181, en la cual se hace hincapié “en la importancia de seguir fortaleciendo la capacidad de las Naciones Unidas para propiciar la cooperación internacional con objeto de abordar cabalmente la amplia gama de cuestiones vinculadas con el desarrollo, en particular el de los países en desarrollo”. Por ello, en esa misma resolución la Asamblea General pide al Secretario General que le presente, en su 48 periodo de sesiones, y en consulta con los Estados miembros,

... un informe sobre un programa de desarrollo, teniendo plenamente en consideración los objetivos y acuerdos que la Asamblea General ha aprobado en materia de desarrollo, que contenga un análisis y recomendaciones sobre las formas de realzar el papel de las Naciones Unidas y la relación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo...⁴

¿Por qué es necesario un programa?

Como resultado de esta resolución se produjeron dos documentos, ambos de la autoría del Secretario General de la ONU. El primero, titulado “Por qué es necesario un programa; progresos realizados en la aplicación de la resolución 47/181 de la Asamblea General”, y fechado el 29 de noviembre de 1993, es

⁴ “Un programa de desarrollo”, resolución A/47/181, del 22 de diciembre de 1992. Reproducida en Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de desarrollo 1995*, Nueva York, ONU, 1995, pp. 127-129.

preparatorio del segundo. En este primer documento, el Secretario General recoge información sobre las respuestas de los Estados miembros a la nota verbal que les dirigió para que emitieran sus opiniones sobre la resolución 47/181, “Un programa de desarrollo”. Constituye, también, una guía de los criterios y enfoques, así como los temas, que el Secretario General propondría o abordaría posteriormente.

Lo relevante de este primer documento del Secretario General es que, además de insistir en la necesidad “del crecimiento sostenido de la economía mundial y, en particular, la revitalización del crecimiento de los países en desarrollo”, puso de manifiesto la cada vez más cercana vinculación entre los problemas de la paz y los problemas del desarrollo.

De acuerdo con el Secretario General de la ONU, la vinculación se desprende de la respuesta dada por los Estados miembros preocupados por el “riesgo de que el sistema de las Naciones Unidas quede marginado en la esfera económica y social y de un creciente desfase entre los objetivos establecidos en ‘Un programa de paz’ y la capacidad del sistema para lograr las metas de un desarrollo sostenido y sostenible”.⁵

Una síntesis de las respuestas estatales recibidas por el Secretario General indica, como objetivos prioritarios de la acción de la ONU en materia de desarrollo, los siguientes:

- a) Movilizar recursos financieros nuevos y adicionales, teniendo en mente, entre otras cosas, las necesidades urgentes de los países menos adelantados, así como los de economías en transición.
- b) Promover el cumplimiento de compromisos en las esferas del comercio, de la moneda y las fuerzas y la coordinación de la política macroeconómica, así como garantizar una participación más plena de los países en desarrollo en la cooperación económica internacional.
- c) Hacer hincapié en las inversiones en recursos humanos.
- d) Promover el crecimiento económico para fomentar el progreso social a largo plazo, incluida la distribución de los ingresos.
- e) Aliviar las presiones demográficas.

⁵ “Por qué es necesario un programa. Progresos realizados en la aplicación de la resolución 47/181 de la Asamblea General”. Nota del Secretario General. A/48/689, 29 de diciembre de 1993, en *Ibid.*, pp. 7-18.

f) Promover la participación de la mujer en el desarrollo.⁶

Cabe hacer notar un hecho importante que se hace abiertamente manifiesto en estos objetivos: la incorporación de los países antes llamados de economía centralmente planificada a la esfera de la economía de mercado, sólo que en condiciones que los ubica, sin duda alguna, al lado de los países en vías de desarrollo o, para decirlo con una figura de la época bipolar, como parte ineludible del tercer mundo; dicho de otro modo, el problema del desarrollo, antaño considerado como ajeno a los intereses de los países socialistas se volvió, con la transición hacia un nuevo orden internacional, un tema fundamental no sólo para estas naciones, sino también para la comunidad internacional entera, a través de la ONU. De ahí su preocupación por lograr una transición pacífica de una economía a otra.

Por otra parte, y volviendo a la cuestión de los vínculos entre paz y desarrollo,⁷ la desaparición de la pugna intrabloques generó una corriente de optimismo basada en la suposición de que se avecinaba rápidamente una era de paz que permitiría, a su vez, dirigir una respetable cantidad de recursos, antes destinados a fines bélicos, para promover el desarrollo y el bienestar de la humanidad. Se trataba de los recursos que luego se conocerían como “dividendos de paz”.

Algunos cálculos llevaron a la conclusión, apresurada desde varios puntos de vista, de que la disminución de los gastos militares a partir del fin de la guerra fría arrojó un “dividendo de paz” potencial de unos 935 000 millones de dólares entre 1978 y 1994. De acuerdo con el Departamento de Información Pública de la ONU, esto *pudo* (nótese el condicional) haberse utilizado para:

1. Financiar un programa esencial de servicios de salud pública y atención asistencial para toda la población de los países en desarrollo cuyo costo —según el Banco Mundial— ascendería a 60 000 millones de dólares por año.
2. Evitar más de 10 millones de muertes al año causadas por enfermedades prevenibles.
3. Reducir en 30 % las enfermedades que afectan al mundo.⁸

⁶ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁷ Véase Thomas G. Weiss (*et al.*), *op. cit.*, p. 173 y *passim*.

⁸ ONU, “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, Nueva York, Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, agosto de 1994, (folleto DPI/1499/SOC/CON-93477). En otro documento, que más adelante estudiaremos, se admite que “es difícil seguir la pista a esos fondos (se refiere a los 935 000 millones de dólares) para saber a qué se destinaron y no se ha establecido un vínculo

La decepción llegó tan rápido como había crecido el optimismo, por dos vías: primero porque los conflictos militares en lugar de disminuir se multiplicaron. El resurgimiento del nacionalismo en el mundo provocó que en todos los continentes se dieran guerras y se dilapidaran otra vez enormes recursos en la adquisición de armamentos; segundo, porque la reorientación de los “dividendos de paz” no fue suficiente en el mejor de los casos, ya que en otros simplemente no existieron.

Un programa de desarrollo

El segundo documento que se desprendió de la resolución 47/81 fue precisamente el informe del Secretario General en ella solicitado; recibió el nombre de “Un programa de desarrollo”.⁹ En este extenso documento es nítida, ya desde el principio, la relación entre paz y desarrollo: “El desarrollo es un derecho humano fundamental; es también la base más segura para la paz”. Pero, al mismo tiempo, es también un reconocimiento de que después de la guerra fría el tema del desarrollo no se encuentra entre los prioritarios de la nueva agenda internacional:

Durante la guerra fría, la pugna por ganar influencia estimuló el interés en el desarrollo. Los motivos para ello no siempre eran altruistas, pero los Estados que aspiraban al desarrollo podían beneficiarse de ese interés. Hoy ha llegado a su fin la competencia para llevar el desarrollo a los países más pobres. Muchos donantes sienten fatiga en ese empeño; muchos pobres son presa del desaliento. El desarrollo se encuentra en crisis.¹⁰

Más allá del subrayado sobre el desaliento de los pobres, que nunca ha cesado, importa destacar el reconocimiento de que los esfuerzos para el desarrollo a través de la cooperación internacional fueron de escaso éxito. A pesar de que no se soslayó el hecho de que la ONU realizó actividades en todas las esferas y en todos los niveles para dinamizar el crecimiento de las naciones pobres, se plantea la necesidad de “acometer la tarea de dar plenitud al concepto de desarrollo”.¹¹

De ahí la pertinencia de nuevas propuestas enunciadas desde la propia organización mundial y contenidas en este programa. Se trata sin duda de un docu-

preciso entre la reducción de los gastos militares y el 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 torpe empresa de la exportación de armas”. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, México, FCE, 1994, pp. 9-10.

⁹ “Un programa de desarrollo. Informe del Secretario General de la ONU”, documento A/48/935, del 6 de mayo de 1994. Reproducido en Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 19-94.

¹⁰ *Ibid.*, p. 20.

¹¹ *Ibid.*, p. 21.

mento acorde con los cambios sufridos por el contexto internacional, en el cual se toman en cuenta puntos que antes, por no existir o por no tener gran relevancia, eran ignorados.

En el capítulo II del programa, bajo el título dimensiones del desarrollo, se mencionan los factores que son indispensables para alcanzarlo. Estos factores, de acuerdo con el informe del Secretario General, son:

- a) La paz como base fundamental para el desarrollo.
- b) La economía como motor del progreso.
- c) El medio ambiente como base de la sostenibilidad.
- d) La justicia como pilar de la sociedad.
- e) La democracia como buen gobierno.

Sin duda los puntos a, c, d y e constituyen los elementos diferenciadores de cualquier otro documento o estrategia emitido previamente por la ONU. El primero de ellos menciona cómo la paz —entendida no sólo como ausencia de conflicto, sino también como control de armamentos, el desarme y en consecuencia la reducción de los gastos militares— es condición indispensable para el desarrollo. Nunca antes se había mencionado esto que, de tan evidente, parece tan simple. El párrafo que citamos a continuación ejemplifica con claridad esta visión renovada sobre el desarrollo:

En los enfoques tradicionales del desarrollo se parte del supuesto de que éste se produce en condiciones de paz. Sin embargo, la situación no suele ser así. En muchas partes del mundo la realidad incuestionable es que no hay paz. La mayoría de los pueblos tiene que esforzarse por lograr el desarrollo en un contexto de conflictos pasados, presentes o en ciernes. Muchos continúan abrumados por devastaciones recientes y luchas étnicas permanentes. Ninguna de ellas puede evitar la realidad de un retorno a esferas de influencia potencialmente antagonistas. A la categorización de los países por niveles de desarrollo debería añadirse una categorización de los países en conflicto. Como las Naciones Unidas se encuentran en la primera línea de la puntuación de ayuda humanitaria y de asistencia a los refugiados, además de llevar adelante una amplia gama de operaciones de paz, su participación en la paz como dimensión fundamental del desarrollo es a la vez profunda e irreversible.¹²

¹² *Ibid.*, p. 22.

Los puntos c, d y e constituyen un reflejo apegado a la tendencia abierta con el advenimiento del nuevo orden internacional. Temas que anteriormente se consideraban de la exclusiva competencia interna de los Estados se han trasladado al contexto mundial y, por extensión, al de la cooperación internacional, por lo menos en algunos casos, como preocupaciones centrales de la humanidad en el siglo XXI. Por ello, no extraña que un documento como “Un programa de desarrollo” los incluya, aunque no deje de tener reminiscencias del llamado “derecho de injerencia”.¹³

En relación con el punto b, la economía como motor del progreso, conviene señalar también alguna influencia de las teorías en boga sobre la presencia estatal en la economía, es decir, la disminución de esa presencia como elemento principal de los procesos económicos nacionales, convirtiendo al Estado en un agente que interviene únicamente en el establecimiento de los marcos reglamentarios que permitan el adecuado funcionamiento del mercado, y en la creación de un clima que propicie el buen desarrollo de la empresa privada. Al respecto, léase lo siguiente:

Hay que abandonar la idea de que los gobiernos son los agentes económicos principales. No obstante, conservan la responsabilidad de establecer un marco reglamentario para el funcionamiento eficaz de un sistema de mercado competitivo. Los gobiernos deben intervenir en los casos oportunos: interviniendo en la infraestructura, facilitando el desarrollo de los sectores productivos, haciendo posible un clima favorable a la promoción de la empresa privada, creando los sistemas idóneos de seguridad social, invirtiendo en capital humano y protegiendo el medio ambiente. Los gobiernos establecen el marco en que los individuos planifican sus perspectivas a largo plazo.¹⁴

Más adelante, se agrega algo que redondea esta idea: “El Estado da un impulso al crecimiento, pero es la economía la que tiene que crecer y no el propio Estado”.¹⁵

El programa comentado contiene también un redimensionamiento de la cooperación internacional. Si antaño ella correspondía fundamentalmente a los Estados y a los organismos multilaterales, hoy, sostiene, se han multiplicado los protagonistas de la ayuda al desarrollo, aunque admite que “cada Estado sigue siendo el principal responsable de su propio desarrollo”.¹⁶

¹³ Al respecto, consúltese Miguel Ángel Covián González, “La nueva crisis de confianza en las Naciones Unidas: el ‘derecho de injerencia’ y la ampliación de los campos de acción tradicionales de la ONU” en *Relaciones Internacionales*, núm. 65, enero-marzo 1995, pp. 25-37.

¹⁴ “Un programa de desarrollo. Informe del Secretario General”, en Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 31.

¹⁵ *Ibid.*, p. 35.

¹⁶ *Ibid.*, p. 55.

Este fenómeno se ha traducido en dos procesos: en primer lugar, una paulatina especialización de las agencias intergubernamentales en áreas específicas de la cooperación y, en segundo lugar, como ya se dijo, la presencia de otros actores como pueden ser las comunidades científicas y académicas, las organizaciones populares, las comunidades religiosas, las asociaciones vecinales y los grupos de autoayuda; en fin, una gran cantidad de organismos no gubernamentales gestores de la cooperación. De este modo, la ONU tiene que llevar a cabo un nuevo papel de coordinación de los esfuerzos a nivel regional y mundial. Como afirma el documento aquí analizado:

Al establecer un medio, un marco y a menudo un factor de coordinación de las actividades en pro del desarrollo, las Naciones Unidas no sólo contribuyen directamente al desarrollo, sino también facilitan las actividades de desarrollo de muchos otros protagonistas. La presencia de la organización puede ayudar a crear un clima más receptivo a la cooperación para el desarrollo y más alentador para otros protagonistas.¹⁷

El espíritu de Cartagena

Entre el 8 y el 25 de febrero de 1992 se efectuó en Cartagena de Indias, Colombia, el VIII periodo de sesiones de la UNCTAD. El documento final aprobado por los participantes recibió el nombre de “El espíritu de Cartagena” y su contenido está marcado definitivamente por las tendencias que hoy son ya muy claras pero que, en esos días, apenas empezaban a llamar la atención de los especialistas.

Tradicionalmente, las reuniones de la UNCTAD se convertían en la mejor tribuna para presentar las posiciones de los países ricos, el llamado “norte”, y de los pobres, o el “sur”, respecto de las estrategias para el desarrollo de estos últimos. La UNCTAD era uno de los foros privilegiados para la manifestación, en toda su crudeza y extensión, del conflicto norte-sur.

El fin de la guerra fría y de la oposición entre dos modelos antagónicos de conducción de la economía parecía también atenuar las diferencias entre ambos hemisferios. Al fin y al cabo, ahora todas las naciones se encontraban del mismo lado o bien en pleno proceso de transición hacia la economía de mercado. En este sentido, ya en 1990, la Asamblea General de la ONU había aprobado por consenso una resolución que contiene una “Declaración sobre la cooperación económica internacional y, en particular, la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo”, lo que había roto con 10 años de

¹⁷ *Ibid.*, p. 78.

estancamiento con el diálogo norte-sur (la otra cara de la oposición interhemisférica).¹⁸

Por lo tanto, nada parece más normal que en el documento adoptado en la reunión de Cartagena se hable del surgimiento de una nueva asociación para el desarrollo, planteada en los siguientes términos:

Ante los cambios políticos y económicos, los representantes de los Estados miembros y los participantes tomaron conciencia de la oportunidad sin precedentes que se presentaba para sentar las bases de políticas de cooperación orientadas a impulsar el progreso económico y social en todos los países del mundo.

Esta también la creciente interdependencia de la comunidad de naciones, y teniendo en cuenta que sin su progreso económico duradero no puede haber paz sin seguridad, los Estados miembros de la UNCTAD acordaron que el desarrollo se convierta en la prioridad de la agenda de la comunidad internacional. Para afrontar este desafío decidieron establecer una nueva asociación para el desarrollo sobre la base de las decisiones que han planteado por consenso en la presente Conferencia.

Esta asociación compromete a todos los Estados miembros a establecer su diálogo constante y constructivo inspirado en la necesidad de lograr una economía mundial más eficiente y equitativa. Para el éxito de esta nueva asociación se reconoce la importancia de superar el enfrentamiento y generar un verdadero clima de cooperación y solidaridad.¹⁹

Los cambios políticos y económicos mencionados en el primer párrafo citado se refieren a la profunda transformación mundial en curso, lo que también se ha denominado tendencias o paradojas de fin de siglo o de una etapa de transición.²⁰ Ellos son, además del fin de la estructura bipolar y la tendencia hacia el unipolarismo económico y el multipolarismo político-militar, la revolución tecnológico-científica que ha adquirido un carácter permanente, en el sentido de que no parece haber momentos de reposo en cuanto al surgimiento de las innovaciones que dan lugar a otras nuevas y así sucesivamente; la mundialización — globalización — de las actividades de inversión, producción y comercialización, es decir, la aparición de un mercado mundial de mercancías, fondos, inversiones, fuentes de abastecimiento; las alianzas estratégicas entre las empresas transnacionales para ocupar porciones mayores del intercambio comercial; un estrechamiento acelerado de los vínculos entre economía internacional y las economías internas de los Estados; el

¹⁸ Olga Pellicer, "México en la ONU en momentos de cambio", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991, p. 263.

¹⁹ "El espíritu de Cartagena", declaración aprobada por la VIII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Reproducida en ONU, *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Octavo periodo de sesiones, (Cartagena de Indias, Colombia, 8 al 25 de febrero de 1992)*, Nueva York y Ginebra, ONU, 1994, p. 7.

²⁰ Véase IMRED, *Paradojas de un mundo en transición*, México, SRE, 1993, 276 pp.

medio ambiente como factor básico de conservación de los recursos de la tierra (desarrollo sustentable); el resurgimiento del interés por los acuerdos de integración o por la formación de bloques económicos regionales, que aumentan, desde este punto de vista, las oportunidades de mercado para todos los países, incluidos aquéllos en vías de desarrollo; la existencia de la apertura de los mercados y nuevas formas de proteccionismo y, finalmente, las modificaciones en la estructura demográfica mundial.²¹

De todo ello, el documento desprende que, en materia de desarrollo, los retos más importantes, para lo que resta del decenio de los años noventa, “son la disminución de la pobreza, la aceleración del crecimiento económico y el desarrollo social en los países en desarrollo sobre una base sostenible a largo plazo”.²²

¿Cómo lograrlo? Primero se establece una base filosófica muy acorde, una vez más, con el pensamiento económico dominante, o sea, aquel que identifica a las fuerzas del mercado y la iniciativa privada como los motores del movimiento económico, que es el sustento del desarrollo:

Cada vez se reconoce más que la utilización de las señales del mercado y el fomento de las iniciativas empresariales mejoran la eficiencia, la competitividad y la contribución del sector público y del privado, a la vez que puede ser necesaria la intervención del Estado *para implementar* el funcionamiento de los mercados o *corregir* las deficiencias de mercado [...] Se aprecia un reconocimiento creciente de la importancia que tienen el sistema de mercado y un sector privado fuerte para el funcionamiento eficaz de las economías en todas las fases del desarrollo.²³

De nuevo nos encontramos con la teoría de que el funcionamiento de la economía interna e internacional requiere una buena dosis de “desestatización”, asumiendo explícita e implícitamente que el “estatismo económico” fue un factor negativo para la buena marcha de los programas de desarrollo en los países pobres, y que la causa última de este problema fue el excesivo control estatal, por lo que éste debe ser removido lo antes posible.²⁴

Como parte de esa filosofía se encuentra también el abandono de la táctica del enfrentamiento, la colisión y el conflicto; actitud sustentada en la pretensión de que la globalización y la interdependencia han modificado radicalmente los

²¹ “El espíritu de Cartagena”, *op. cit.*, p. 10.

²² *Ibid.*, p. 11.

²³ *Ibid.*, p. 12-13. Subrayados nuestros.

²⁴ Para una excelente discusión en torno al debate actual del papel estatal en la economía y el predominio de las teorías antiestatistas véase Carlos M. Vilas, “Política y poder en el nuevo orden mundial”, en Alfredo Guerra (coord.), *Nuevo orden mundial: reto para la inserción de América Latina*, México, IIE-UNAM, 1994, pp. 57-72.

patrones de comportamiento en las relaciones internacionales. Se trata de dejar atrás la factibilidad de una guerra comercial y económica mundial, para dar paso a una relación más de *partnership* o asociación.²⁵

Un tercer elemento del documento que debe ser subrayado es la referencia a lo que se llama “la buena gestión en los ámbitos nacional e internacional”. Su significado es, por un lado, “la asociación entre una administración pública eficaz, eficiente, honrada, equitativa y responsable, y los derechos y oportunidades individuales”; por el otro, el aumento en los esfuerzos de todos los países por “suprimir la mala gestión de los asuntos públicos y privados, en particular la corrupción, teniendo en cuenta los factores que provocan este fenómeno y los agentes empleados en él. La imparcialidad de los tribunales, respaldados por un poder judicial independiente, es indispensable a ese respecto, y también para resolver las controversias y solucionar los conflictos”.²⁶

Un cuarto y último elemento que deseamos resaltar es aquel que concentra las medidas que los países en desarrollo deben tomar para superar esa condición y acceder al desarrollo:

Los países en desarrollo deben proseguir o acelerar sus esfuerzos, en función de sus planes y prioridades nacionales, por modernizar sus economías, utilizar de forma más eficiente sus recursos, controlar las tendencias inflacionarias, fomentar el ahorro interno, crear condiciones favorables a una inversión nacional y extranjera productiva y aumentar su competitividad en los mercados internacionales a fin de mejorar el nivel de vida de su población.²⁷

En suma, desde la perspectiva de “El espíritu de Cartagena”, las causas principales del subdesarrollo se encuentran al interior, y no al exterior, de las naciones.

Los puntos tercero y cuarto son, además, expresiones fieles de la visión que tomó, como asuntos de interés global, cuestiones que anteriormente incumbían sólo a la soberanía nacional, como la llamada gestión pública. Nos hemos permitido insistir al respecto porque se trata de uno de los efectos de la desaparición de la pugna entre socialismo y capitalismo. Al no existir más que un sólo sistema, desaparece también el juego suma-cero — pilar del sistema bipolar — y se pierde el temor de que unos u otros se pasen al bando enemigo. Así, el lenguaje se vuelve más claro y se especifica que sólo hay una ruta, la del libre mercado y de la “desestatización”, vigilada siempre por la sociedad internacional.

²⁵ Véase Margarita Jiménez Badillo, “La Organización de las Naciones Unidas ante el nuevo orden mundial”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 65, enero-marzo 1995, pp. 59-66.

²⁶ “El espíritu de Cartagena”, *op. cit.*, p. 13.

²⁷ *Ibid.*

No queremos decir que “El espíritu de Cartagena” sea un documento que relega la cooperación internacional, pero sí que le da otra dimensión:

Los aspectos internacionales de una buena gestión no son menos esenciales. La estabilidad y el crecimiento de la economía mundial dependen de que se alcancen niveles más elevados y sostenidos de cooperación internacional para afrontar las cuestiones que se plantean en las principales esferas de la política económica como resultado de la interdependencia de la economía [...] también es indispensable una cooperación internacional más estrecha para mejorar los sistemas y los mecanismos, particularmente en lo que se refiere al comercio y a las cuestiones monetarias y financieras [...] La buena gestión en el plano internacional exige una mayor transparencia y la participación de todos los países en esos procesos.²⁸

Sin que sea necesario revisar en detalle las políticas propuestas para alcanzar el desarrollo — fomento del ahorro interno de los países en desarrollo, ampliación del financiamiento externo, restablecimiento de la viabilidad financiera exterior de los países deudores y búsqueda de mecanismos para aliviar la carga que representa la deuda externa, instrumentación de mecanismos reguladores y protectores del medio ambiente que estén en concordancia con las señales del mercado, búsqueda de la desaparición del proteccionismo y liberalización de los mercados y el fortalecimiento de la capacidad tecnológica de los países en desarrollo —, el objetivo final planteado es en realidad el viejo deseo de

...conseguir tasas de crecimiento sostenido regulares en todos los países y acelerar el desarrollo de los países en desarrollo, a fin de que todos los pueblos puedan disfrutar del bienestar económico y social. La consecución de esto pasa por la realización de esfuerzos concertados para el desarrollo. Trabajando conjuntamente por conducto de la nueva asociación internacional para el desarrollo, la comunidad mundial debe fijarse el objetivo de acabar con el azote de la pobreza y las privaciones, proporcionar apoyo internacional para los programas de reforma nacionales, fomentar la utilización eficiente de los preciosos recursos mundiales, y resolver los problemas económicos y sociales mediante políticas coherentes y que se refuercen mutuamente.²⁹

Que lo anterior se consiga es uno de los retos del futuro inmediato; de hecho, es uno de los objetivos principales que se ha buscado conseguir, sin lograrlo, durante ya medio siglo. Nótese, sin embargo, que al igual que “Un programa de desarrollo”, el documento analizado en las páginas anteriores tampoco establece metas estadísticas precisas.

²⁸ *Ibid.*, p. 14.

²⁹ *Ibid.*, p. 12.

El PNUD y el desarrollo humano

Quizá una de las vetas más ricas respecto del desarrollo en el contexto de la ONU sea el que proviene del PNUD. De acuerdo con la información proveniente de la Secretaría General de la organización mundial, en el año de 1992, el PNUD gastó 1 026.8 millones de dólares, incluidos los gastos financiados con contribuciones de los gobiernos, aportados para compartir gastos en sus proyectos de desarrollo o en apoyo a los proyectos nacionales, lo cual quiere decir que ocupó el segundo lugar, dentro del contexto de la ONU, sólo superado por el Programa Mundial de Alimentos.³⁰

Más allá de estos gastos, el PNUD ha contribuido a una concepción del desarrollo con coincidencias, pero también con diferencias, en relación con otras propuestas de la misma ONU. Entre las primeras se encuentra el enfoque “privatista” en el proceso de desarrollo, relativo a las contribuciones que el sector privado, y el privatizado, pueden aportar tanto en el crecimiento y la redistribución de la riqueza en los países en desarrollo como en la “minimalización” del sector público.³¹

Entre las diferencias más destacables que se aprecian en los *Informes sobre desarrollo humano* que publica cada año el PNUD, se encuentra el establecimiento de metas muy concretas, a plazos fijos, que alcanzar. Por lo menos en el informe de 1990 se indican con claridad estas metas:

- 1) Inmunización completa de todos los niños (del mundo).
- 2) Reducción de la tasa de mortalidad infantil en menores de cinco años en la mitad o 70 por 1000, aplicándose en cada caso la cifra más baja.
- 3) Eliminación de la desnutrición severa y una reducción de 50 % en la desnutrición moderada.
- 4) Matrícula escolar primaria universal para todos los niños en edad escolar primaria.
- 5) Reducción en 50 % de la tasa de analfabetismo adulto para 1990, no debiendo ser la tasa de analfabetismo femenino mayor que su equivalente masculino.

³⁰ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, pp. 141-143. Véase, también, el anexo II de “Un programa de desarrollo. Informe del Secretario General”, en Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 91.

³¹ *Ibid.*

6) Acceso universal al agua potable.

Sin embargo, como puede notarse, son metas que no incluyen porcentajes concretos de la ayuda mundial o el producto interno bruto de determinados países que sería necesario alcanzar o destinar al desarrollo. Se trata más bien de elementos componentes muy específicos de la calidad de vida de los seres humanos, sin los cuales no es concebible ningún tipo de desarrollo. En esto radica precisamente el núcleo del concepto de "desarrollo humano". Además, incluye un nuevo índice de desarrollo humano (DIH), en el cual, a partir de una combinación de los indicadores correspondientes a esperanza de vida, educación e ingresos, se proporciona una medida compuesta del desarrollo humano.

En el informe correspondiente a 1991, además de cifrar todavía sus esperanzas en "el derecho de la paz" como un factor que pudiera ser utilizado ya sea en la solución de los graves problemas sociales de varios de los países industrializados, entre otros vivienda y drogadicción, o bien de la amplia gama de necesidades de desarrollo en el llamado tercer mundo, el PNUD pone, o refleja, los cimientos de una nueva concepción de orden humano. Es conveniente destacar que cuando se redactaba este informe aún persistía, quizá de manera atenuada pero no por ello menos persistente, la división entre los dos grandes bloques. Por ello la propuesta destaca aún más.

Esta propuesta incluye la creencia de "que todos formamos parte de una sola comunidad en un planeta cada vez más poblado", que "la interdependencia implica más que nexos económicos", que "las amenazas ambientales no respetan fronteras", que "el proceso de paz internacional" no se limita a Occidente y Oriente sino que "puede brotar violencia en cualquier parte del mundo y afectarnos a todos", y que "deben destinarse los recursos necesarios para 80 % de la población mundial que recibe sólo 20 % del ingreso mundial bruto a fin de evitar marejadas de migraciones internacionales sin paralelo".³²

Adicionalmente, en el informe del PNUD se usa un tono conciliador para afirmar que:

...en el desarrollo de un nuevo orden humano, todos los comprometidos deben reconocer sus obligaciones. Los países en desarrollo deben reconocer que gran parte de la responsabilidad recae *sobre sus propios hombros*. Pueden esperar apoyo internacional, pero no hay alternativa distinta de una reestructuración sensata de sus prioridades.

Las naciones industrializadas deben reconocer que también ellas afrontan problemas apremiantes de pobreza en su propio territorio. Sin embargo también deben admitir que el mejoramiento de la condición humana en el resto del mundo redundará en su propio

³² PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1991*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992, p. 182.

beneficio. Su tarea consiste en estimular el comercio internacional y el crecimiento económico, ayudar a garantizar la paz y la estabilidad mundiales y ayudar a proteger el medio ambiente.³³

En el informe presentado al año siguiente, en 1992, además de seguir insistiendo en éstas y otras medidas, como la de que los países en desarrollo invirtieran masivamente en su propia población para aumentar su capacidad competitiva en los mercados mundiales y la del desmantelamiento radical de las barreras proteccionistas, se propone la reforma de los organismos internacionales, incluidas las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. En esa reforma ocuparía un lugar especial la creación de un Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o Consejo de Seguridad Económica, conformado por un cuerpo pequeño que se encargaría de la toma de decisiones en representación del cuerpo universal de naciones.

Compuesto de 11 miembros permanentes y 11 temporales con base en una elección rotatoria, este Consejo de Seguridad para el Desarrollo podría examinar todos los asuntos importantes de la agenda internacional, incluyendo pobreza y desarrollo humano, seguridad alimentaria, narcotráfico, asistencia humanitaria, precios de productos primarios, negociaciones comerciales, deuda y medidas de protección ambiental. El objetivo básico sería el desarrollo de un consenso en torno a políticas, el cual podría ser puesto en práctica por los organismos relevantes posteriormente. Un Consejo de Seguridad para el Desarrollo como el descrito, sin duda requeriría el apoyo de un secretariado competente y completamente profesional, como lo reconoce el PNUD.³⁴

Después de esta insólita propuesta, proveniente de un programa de la propia ONU, el *Informe sobre desarrollo humano 1993* se orienta a redefinir, especialmente, el concepto de seguridad. El fin de la guerra fría y de la carrera armamentista suponía como contrapartida una paulatina disminución de las tensiones internacionales, por lo menos en cuanto se refiere al enfrentamiento de las grandes potencias. De ahí —y frente a la constatación de que más de 1 000 millones de personas en el mundo padecía pobreza absoluta y de que el 20 % más pobre de la población mundial percibe un ingreso 150 veces inferior al del 20 % más rico—, la necesidad de reinterpretar el concepto de seguridad ligado más a una percepción de seguridad para la gente y ya no para el territorio. En esta dirección, seguridad significa desarrollo, el cual debe centrarse en la atención de las necesidades de los pueblos, lo mismo que la cooperación internacional, antes que en las de los Estados nacionales.

³³ *Ibid.*

³⁴ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1992*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992, pp. 182-183.

La propuesta para atender este cambio se articula alrededor de “cinco nuevos pilares de un orden mundial centrado en el pueblo”: a) Otros conceptos de la seguridad humana; b) modelos diferentes de desarrollo humano sostenible; c) otro tipo de relaciones entre el Estado y los mercados; d) nuevas pautas de gobierno nacional y mundial; y e) patrones distintos en la cooperación internacional.

Todos estos puntos incluyen desde la utilización de los “dividendos de paz” y el desarme hasta la reorientación de la ayuda internacional hacia los sectores más pobres de la población mundial, pasando por una mayor participación de los pueblos en los asuntos públicos y la descentralización de los poderes nacionales. Es en este último punto en donde radica el cambio del modelo de desarrollo:

Las consecuencias de colocar al público en el centro del cambio político y económico son muy profundas, [se trata] de una revolución humana que convierte a la participación popular en el objetivo central de todas las dimensiones de la vida. A toda institución —y a toda acción política— se la debe juzgar conforme a un criterio decisivo. ¿Hasta qué punto satisface las aspiraciones de la población?³⁵

Como bien puede notarse, los informes sobre desarrollo humano del PNUD se han deslizado por una línea que tiene muchos tintes de utopismo pero que, al mismo tiempo, asume que los asuntos internos nacionales son, también, competencia de la comunidad internacional.

El último *Informe sobre desarrollo humano* del PNUD, correspondiente a 1994, se mantiene en este tenor. Por una parte, insiste en el concepto de seguridad humana centrado en la atención de cuestiones de la vida cotidiana como la seguridad en el empleo, del ingreso, la ambiental, etcétera; es decir, temas de carácter social, presentes en cualquier país del planeta, independientemente de su nivel de desarrollo.

El informe de 1994 insiste, asimismo, en un nuevo paradigma de desarrollo “que coloque al ser humano en el centro del desarrollo [y] considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin”; en una nueva concepción del desarrollo “que favorece a las personas, promueve el empleo y favorece 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”.

Entre otras medidas que deben ser tomadas para hacer realidad ese paradigma, se encuentra la promulgación de una carta social mundial, mediante la cual los

³⁵ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1993*, Madrid, CIDEAL, 1993, pp. 1-10.

Estados se comprometan al establecimiento de un marco de igualdad de oportunidades entre países y entre personas; un pacto de desarrollo humano "20:20" que tenga como fin poner en práctica metas de desarrollo humano esencial en un plazo de 10 años; un fondo mundial de seguridad humana; un conjunto fortalecido de instituciones de las Naciones Unidas para el desarrollo humano, y el ya mencionado Consejo de Seguridad Económica.³⁶

¿Cómo pudo el PNUD llegar a esta propuesta que tiene más un espíritu de filosofía que de estrategia correcta? La explicación debe buscarse básicamente en la cadena de procesos de la estrategia para el desarrollo propuesta por la ONU desde 1960, en términos de estadísticas. Como bien se sabe, ninguno de los objetivos fijados en los documentos que sustentaban los planes de acción de los decenios para el desarrollo se cumplieron mínimamente.

El desencanto ante estos resultados sugiere sólo dos caminos: por una parte, el desinterés y, por la otra, la refundación de las estrategias. Es evidente que la ONU, en este caso el PNUD, no podía optar por el desinterés, de ahí que sólo quedara el segundo camino, en el cual se ha transitado hasta acabar en el informe de 1994, cuyo texto plantea prácticamente un nuevo sistema internacional basado en la cooperación y no en el enfrentamiento, y de interés general en lugar del interés individual, aunque algunas de sus propuestas no dejen de tener algunos riesgos, como comentaremos, a continuación, en la parte final de este trabajo.

Una mínima evaluación

El advenimiento de lo que se conoce comúnmente como "nuevo orden mundial", que sustituyó a la estructura bipolar vigente durante casi medio siglo, implicó una enorme cantidad de cambios en la más variada gama de facetas de la vida internacional. Algunos de ellos son perfectamente ubicables en el campo del desarrollo, sobre todo de las propuestas y estrategias que provienen de la ONU, que en seguida trataremos de enumerar:

1. El impacto de la desaparición de uno de los bloques de poder se reflejó en la supresión de una de las vías alternas, o que al menos así se veía, para el desarrollo. En consecuencia, la economía de mercado impuso su huella desde hace cinco años en todos los documentos sobre el tema surgidos de la ONU.

³⁶ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, México, FCE, 1994, pp. 1-14.

2. No es extraño, por ello, encontrar una continua referencia al mercado y sus leyes, a la importancia de la iniciativa privada, a la privatización y a la “desestatización” como los elementos centrales del nuevo paradigma del desarrollo, el cual, por cierto, se busca que se rija más por los esfuerzos internos de cada Estado, que por la cooperación internacional.
 3. Habría que decir asimismo que no se trata en realidad de nuevos programas, sino de una nueva filosofía sobre el desarrollo en la que se combinan elementos viejos y nuevos; de éstos, especialmente los que se recogen sobre la necesidad de acentuar los esfuerzos internos de las naciones en favor del desarrollo y la participación del Estado como agente exclusivamente regulador del crecimiento económico. Pero, especialmente, la vinculación estrecha entre los conceptos denominados “gemelos”, de paz y desarrollo, así como la particular atención que se presta a la obligación que tiene la comunidad internacional de propiciar la paz para dinamizar el desarrollo. Igualmente, el otorgamiento de una especie de carta de naturalización a un concepto cuya importancia había venido creciendo por lo menos desde la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano, celebrada en 1972 y, definitivamente, desde la publicación, en 1978, del Informe Brundland o *Nuestro Futuro Común*: el “desarrollo sustentable” o “sostenible”.
 4. Al carecer de metas expresadas en cifras y plazos, los nuevos documentos presentan también novedades. Se trata más bien de líneas generales que obedecen a las nuevas circunstancias internacionales y, en buena medida, al dominio, quién sabe si temporal o definitivo, de la economía de mercado. De ahí la hipótesis de que se trata más de una filosofía que de una nueva estrategia, ya que no hay metas ni etapas ni compromisos definidos que obliguen a alguien.
 5. En este mismo sentido, llama la atención el hecho de la internacionalización de diversos asuntos que con anterioridad se consideraban sólo de jurisdicción interna. Temas como la buena gestión pública, la corrupción, la instauración de marcos reglamentarios, el fortalecimiento de las sociedades civiles, se encuentran entre las preocupaciones relevantes contenidas en los documentos de la ONU, aceptando así, aunque sea de soslayo, el “derecho de injerencia”.
 6. A pesar de que hayan surgido los documentos aquí analizados, lo que indica una preocupación por el tema en ciertos sectores de organismos internacionales, no deja de ser notorio el desinterés y el relegamiento que sufren, si
-

nos atenemos a su escasa difusión y menor discusión entre la opinión pública internacional. En este orden de ideas, tiene razón Boutros Ghali al reconocer que “el desarrollo está en crisis”. Esto ya se avizoraba cuando se impuso una nueva agenda internacional que no incluía la cuestión del desarrollo, pero ahora se confirma con la ausencia de un debate sobre este tema fundamental. Esta hipótesis se refuerza todavía más si anotamos que en 1994, por segunda ocasión consecutiva, la ayuda para el desarrollo otorgada por los países industrializados disminuyó en términos reales, llegando a su nivel más bajo en los últimos 24 años respecto al producto interno bruto de los países ricos.³⁷ De este modo, no parecen existir muchas diferencias entre el periodo de la guerra fría y la época posbipolar en cuanto a la importancia concedida por las potencias industrializadas al desarrollo de los países pobres, en crecimiento o en vías al desarrollo.

7. Es patente también la práctica desaparición del llamado sur como interlocutor del norte, al desaparecer también los términos en los cuales, durante mucho tiempo, se dio el “conflicto norte-sur”, como bien puede leerse en el documento llamado “El espíritu de Cartagena”, en el que a la vez que se plantea un ambiente de cooperación y diálogo entre los Estados, independientemente de su estadio de desarrollo, se borra toda referencia a obligación de los países industrializados en materia de ayuda para el desarrollo. No aparecen porcentajes de ayuda para cada país, por lo cual se deja al libre arbitrio de los países el monto de sus aportaciones, lo que en la práctica significa que se recrudezcan fenómenos como el mencionado en el punto anterior y se llegue ahora sí al final del tercer mundo y de sus propuestas sobre el desarrollo.³⁸
8. Finalmente, diremos que el cambio sufrido en las propuestas de la ONU trae aparejado la posibilidad de que el organismo se desligue en buena parte de la responsabilidad que asumió explícitamente desde 1960. Dicho en otras palabras, al hacer recaer la dinámica del desarrollo en las fuerzas externas de los Estados, al desaparecer metas concretas y objetivos precisos se corre el peligro de que las estrategias se transformen en vaguedades sin mucho sentido. De este modo, quizá pronto ni el PNUD ni la ONUDI tengan razón de ser, como tampoco los decenios para el desarrollo, ni ningún otro

³⁷ Cifras presentadas por el Comité de Asistencia al Desarrollo que reúne a las 21 naciones industrializadas donantes. Notimex, 27 de junio de 1995.

³⁸ En relación con este tema véase Nigel Harris, *The End of the Third World. New Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Londres, Penguin Books, 1986, 231 pp.

programa pues, si al fin al cabo no han cumplido con sus fines, no tendría sentido invertir recursos que no se recuperaran.³⁹ Por otra parte, resulta por lo menos desconcertante la propuesta del PNUD de crear un Consejo de Seguridad para el Desarrollo, o Económico, habida cuenta de la experiencia histórica que se ha tenido en el Consejo de Seguridad y el condominio de poder en que se tradujo, en los hechos, la existencia de un club de membresía limitada —por la capacidad de veto— que en muchos sentidos definía el rumbo de las relaciones internacionales. Es un tanto ingenuo pensar que los países en desarrollo puedan aceptar otro Consejo de Seguridad que determine su futuro, no importa qué tan buenas parezcan sus intenciones.

El verdadero problema, sin embargo, radica en que en tanto no se asuma con seriedad la cuestión del desarrollo, que afecta a una buena parte de la humanidad, el riesgo de un estallido social mundial estará latente como la fuente de conflictos nacionales e internacionales, en los cuales, además, la ONU tendrá poco qué hacer para su solución.

³⁹ Estas ideas fueron discutidas con Carlos Rico, a quien agradezco sus comentarios al respecto.
