

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.494 (PLEN.20/4)
30 de enero de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

Comité Plenario
Vigésimo período de sesiones
Sede de las Naciones Unidas
Nueva York, 30 y 31 de marzo de 1989

PREPARACION DE UNA TERCERA ESTRATEGIA INTERNACIONAL
DEL DESARROLLO

Nota de la Secretaría

INDICE

	<u>Página</u>
1. Antecedentes	1
2. La segunda EID: evaluación y principales supuestos	1
3. La definición de una nueva EID en el actual contexto mundial	3
4. Principales temas de discusión	5
5. Reflexiones sobre el tema en el ámbito de la CEPAL	11
Notas	14
Anexo	15

1. Antecedentes

En sus dos últimos períodos de sesiones, la Asamblea General ha aprobado las resoluciones 42/193 y 43/182 sobre la preparación de una nueva estrategia internacional del desarrollo (EID) para el cuarto decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. La primera de éstas, fechada en diciembre de 1987, solicitaba al Secretario General que, en consulta con todos los órganos y organizaciones del sistema interesados, proporcionara información apropiada para la preparación de una nueva EID y para la evaluación de la actual. Los trabajos elaborados en cumplimiento de aquel mandato culminaron en la aprobación, en diciembre de 1988, de la segunda resolución de la Asamblea General,^{1/} en la que ésta ratificó su intención de adoptar una EID para los años noventa.

Dicha resolución no aclara el alcance ni el contenido de la estrategia; más bien, concentra su atención en los procedimientos para llegar a su formulación y aprobación. En ese sentido, establece un Comité plenario ad hoc para la preparación de la nueva EID. Ese comité, que se reunirá por primera vez en marzo de 1989, deberá preparar un informe para el próximo período de sesiones, con vistas a aprobar la estrategia en 1990.^{2/}

Por su parte, la Secretaría de la CEPAL, en cumplimiento de la primera de las resoluciones antes citadas, elaboró para el vigésimo segundo período de sesiones de la Comisión, celebrado en Rio de Janeiro en abril de 1988, un documento informativo.^{3/} Como resultado del debate sobre el tema, los países miembros aprobaron durante ese período de sesiones la resolución 498 (XXII), en la que solicitan a la Secretaría de la CEPAL las informaciones pertinentes para las próximas reuniones del CEGAN y de la CEPAL (véase anexo).

Así, el presente documento tiene un doble propósito. Por un lado, cumple con este último mandato, y se presenta al vigésimo período de sesiones del Comité Plenario de la Comisión y al decimoquinto período de sesiones del CEGAN, que lo precederá. Por otro, forma parte de un proceso que se lleva a cabo en el marco de la Secretaría de las Naciones Unidas con el propósito de contribuir a esclarecer el alcance y contenido de la EID que podrían aprobar los gobiernos de los Estados miembros.

2. La segunda EID: evaluación y principales supuestos

El primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (1961-1970) no contó con una estrategia internacional del desarrollo, ya que tuvo un carácter más indicativo que normativo. Sin embargo, como resultado de la experiencia de los años sesenta, la comunidad internacional llegó a la conclusión de que era deseable adoptar una estrategia para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. En consecuencia, la Asamblea General aprobó la primera estrategia internacional del desarrollo en el marco del segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (1971-1980), y una segunda estrategia para el tercer decenio (1981-1990).^{4/}

Parece existir consenso en que la segunda estrategia internacional del desarrollo no desempeñó las importantes funciones que le atribuyeron sus autores. Sus objetivos y metas no fueron alcanzados; más aún, la evolución

económica y social de los años ochenta ha tomado un curso contrario al propuesto. Cabe señalar, además, que la estrategia constituía un proyecto de transformaciones profundas de las relaciones económicas internacionales y de los países en desarrollo, y tenía un contenido temático muy amplio. En muchos aspectos, el plazo necesario para llevar a cabo tan vasta y profunda transformación no guardaba relación con un período de sólo 10 años. Por último, las orientaciones generales contenidas en la estrategia no han encontrado contrapartida en el compromiso de los gobiernos ni en términos de sus acciones en el plano de la comunidad internacional ni tampoco en medidas concretas en el plano nacional relacionadas con el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Considerando que en la actualidad las condiciones parecen aún menos propicias que las existentes al aprobarse la segunda EID, cabe preguntarse qué impidió que ésta lograra sus objetivos. A este respecto, debe recordarse que ella se basaba en un supuesto básico: el de la aceptación, por parte de todos los gobiernos, de la necesidad de reducir las numerosas disparidades económicas y sociales existentes entre los países miembros de la Organización. De este supuesto se desprendieron los objetivos establecidos en materia de crecimiento económico, transformación productiva y distribución del ingreso. Otro de sus supuestos era la existencia de profundas interrelaciones entre los países en desarrollo y los desarrollados. Se consideraba, además, que estas relaciones distaban de ser simétricas y que, en general, sometían a los países en desarrollo a los efectos de decisiones que se adoptaban en los países desarrollados. Por ende, se fijaron como objetivos los de dar una mayor participación a los países en desarrollo en las decisiones que afectaban la economía internacional, y de efectuar transferencias de recursos reales desde los países más ricos hacia los más pobres. Por último, la estrategia suponía asignar al sistema multilateral un papel protagónico en el cumplimiento de sus principios y objetivos.

En relación con una posible tercera estrategia internacional del desarrollo, es pertinente preguntarse en qué medida esos supuestos y objetivos mantienen hoy su vigencia, o, si se prefiere, en qué medida cuentan con un apoyo amplio y efectivo. A modo de antecedentes para una futura respuesta, pueden esbozarse aquí algunas observaciones.

a) La mayor participación de los países en desarrollo en las decisiones económicas, monetarias y financieras que afectan a la economía mundial no integra ya los temarios de la mayoría de las reuniones internacionales. Por el contrario, en numerosos foros internacionales se han planteado iniciativas que tienden a reforzar la influencia de los países desarrollados en tales decisiones.

b) Durante los años ochenta, la transferencia neta de recursos reales y financieros ha sido y continúa siendo negativa para muchos países en desarrollo, y en especial para América Latina y el Caribe. Así, en la práctica, el objetivo de transferir un porcentaje del producto de los países desarrollados para fomentar el desarrollo del resto de los países ha perdido vigencia como tema de debate. La mayoría de las propuestas que se hacen en los países desarrollados para afrontar el problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo supone reducir la transferencia negativa, pero no eliminarla.

c) La responsabilidad de los países desarrollados en cuanto a la aplicación de políticas con efectos potencialmente negativos para los países en desarrollo es un tema frente al cual existe una amplia gama de posturas. Desde un ángulo, se afirma que el actual contexto internacional, sin repetir las extraordinarias tasas de expansión de la posguerra, brinda buenas oportunidades a los países que adopten políticas adecuadas. Desde este punto de vista, la responsabilidad de los países desarrollados se limitaría a sustentar, mediante políticas crediticias, los programas de ajuste estructural que deberían adoptar los países en desarrollo para incorporarse más plenamente a la economía internacional. Desde otro ángulo, se sostiene que en el actual contexto internacional hay ciertos instrumentos de política, como las tasas de interés, las medidas proteccionistas o la aplicación de condicionalidades a los países que negocian financiamiento externo, que constituyen obstáculos difíciles de salvar para acceder al desarrollo. El reflejo de esa circunstancia se encuentra en el hecho que los países en desarrollo transfieren excedentes al exterior por la vía del servicio de la deuda y el deterioro de la relación de precios del intercambio. Habida cuenta de que las transferencias de ese origen suman porcentajes apreciables del ingreso nacional, sin el retorno de los excedentes, o sin un cambio favorable del contexto externo, no parece posible, desde esta posición, que estos países puedan retomar la senda del desarrollo.

Debido a todo lo anterior, hoy concita consenso la idea de que, en general, la utilidad de una nueva estrategia internacional del desarrollo depende de la posibilidad de hallar una forma adecuada que la diferencie de la última estrategia y sea significativa en el contexto de la situación actual de la economía mundial. Aún no existe consenso, sin embargo, sobre el contenido y alcance de la nueva forma de abordar la EID.

3. La definición de una nueva EID en el actual contexto mundial

a) El clima internacional en torno al multilateralismo

La experiencia de la segunda EID y la situación en que se encontraba hasta hace poco el multilateralismo crearon en muchos círculos un clima de escepticismo en torno a este tipo de resoluciones. Contribuían a ese clima la inestabilidad y el deterioro del contexto internacional; el debilitamiento del multilateralismo y el consiguiente fortalecimiento del bilateralismo, y la difusión de planteamientos que han afectado la acción gubernamental y la coordinación de políticas, así como el financiamiento y la actividad de los organismos internacionales.

En el último año, sin embargo, se han sucedido acontecimientos de distinto signo que han alterado en cierta medida las expectativas en torno a este tipo de ejercicios. Los hechos positivos de mayor relevancia tienen relación con los importantes logros de la Organización en el plano político, al ser el foro donde se han alcanzado o firmado valiosos acuerdos internacionales vinculados con la solución de conflictos y la búsqueda de la paz, en el marco de un clima de distensión generalizada en las relaciones

internacionales entre las principales potencias. En la medida que se restablezca la confianza en el multilateralismo y que las Naciones Unidas vuelvan a constituir el ámbito natural de los acuerdos en dicho campo, una estrategia internacional puede desempeñar un papel importante como complemento a los esfuerzos de mantenimiento de la paz, por cuanto significaría una forma de enfrentar los desafíos de la comunidad internacional en torno al desarrollo.

b) La pertinencia de una nueva EID

En lo corrido del decenio actual, los países en desarrollo en su mayoría han visto persistir y acentuarse los graves problemas sociales, políticos y económicos que los aquejan. Este hecho constituye uno de los mayores motivos de preocupación en el momento actual. En efecto, los antecedentes preliminares disponibles sobre la evolución de la economía de los países en desarrollo permiten afirmar que en muchos de ellos, especialmente en Africa y en América Latina y el Caribe, se ha producido una nueva caída del ingreso por habitante, con una previsible acentuación de las dificultades en los campos social y político. Más aún, los estudios de prospectiva preparados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de las Naciones Unidas 5/ y por la CEPAL 6/ confirman que, de mantenerse las condiciones del actual contexto internacional y de no introducirse reformas en el plano nacional, existen tendencias al estancamiento o a un crecimiento muy lento del producto por habitante, así como a un deterioro de las condiciones sociales de importantes grupos de la población. De persistir una situación como la descrita surgirían serios obstáculos a los procesos de democratización en que se encuentran empeñados los países latinoamericanos.

De los antecedentes indicados se desprenden tres conclusiones en relación a la pertinencia de una nueva estrategia. La primera es que la comunidad internacional no ha encontrado durante los años ochenta mecanismos que permitan poner término a la crisis actual o eviten que una crisis similar se repita en el futuro. En segundo lugar, los enfoques de mediano y largo plazo han perdido prelación frente a los problemas de la coyuntura. Por último, la gravedad de la situación de fines de los años ochenta, y de sus consecuencias efectivas y potenciales, sugiere que es imprescindible una reacción de la comunidad internacional para dar un giro diverso a la situación de una gran parte de los países en desarrollo. Así, aun cuando parece dudoso que una estrategia de carácter similar a las anteriores pueda resolver los problemas actuales, la definición de una estrategia capaz de organizar un esfuerzo internacional para afrontar este desafío podría ser una tarea de la mayor significación para las Naciones Unidas.

Las razones de esta afirmación son varias. En primer término, la adopción de políticas económicas en un grupo de países desarrollados afecta hoy más que nunca no sólo el comportamiento de las economías de esos mismos países, sino sobre todo el de la economía mundial en su conjunto. En ese sentido, la creciente internacionalización de diversas actividades económicas, y la ampliación de las formas y vías de comunicación entre las distintas economías del mundo, sugieren la necesidad de un mayor nivel de cooperación y coordinación. En segundo lugar, la formulación de una nueva estrategia podría ser una buena ocasión para replantear la función que debe

cumplir el sistema multilateral en los años noventa. En efecto, la EID podría proporcionar un marco común para las organizaciones internacionales y contribuir al apoyo recíproco de sus actividades. En el mismo orden de ideas, y en tercer lugar, un ejercicio de esta índole permitiría fortalecer políticamente el quehacer de las Naciones Unidas en el ámbito económico y social. En cuarto lugar, dicha formulación brindaría una instancia propicia para recuperar el horizonte temporal de largo plazo que es esencial para afrontar las tareas del desarrollo. Finalmente, una EID daría la oportunidad de volver a situar el imperativo del desarrollo como uno de los objetivos de mayor prelación de la economía mundial. El avance paulatino hacia ese objetivo, junto con los importantes logros recientes en cuanto a superar conflictos y reducir tensiones entre Estados, ciertamente colocaría a la humanidad, al acercarse el inicio de un nuevo milenio, en la senda del cumplimiento de las finalidades consagradas por los fundadores de las Naciones Unidas en su Carta.

4. Principales temas de discusión

Teniendo presentes los comentarios anteriores, los debates preliminares y los primeros documentos preparados en torno a la formulación de una estrategia para los años noventa, a continuación se presentan algunas reflexiones en torno a un conjunto de temas sobre los que se considera importante que la CEPAL pueda tomar una posición, con miras a preparar un aporte que sea útil a los órganos centrales de elaboración de la estrategia, incluyendo en especial el Comité plenario ad hoc a que se aludió en los primeros párrafos de esta nota.

a) El enfoque de la EID

La formulación de una estrategia internacional del desarrollo en el seno de las Naciones Unidas es necesariamente una tarea multilateral. En las estrategias anteriores, se interpretó este carácter multilateral en un sentido determinado: el de la acción conjunta de todos los países para corregir la situación de desmedro en que se encontraban los países en desarrollo en relación a los desarrollados. Por ello, los intereses de estos últimos no se consideraron en forma explícita, salvo al decir que un orden internacional más equitativo favorecería a todas las naciones. Queda por determinar si una nueva estrategia continuaría esta línea de razonamiento. Otro enfoque podría consistir en examinar y formular propuestas sobre los compromisos que asumirían todas las partes —países desarrollados, países en desarrollo y organismos multilaterales— para la consecución de determinados objetivos. También cabría aclarar si lo que se busca es una estrategia para impulsar el desarrollo del tercer mundo, o bien un instrumento para la expansión ordenada de todas las partes de la economía mundial, dando especial énfasis a la superación de los problemas propios de los países en desarrollo.

El haber situado el foco principal de la anterior estrategia en los países en desarrollo no impidió que se establecieran en ella, ya sea abierta o implícitamente, ciertos supuestos en torno a los objetivos y las políticas de los países desarrollados. En efecto, se suponía y aceptaba que sus economías continuarían desarrollándose y creciendo, lo que permitiría que el

comercio mundial se expandiera a un ritmo que facilitaría las metas de exportación de los países en desarrollo. En cuanto a las políticas, se solicitaban cambios explícitos --como la reducción del proteccionismo-- y otros implícitos, como el que se garantizara, en el plano financiero y de precios, un ambiente externo favorable para las economías de los países en desarrollo.

Esta línea de argumentación atribuía a las economías desarrolladas posibilidades y potencialidades tales que la adaptación a los objetivos de la estrategia no debería significarles costos excesivos. Esta convicción de carácter general no fue acompañada por una evaluación explícita de las consecuencias que, en numerosos campos, podría acarrear el cumplimiento de tan diverso conjunto de objetivos y metas. Visto con la perspectiva del tiempo, resulta difícil imaginar que un grupo de países se comprometiera firmemente con un programa cuyas consecuencias no fueron suficientemente precisadas en su oportunidad.

Si bien la experiencia de la segunda EID demostró que los intereses de los países desarrollados no pueden dejar de ser considerados en un documento de esta naturaleza, su inclusión plantea numerosas dificultades, tanto de naturaleza política como técnica. No sería aceptable, en el marco de las Naciones Unidas, que los objetivos de los países en desarrollo constituyeran el foco único de la estrategia, o que primaran aquellos de los países desarrollados. De otra parte, al discutirse este tema en la Segunda Comisión durante el cuadragésimotercer período de sesiones de la Asamblea General, surgió cierto consenso en torno a que no corresponde a las Naciones Unidas ordenar el funcionamiento de la economía mundial, sino promover el desarrollo económico. En ese sentido, se sostuvo que el énfasis de una nueva EID debería recaer en los problemas del desarrollo.

Con todo, las políticas adoptadas por los países desarrollados para impulsar el crecimiento ordenado de la economía mundial ciertamente repercuten sobre el desempeño de las economías en desarrollo. Así, la nueva estrategia, que en lo central debería enfocarse hacia los países en desarrollo, podría contemplar adecuadamente también, y por diversos medios, tanto los intereses como las obligaciones de los países desarrollados.

b) El posible alcance temático de la EID

Otro aspecto que habrá de decidirse es si el espectro temático de la nueva estrategia será totalizador o más bien selectivo. Las consultas celebradas en el sistema de las Naciones Unidas sugieren la conveniencia de elegir unos pocos temas de verdadera importancia estratégica. Entre los mencionados se encuentran la reducción de la pobreza; la salud; el empleo; la seguridad alimentaria; el adelanto de la mujer; las políticas de población, y el desarrollo sostenible en el plano ambiental.^{7/} No es fácil, sin embargo, encontrar el equilibrio entre el criterio específico y el totalizador.

En este sentido, como se ha señalado en numerosos documentos, la disminución de las disparidades económicas y sociales entre los países desarrollados y en desarrollo es uno de los grandes objetivos de la Organización. Así, el valor y el crecimiento de ciertas magnitudes agregadas,

como el producto bruto, constituyen elementos de evaluación difíciles de excluir, pues permiten examinar en forma sintética la evolución de las disparidades. Similar reflexión merece el tema de la población, cuyas implicaciones abarcan prácticamente la mayoría de los aspectos del desarrollo. En consecuencia, una estrategia internacional que aborde exclusivamente aspectos sectoriales adolecería de serias fallas. Por otra parte, los párrafos anteriores han puesto de manifiesto las dificultades existentes para lograr acuerdos de carácter universal que permitan tratar aspectos macroeconómicos a nivel mundial. En la práctica, el alcance de una nueva estrategia para los años noventa deberá incluir algunos aspectos relativos al cumplimiento de metas globales, como el crecimiento de los países en desarrollo, y junto con ello un tratamiento más detallado de los temas prioritarios que finalmente se elijan. Entre estos últimos, desde la óptica latinoamericana y caribeña, el manejo de la deuda externa en particular, y el financiamiento del desarrollo en general, serían temas obligatorios.

c) El carácter de los objetivos y las metas

El alcance temático de una nueva EID está íntimamente vinculado con el tipo de objetivos y metas que se establezcan. La decisión acerca de éstos es fundamental, e influirá en el carácter y la operatividad de la estrategia. En primer lugar, es posible distinguir objetivos agregados y de carácter sintético, tales como el crecimiento del producto o cambios en la distribución del ingreso o la riqueza, y otros de carácter más específico, como los vinculados al acceso de determinados porcentajes de la población a ciertos servicios, como el uso del agua o la prevención o erradicación de una enfermedad. Es concebible que una estrategia combine ambos tipos de objetivos. En general, se puede suponer que el cumplimiento de los primeros facilita el de los segundos. A la vez, los objetivos específicos suelen requerir de la existencia de un organismo, programa o conjunto de actividades especializados. Cabe recordar que en la segunda EID primaban los objetivos de carácter agregado. También se suelen dividir los objetivos según si son de carácter económico, social o político. Al respecto, en la segunda EID primó el concepto de desarrollo integral, objetivo sintético por excelencia.

En segundo lugar, los objetivos deben establecerse tomando en cuenta ciertas orientaciones prácticas. Por ejemplo, sus consecuencias deben poder preverse con un grado razonable de certeza, y no deben poner a los países en situación de conflicto con sus más importantes restricciones internas. Asimismo, los objetivos que se elijan deben ser susceptibles de medición a través de indicadores fácil y oportunamente disponibles. Finalmente, otra consideración de la mayor importancia es que estos objetivos puedan crear conciencia en la opinión pública y a la vez contribuir a movilizarla en favor del desarrollo.

De otra parte, al formular una estrategia, se aspira a establecer de la mejor forma posible las interrelaciones entre los objetivos y los medios, con miras a evitar inconsistencias. Sería útil, por ejemplo, que los costos propuestos para los países pudieran asumirse por una diversidad de medios, como, por ejemplo, la creación de un fondo especial para cumplir con

determinados objetivos establecidos, o un aumento de la transferencia real o financiera de recursos hacia los países en desarrollo.

Existe, por último, una situación de hecho que es necesario considerar, pues exige decisiones delicadas en la formulación de la estrategia. Numerosos organismos y entidades de las Naciones Unidas han establecido objetivos, metas y programas de acción destinados a áreas temáticas o aspectos sectoriales del desarrollo, los que han sido paralelos a las dos estrategias internacionales. Así, por ejemplo, hay objetivos y metas vinculados a salud, educación, trabajo, agricultura, industria y otros campos. El tratar de incluirlos todos conspiraría contra la necesaria selectividad y crearía difíciles problemas de interrelación. Una posible solución a este problema sería formular objetivos de carácter sintético, cuyo cumplimiento facilite en mayor o menor grado el de los objetivos más específicos.

En resumen, y ante las consideraciones anteriores, la decisión en torno al número y tipo de objetivos es una de las más fundamentales para la estrategia. Existe hoy consenso en el sentido que la segunda EID incluyó demasiados objetivos. La reducción del número de éstos podría facilitar el establecimiento de adecuadas interrelaciones entre ellos. Por motivos tanto conceptuales como operativos, la selectividad debería ser un elemento importante en la definición de los objetivos de la nueva estrategia. Con toda probabilidad además habrá objetivos tanto de tipo económico como social. En las circunstancias actuales, dados los grandes desequilibrios existentes tanto en la economía mundial como en la mayoría de los países, también la estrategia deberá incluir objetivos de síntesis.

d) El posible ámbito regional y subregional de la EID

Los países en desarrollo tienen importantes problemas comunes y sus relaciones económicas con los países desarrollados enfrentan muchos desafíos similares. Sin embargo, entre ellos también hay diferencias apreciables y existen agrupaciones que reúnen a algunos sobre la base de consideraciones geográficas y políticas. Todo ello significa la existencia de instituciones y programas que se definen para ámbitos más restringidos que el del conjunto de países pertenecientes a las Naciones Unidas, y cuyos foros son en ocasiones las comisiones regionales u otros organismos de la propia Organización. El ámbito geográfico y político, por tanto, plantea a la formulación de una estrategia internacional ciertas disyuntivas no muy diferentes a las mencionadas en el contexto temático. En el caso de la segunda EID, éstas se expresaron en algunas especificaciones de carácter geográfico, entre las que cabe destacar la adopción de un Programa de Acción Regional para América Latina y el Caribe.

La elección entre una estrategia cuyos temas globales tengan validez para todos los países en desarrollo y otra que considere más la diferenciación entre países, y por ello los divida en regiones o subregiones, tiene connotaciones distintas según se trate de la etapa de preparación o de la de evaluación. Las grandes diferencias existentes en aspectos de la mayor importancia para los países en desarrollo, tales como el nivel del endeudamiento o las situaciones de pobreza, hacen aconsejable tomar en cuenta

consideraciones de carácter geográfico con miras a poder cuantificar algunas metas y dar operatividad a la estrategia.

e) Algunos mecanismos institucionales

Una estrategia internacional de desarrollo, para materializarse, exige contar con mecanismos institucionales. En primera instancia, lleva implícita la acción de los organismos centrales de Naciones Unidas. Sin embargo, en el sentido operativo, nunca se ha avanzado suficientemente en lo que respecta a sus vínculos con el resto del sistema, y a las funciones que se atribuirían a éste y sobre todo a los organismos especializados.

En el período de preparación de la segunda EID se propuso una ronda de negociaciones globales, uno de cuyos fines fue incluir en los lineamientos de la estrategia la acción de los principales organismos del sistema internacional, entre los que destacaban el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Este intento encontró una cerrada oposición de muchos países desarrollados, los que opinaron que, de concretarse esas propuestas, se desvirtuarían la autonomía y especialización asignadas a dichos organismos, pues podrían aplicarse eventualmente criterios externos a su marco institucional.

Al iniciarse la preparación de una nueva estrategia, parece útil recordar que durante los años ochenta tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial han tenido activa participación en los procesos con que los países en desarrollo tuvieron que enfrentar sus desequilibrios en el sector externo. Estas instituciones manejan recursos considerables, y en la práctica fijan condiciones a las políticas de los países que solicitan préstamos. Ante esta situación, se podría establecer algún grado de coordinación entre la nueva estrategia y la acción de estos organismos. Otra posibilidad consistiría en ligar el grado de cumplimiento de objetivos a la movilización de recursos adicionales a los de estas dos instituciones, los que deberían tener un alto grado de independencia con respecto a los objetivos de éstas en materia de comercio y de finanzas.

f) Vinculación con otras actividades de las Naciones Unidas

Durante los debates del cuadragésimotercer período de sesiones de la Asamblea General, se ha propuesto un proyecto de resolución sobre desarrollo y cooperación internacional, donde se propone convocar en 1990 un período especial de sesiones de la Asamblea General dedicado a la reactivación y el desarrollo de los países en desarrollo.^{8/} El foco de la discusión durante ese período de sesiones estaría en la ampliación de la cooperación económica internacional y regional y en el mejoramiento de la coordinación de políticas. Se revisarían los problemas de la economía mundial y en especial sus aspectos más apremiantes, entre ellos la necesidad de recuperar y revitalizar el crecimiento y el desarrollo de los países del tercer mundo, respetándose la competencia de las instituciones especializadas. Estas reuniones deberían proporcionar orientaciones para formular una nueva estrategia internacional del desarrollo.

Junto con ello, se ha solicitado al Comité de Planificación del Desarrollo que otorgue su cooperación al Comité plenario *ad hoc*. El primero ha discutido sostenidamente los aspectos globales del desarrollo y ha creado un grupo de trabajo que se preocupa especialmente del tema. Indudablemente este Comité puede hacer una valiosa contribución al proceso de formulación, en la medida que los temas que trate concuerden con los que finalmente sean seleccionados como núcleo de la estrategia.

g) Mecanismos de evaluación

La rápida pérdida de vigencia de la segunda EID puso en evidencia que los mecanismos de evaluación son vitales para las estrategias de largo plazo. El tema fue largamente debatido al formularse esa segunda estrategia. En ese entonces se enfrentaron al menos dos posiciones. De un lado, quienes deseaban que los objetivos y las metas establecidos se adaptaran a las posibilidades económicas y políticas, en caso que los acontecimientos posteriores se apartaran de lo propuesto. De otro, quienes consideraban que, en tales circunstancias, serían los recursos asignados los que deberían ajustarse. Es decir, unos defendían lo que se suele llamar realismo político y otros la necesidad de que se cumpliera lo comprometido.

En el debate subyacen dos aspectos: el grado de compromiso y la capacidad de previsión y programación. El grado de compromiso está íntimamente vinculado a la especificación de los recursos reales, financieros e institucionales que requiere el cumplimiento de los objetivos. Ya se explicó que en este sentido la segunda EID fue incompleta: los compromisos que se establecieron fueron difusos, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Cuando se comprobaba la falta de cumplimiento de objetivos y metas, era difícil, en la mayoría de los casos, identificar el mecanismo o gobierno que había dejado de cumplir su compromiso. Esta dificultad se hacía extensiva tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo, especialmente cuando los objetivos se referían a temas que los gobiernos consideran de su propia y exclusiva esfera de decisión.

Cabe asimismo destacar que el grado de compromiso influye sobre los mecanismos de evaluación. En efecto, si el compromiso es muy reducido y hay dificultades para lograr lo propuesto, las evaluaciones podrían terminar por desdibujar un proyecto ambicioso por la vía de la reducción del alcance de objetivos y metas. La capacidad de previsión y programación puede, a su vez, afectar significativamente el cumplimiento de lo propuesto. En la medida que los hechos pongan en evidencia fallas conceptuales o de estimación de la factibilidad técnica o institucional, la introducción de modificaciones es imprescindible para no quitar realismo a la estrategia.

La importancia de los compromisos y de las tareas de evaluación llevan nuevamente a concluir que la estrategia debe tomar adecuadamente en cuenta la capacidad política e institucional del sistema de las Naciones Unidas. Es preciso conjugar la gravedad de la situación actual no sólo con el firme propósito de enfrentarla, sino también con la capacidad actual del sistema y con la voluntad política existente para ampliar su acción y asumir compromisos.

h) Mecanismos de preparación

La resolución 43/182 ha puesto en marcha el mecanismo de preparación de una nueva EID. Este incluye dos aportes de distinta naturaleza. El primero, relacionado con los foros gubernamentales, implica la participación de las comisiones regionales y entidades y organismos especializados; y el segundo, la de las secretarías técnicas de las Naciones Unidas y en particular del Comité de Planificación del Desarrollo. La labor gubernamental será dirigida y coordinada por el Comité plenario ad hoc, en tanto que el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional tendrá la responsabilidad de la coordinación general de las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas.

La participación de tan amplio número de foros y de organismos garantizaría la universalidad del ejercicio, y permitiría contar con una gran cantidad de elementos de juicio. Sin embargo, por otro lado, obligaría al Comité plenario ad hoc y al Director General a una difícil tarea de selección, con miras a evitar evidentes peligros de dispersión. Se considera que los países miembros de la CEPAL podrían hacer una importante contribución a ordenar el debate alrededor de este tema.

5. Reflexiones sobre el tema en el ámbito de la CEPAL

En síntesis, y pese a las dudas que se podrían abrigar sobre el contenido y alcance de una nueva estrategia internacional del desarrollo, se considera que su aplicación ofrecería una oportunidad para estudiar en forma conjunta las perspectivas futuras y sus consecuencias, fortalecer los compromisos de cooperación económica internacional en general y del desarrollo internacional en particular, y examinar las principales cuestiones del sistema económico internacional. Es conveniente que los gobiernos latinoamericanos y caribeños participen plenamente en el debate que se avecina sobre esta materia.

Durante el vigésimo período de sesiones de su Comité Plenario, la CEPAL podría aprobar, si lo considera útil, los mecanismos pertinentes para organizar su participación en la preparación de esa estrategia. Como se desprende de las páginas que preceden, la Secretaría está consciente de las dificultades conceptuales y procesales del ejercicio. Por ello, y sólo con el fin de aportar algunos elementos de juicio concretos al debate, desea explicitar unas breves reflexiones en torno a algunos objetivos, instrumentos de política y mecanismos de elaboración y evaluación.

Como se dijo, la experiencia de las estrategias anteriores obliga a una gran selectividad respecto de los objetivos. Estos deberían ser muy pocos y tener un carácter sintético o general, de modo de poder sustentar o complementar otros objetivos más específicos. No se buscaría, en general, establecer las relaciones entre todos los objetivos de los distintos foros de las Naciones Unidas, para evitar problemas de difícil solución y mantener la claridad de la presentación. En este espíritu se presentan aquí, a modo de ejemplo, dos objetivos que, entre otros, podrían cumplir esas funciones.

El primero podría consistir en lograr una progresiva disminución de las disparidades existentes entre los países desarrollados y los países en

desarrollo. La comunidad internacional debe prestar una atención preferente a este objetivo, pues el mantenimiento o acentuación de tales disparidades conspira contra los propósitos más básicos de las Naciones Unidas. La existencia de estas disparidades y su acentuación en los años ochenta en el caso de la mayoría de los países en desarrollo tienen múltiples causas, y una estrategia no puede abordarlas todas. Parece razonable como opción elegir, entre todas esas causas, la transferencia de recursos que hoy se está dando en las relaciones económicas y financieras internacionales, sobre todo en América Latina y el Caribe.^{9/}

En general, es deseable que el saldo de la balanza comercial de bienes y servicios de los países en desarrollo muestre una mayor cantidad de importaciones que de exportaciones, de forma tal que el resultado de su comercio internacional registre un incremento en la disponibilidad de bienes y servicios. Paralelamente a la transferencia positiva de recursos reales, debería darse una evolución de la transferencia de recursos financieros. Para conseguir estas transferencias, que en muchos países en desarrollo y especialmente en América Latina y el Caribe han sido negativas en los últimos años, la estrategia podría seleccionar un número reducido de instrumentos. En la actualidad, aminorar el problema del endeudamiento externo y crear un fondo para el desarrollo podrían constituir buenos ejemplos de esos instrumentos.

Un objetivo como el propuesto podría leerse como la reducción de las disparidades por la vía de aumentar o revertir el sentido de la transferencia de recursos. En general, contribuye al cumplimiento de muchos otros objetivos, que no es necesario especificar aquí; admite evaluaciones que el sistema de Naciones Unidas puede efectuar sin grandes problemas, y define dos instrumentos, reducción de deuda y nuevo financiamiento.

Un segundo objetivo de la estrategia podría consistir en mejorar la calidad de vida de los estratos mayoritarios de la población de los países en desarrollo, y en particular en reducir o eliminar las situaciones de pobreza extrema que hoy afrontan vastos sectores de la humanidad. Esta es una aspiración que suscita consenso, y respecto de ella el sistema de las Naciones Unidas ha realizado ya una importante labor. Se han diseñado medios técnicos para ubicar, a nivel nacional, los grupos sociales con necesidades básicas insatisfechas, y asimismo medios para evaluar tales necesidades. En los países, además, ya se ejecutan políticas destinadas a combatir esas situaciones. Entre los instrumentos se cuentan los de carácter estructural y los coyunturales, que se han utilizado en las políticas de empleo y de gasto público. Los recursos necesarios para financiar los programas destinados a erradicar las situaciones de pobreza podrían provenir, en parte, del cambio en la dirección de la transferencia de recursos propuesta en el primer objetivo. De este modo, se podrían financiar políticas de carácter estructural para enfrentar las situaciones de pobreza, y coordinarlas con las políticas de carácter coyuntural y asistencial que ya están en ejecución, como por ejemplo, ciertos aspectos de las tareas de los organismos internacionales especializados. También en este último caso se puede crear un sistema de evaluación, en el cual de hecho está trabajando el sistema de las Naciones Unidas.

Los dos objetivos señalados, que se presentan sólo a título ilustrativo, deberían permitir también determinar con mayor precisión los compromisos de los países en desarrollo y de los países desarrollados. En efecto, en el caso del primer objetivo se plantea una negociación conjunta, donde el mayor aporte debería venir de los países desarrollados. Sería, tal vez, una oportunidad de vincular un fondo para el desarrollo con la reducción del gasto en armamentos. En el caso de las situaciones de pobreza, les cabe a ambas partes un compromiso compartido: a los países desarrollados, por el aporte que pueden hacer mediante la transferencia tecnológica y financiera; a los países en desarrollo, por la definición de políticas y estrategias tendientes a lograr una expansión y mejor distribución de los ingresos y de la riqueza y mayor igualdad de oportunidades.

A través de estos ejemplos se han querido ilustrar algunos de los principios que podrían servir para definir y elaborar una nueva estrategia. En especial, se ha pretendido destacar las ventajas de elegir un número limitado de objetivos e instrumentos, y de poder asignar compromisos y finalmente evaluar su cumplimiento. De este modo, sería posible definir ciertas tareas de la mayor importancia para la Organización, las que, por estar plenamente dentro del marco de sus posibilidades, podrían contribuir a la recuperación de la eficiencia y del prestigio del multilateralismo.

Notas

1/ Véase, en especial, Naciones Unidas, Preparación de la nueva estrategia internacional del desarrollo: Informe del Secretario General (A/43/376), Nueva York, 6 de junio de 1988.

2/ La misma resolución solicita además al Comité de Planificación del Desarrollo que continúe sus tareas relacionadas con el tema en apoyo del Comité plenario ad hoc; a la UNCTAD, las comisiones regionales, otras organizaciones y organismos especializados que incluyan el tema de su contribución a la nueva EID en sus temarios para 1989; al Secretario General de la UNCTAD y a los directores ejecutivos de los órganos, organismos y unidades orgánicas del sistema de las Naciones Unidas su contribución al proceso preparatorio de la estrategia; y al Secretario General que asigne al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional la responsabilidad de la coordinación de los aportes del sistema de Naciones Unidas a la formulación de la estrategia.

3/ Véase CEPAL, Preparación de la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (LC/G.1517), Santiago de Chile, abril de 1988.

4/ Véanse las resoluciones 2626(XXV) y 35/56 de la Asamblea General.

5/ Véase Naciones Unidas, Development and international economic co-operation: long-term trends in social and economic development (A/43/554), Nueva York, septiembre de 1988.

6/ Véase CEPAL, Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación (LC/G.1488/Rev.1), Santiago de Chile, febrero de 1988, especialmente pp. 10-26.

7/ Naciones Unidas (A/43/376), op. cit., p. 9.

8/ Decisión 43/443 de la Asamblea General. En un anexo de esta decisión se presenta un "entendimiento" sobre las características y alcance del periodo especial de sesiones propuesto.

9/ Véase CEPAL, Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina, op. cit., especialmente pp. 3-9.

Anexo

498 (XXII) ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO: EVALUACION DE LA
ACTUAL Y EXAMEN DE LA PREPARACION DE UNA NUEVA ESTRATEGIA
INTERNACIONAL DEL DESARROLLO PARA EL CUARTO DECENIO
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe,

Considerando que la Asamblea General, en su cuadragésimo segundo período de sesiones, aprobó la resolución 42/193 sobre la preparación de una nueva estrategia internacional del desarrollo para el cuarto decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, y que en dicha resolución se solicita al Secretario General que, en consulta con todos los órganos y organizaciones del sistema interesados, proporcione información que sea apropiada para la preparación de una nueva estrategia y para la evaluación de la actual,

Solicita a la Secretaría de la CEPAL preparar, a tiempo para la reunión del CEGAN que hará el análisis de los diferentes aspectos que hacen a la evaluación de la Estrategia actual y el examen de una nueva estrategia internacional del desarrollo para el cuarto decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, las informaciones pertinentes sobre el asunto y someterlas a la próxima reunión de la CEPAL.

Sesión 237a
27 de abril de 1988