



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

11
rij

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA PROMOCION DEL DESARROLLO:
TAREA FUNDAMENTAL EN LAS RELACIONES
INTERNACIONALES CONTEMPORANEAS"

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

P R E S E N T A :

JOSE LUIS BERNAL RODRIGUEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO:
TAREA FUNDAMENTAL EN LAS RELACIONES
INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS**

CONTENIDO

	Página
<i>INTRODUCCIÓN</i>	1
 CAPÍTULO 1	
EVOLUCIÓN DEL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE EL DESARROLLO, 1945-1995	
1.1. Postulados de la Carta de San Francisco sobre el progreso económico y social de los pueblos.....	10
1.2. 1945-1960: De Bretton Woods a la Resolución 1514.....	16
1.3. La búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional y el Diálogo Norte-Sur.....	18
1.4. La "Década Perdida".....	19
1.5. El fin de la guerra fría y el surgimiento de nuevas fórmulas de cooperación para el desarrollo social.....	22
 CAPÍTULO 2	
HACIA UNA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL	
2.1. La Nueva Agenda Internacional: medio ambiente, desarrollo, democracia, derechos humanos.....	23
2.2. Antecedentes y preparativos de una Cumbre Social.....	26

2.3. Objetivos de la Cumbre sobre Desarrollo Social.....	35
2.4. Resultados de la Cumbre de Copenhague: Compromisos de la Declaración..	40
2.5. El Programa de Acción.....	51

CAPÍTULO 3

UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS

3.1. La Agenda para la Paz y la Agenda para el Desarrollo.....	77
3.2. Contenido deseable de la Agenda para el Desarrollo.....	84

CAPÍTULO 4

LA GESTIÓN DE MÉXICO EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

4.1. Marco normativo y conceptual.....	91
4.2. Participación de México en la Reestructuración de los sectores económico y social de las Naciones Unidas.....	93
4.3. Contribución de México a la Agenda para el Desarrollo.....	97
4.4. Respuesta de México a la convocatoria de la Cumbre Social.....	100
4.5. Cooperación de México para el desarrollo.....	103

CONCLUSIONES..... 107

a) La dinámica de las relaciones internacionales y la promoción del desarrollo.....	110
b) La acción nacional en cada uno de los aspectos relacionados con el desarrollo social.....	116
c) Nuevos paradigmas en las Relaciones Internacionales.....	123

BIBLIOGRAFÍA..... 126

INTRODUCCIÓN

El 12 de marzo de 1995, al clausurarse la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el mayor cónclave de Jefes de Estado y de Gobierno de la Historia dedicado al desarrollo, representantes de los 185 países del planeta llegaron a dos conclusiones fundamentales: la primera, que es urgente e ineludible atender los graves problemas de la pobreza, el desempleo y la marginación social en todos los países del mundo; y, la segunda, que las carencias en materia de desarrollo social son tan complejas, variadas y de proporciones tan vastas que requieren ser atacadas mediante un esfuerzo conjunto de todos los países y de todos los sectores al interior de los mismos, bajo nuevos enfoques que reconozcan la naturaleza global de las causas y efectos de las mismas.

La Declaración emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Cumbre Social, celebrada del 6 al 12 de marzo de 1995, en Copenhague, Dinamarca, partió de un reconocimiento fundamental, cuya sola mención vino a modificar la forma en que se pensaban las relaciones internacionales y cuyas derivaciones respecto a las acciones a seguir por la comunidad internacional ofrecen la alternativa más adecuada para la conducción de las relaciones internacionales de fines del siglo XX y principios del nuevo milenio, a saber:

"más de 1,000 millones de habitantes del mundo viven en la pobreza extrema y la mayoría de ellos padece hambre todos los días; más de 120 millones de personas están oficialmente desempleadas y muchas más viven en situación de desempleo; son cada vez más los jóvenes que se enfrentan a la expectativa de no encontrar un empleo productivo, aún después de haber concluido sus estudios; la mujer es la más afectada por los problemas que entraña hacer frente a la pobreza, con graves consecuencias para sus hijos; una de cada diez personas sufre de alguna discapacidad; las personas

de edad avanzada son particularmente vulnerables a la exclusión social la pobreza y la marginación. Asimismo, el hambre crónica, la malnutrición, el tráfico y uso de drogas ilícitas, el crimen organizado, la corrupción, la ocupación extranjera, los conflictos armados, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo, la intolerancia y la incitación al odio por motivos de raza u origen étnico, religión y otras razones; la xenofobia y las enfermedades endémicas, transmisibles y crónicas, entre otros, son males de carácter mundial que amenazan la salud, el bienestar social, la paz y la seguridad internacionales" ¹.

Al reconocerse la interrelación de problemas locales y globales, y proponerse soluciones igualmente integrales con la Declaración y el Programa de Acción adoptados en Copenhague, se dio un giro fundamental a la atención que la comunidad internacional había dado, en casi 50 años de funcionamiento de la Organización de Naciones Unidas, a las cuestiones del desarrollo. Sin duda, en el futuro, las menciones sobre este tema se referirán al "antes y después" de Copenhague.

La preocupación por los problemas sociales y la pobreza no es nueva ²; sin duda ha estado presente de manera permanente en los esfuerzos de cada sociedad por alcanzar mejores niveles de vida y convivencia y de los distintos gobiernos en cada país en la conducción de sus políticas económicas y sociales.

¹ Párrafos 16 y 20 de la *Declaración de la Cumbre Sobre Desarrollo Social*. Copenhague, Dinamarca, 6-12 de marzo de 1995.

² Ya en 1959, Oscar Lewis llamaba la atención sobre el futuro de la pobreza. En su clásica obra sobre cinco familias mexicanas pobres concluía que "la pobreza en las naciones modernas es asunto muy diferente. Sugiere antagonismos de clases, problemas sociales y necesidades de cambios; frecuentemente es interpretada en esta forma por los mismos sujetos de estudio. La pobreza viene a ser el factor dinámico que afecta la participación en la esfera de la cultura nacional creando una subcultura por sí misma". LEWIS, Oscar. *Antropología de la Pobreza. Cinco familias*. Ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1959; p. 17.

Sin embargo, nunca en la Historia se habían presentado las condiciones para hacer de esta preocupación un asunto de primera importancia para todo el conjunto de naciones y para la agenda de los distintos organismos multilaterales.

En efecto, las preocupaciones de la sociedad internacional han venido dando lugar a una nueva agenda de tipo social que antes no había estado presente en los organismos internacionales y que ha venido tomando forma durante los últimos seis años.

La Cumbre de la Infancia de 1990, la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y el Consenso de Cartagena (VIII UNCTAD) de 1992, la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos -que en 1993 consagra el derecho al desarrollo como uno de los derechos humanos fundamentales-, la Conferencia sobre Población y Desarrollo de 1994, la Cumbre sobre Desarrollo Social de marzo de 1995 celebrada en Copenhague y la Conferencia de la Mujer y el Desarrollo que tuvo verificativo en Pekín en septiembre de 1995, así como los esfuerzos por definir una "Agenda para el Desarrollo" en el marco de Naciones Unidas, dan muestra de lo amplio y urgente de esta problemática.

A cuatro años de que concluya el milenio, hay una preocupación generalizada a nivel mundial por superar las grandes carencias que aquejan al mundo. Esta preocupación es, sin duda, la base que poco a poco está dando lugar a una nueva etapa de solidaridad internacional, fundada en una nueva "conciencia" colectiva sobre los problemas contemporáneos de la humanidad.

Para la conformación de esta nueva conciencia colectiva se han conjugado varios elementos, entre los que sobresalen los siguientes:

-- La pobreza se ha profundizado y generalizado en el mundo.

Como se señala al inicio, "en el mundo existen grandes grupos de población afectados por el empobrecimiento de sus condiciones de vida. La satisfacción de las necesidades esenciales presenta un grave panorama: 900 millones no tienen acceso a la educación; 1,750 millones carecen de agua potable y aproximadamente 10 millones no cuentan con vivienda. El hambre crónica y la desnutrición, lejos de disminuir ha aumentado. En los países en desarrollo viven en condiciones de pobreza alrededor de 1,200 millones de personas; de ellos, el 90% no tienen acceso a educación, 90% no disponen de agua potable y una quinta parte de la población pasa hambre todos los días. En el mundo hay más de 1,000 millones de personas que subsisten con menos de un dólar al día" ³.

"La quinta parte de la población mundial, es decir, más de 1,000 millones de personas que habitan los países más industrializados consumen el 70% de los recursos del planeta; esta desigualdad es mayor en términos de la distribución del ingreso, pues el 77% de la población gana el 15% del ingreso. El 20% más rico de la población mundial tiene ingresos 150 veces superiores al 20 por ciento más pobre. Las perspectivas parecen no cambiar de tono, según estimaciones del Banco Mundial el ingreso de la población con menos recursos descenderá de 370 dólares anuales a sólo 225 dólares para el año 2000" ⁴.

Para el caso de América Latina la situación es sumamente preocupante. Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indican que "el porcentaje de población en situación de pobreza en la región alcanzó en 1990 a 46%, superior a la cifra de 43% registrada a mediados de la década precedente. Entre 1980 y 1990 el total de pobres en América Latina aumentó en 60 millones, hasta casi llegar a los 200 millones de

³ GARCIA, Blanca Lilia. *El Programa Nacional de Solidaridad. Experiencia compartida con el mundo*. (mimeo); noviembre de 1994; pp 5-6.

⁴ Ibid.

personas, lo que significa que se neutralizaron los progresos logrados en los años setenta⁵. De ahí el calificativo de "Década Perdida" que se dio a los años ochenta.

-- El desempleo es un fenómeno crónico que afecta a prácticamente todos los países.

-- Hay un reconocimiento general de que en la pobreza y en la falta de oportunidades se encuentran las causas de las crecientes corrientes migratorias, de la propagación de epidemias, de la deficiencia educativa, de la drogadicción y el narcotráfico y de la degradación ambiental, entre los males más importantes que sufre la humanidad. Dichas condiciones son causa de situaciones de inestabilidad al interior de las naciones y, cada vez más, de conflictos internacionales, en razón de lo cual dejan de ser problemas meramente internos y pasan a convertirse en cuestiones de preocupación de la comunidad internacional en su conjunto.

-- Ante la tendencia imperante desde el fin de la Guerra Fría de tratar de imponer la paz por la fuerza y de resolver conflictos internos mediante nuevas fórmulas de intervención (operaciones para hacer y mantener la paz, por ejemplo), hay un reconocimiento creciente de que no es posible conservar la estabilidad política y la paz social si antes no se atienden los problemas de carácter económico y se combaten la pobreza, el desempleo y las desigualdades sociales.

-- Esta conciencia colectiva ha sido originada también por fenómenos como la globalización económica, la interdependencia entre las naciones y el desarrollo de las telecomunicaciones, entre otros, que han hecho cada vez más evidentes las carencias sociales en todos los países del mundo y la necesidad de resolverlas de una manera coordinada.

⁵ CEPAL. "Panorama Social de América Latina". Edición 1993. Santiago de Chile, 1993. p 35.

-- Se produce un paulatino abandono del enfoque asistencialista del desarrollo, aquel que se hacía depender en exceso de la ayuda externa o que tendía a culpar al resto del mundo de los problemas internos, y se acepta en mayor medida la responsabilidad interna de los Estados para el impulso propio del desarrollo nacional a la vez que se amplía el convencimiento de participar, con un sentido de corresponsabilidad, en la solución de los problemas compartidos a nivel internacional.

El monto de la ayuda internacional muestra, asimismo, notables contrastes. De acuerdo con cifras de la OCDE ⁶, durante los últimos seis años el volumen de la ayuda oficial mundial no ha experimentado ningún cambio y se encuentra prácticamente estancado. La situación obedece en buena medida al debate al interior de los países industrializados, principalmente en Estados Unidos, en torno a la disminución del gasto público y por lo tanto de la ayuda gubernamental a terceros países. Por su parte, los flujos privados sí han experimentado un continuo aumento, aunque se cuestionan sus beneficios sociales, así como los efectos debido a la volatilidad que los caracteriza y a la cada vez mayor condicionalidad a las que son sujetos los programas de financiamiento.

-- Con ello, la cooperación internacional explora también nuevos enfoques y surge un crítico cuestionamiento de la forma en que se han venido conduciendo los organismos internacionales universales y regionales que fueron creados para la promoción del desarrollo económico y social. Así, las propuestas para reformar la estructura institucional van cada vez más a fondo y cuestionan no sólo al sistema de Naciones Unidas, sino que por razones lógicas llegan hasta las instituciones de Bretton Woods. El propósito es que respondan de manera ágil y eficiente a las nuevas realidades de la sociedad internacional, que han dejado de ser, en buena medida, las que animaron a su creación y evolución durante casi cincuenta años.

⁶ OCDE. *Development Cooperation. Efforts and Policies of the Members of the Development Committee*. Paris, febrero de 1996. Anexo estadístico; p 84.

La circunstancia es, pues, propicia para emprender nuevas iniciativas de desarrollo, de cooperación y de acciones concertadas para dar inicio a nueva etapa en el desarrollo económico y social del mundo, una idea de ninguna manera nueva en los cincuenta años de continua actividad de la Organización de Naciones Unidas, de sus organismos especializados o de los organismos afiliados pero que -como se explica más adelante- no había sido la prioridad en el funcionamiento del sistema multilateral durante sus primeras cuatro décadas.

Esta situación debe ser capitalizada, tanto para superar las grandes carencias que aquejan al mundo en el umbral del tercer milenio como para dar a acciones de solidaridad internacional, fundada en una nueva conciencia colectiva sobre los problemas y las potencialidades compartidas de todos los que habitamos este planeta, para hacer frente a uno de los problemas más lacerantes que han afectado a la Humanidad: la pobreza extrema.

La preocupación por estos temas es tal que los organismos internacionales han establecido una nueva dinámica en sus discusiones: hoy se habla de "poner al ser humano en el centro del desarrollo"⁷, de definir parámetros del "desarrollo humano"⁸, de reorientar la acción internacional a la búsqueda conjunta de soluciones bajo enfoques que parecieran alejarse de la *real politik* y de las pretensiones de dominio; en fin, de imprimir una nueva dinámica social a los organismos internacionales que fueron pensados en otros tiempos para otras situaciones. En este contexto se ubican también las posiciones extremas que, sin querer abandonar la lógica del poder, sugieren reorientar las estructuras vigentes a la formación de un Consejo de Seguridad Económica o inclusive van más lejos al proponer mecanismos que velen por la "Seguridad Humana".

⁷ *Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhague, Dinamarca, 6-12 de marzo de 1995; p 12.

⁸ PNUD. *Informes sobre el Desarrollo Humano*, Nueva York, ONU, 1990-1995.

Todos estos elementos se conjugan para advertir que existen condiciones propicias para emprender nuevas iniciativas de desarrollo y acciones concertadas para impulsar una nueva etapa en el desarrollo económico y social del mundo, en la que se definan nuevas concepciones teóricas del desarrollo y de la cooperación internacional y, sobre todo, se lleven a la práctica; en la que se reconozcan todas las aristas de los problemas sociales y se les busque solución bajo un enfoque integral, con la acción comprometida y corresponsable de todos los actores involucrados; y en la que los organismos multilaterales adopten una nueva dinámica para atender la cambiante situación del mundo.

En este trabajo se parte de la idea central de que la creciente atención a las cuestiones del desarrollo social responde claramente a un interés compartido entre la mayoría de los países por superar las grandes carencias que aquejan al mundo en la actualidad y que, poco a poco, está dando lugar a una nueva etapa de solidaridad internacional.

El análisis de esta problemática implica revisar la evolución del debate internacional sobre el desarrollo, en el marco de las organizaciones multilaterales conformadas en el plano universal y regional durante los últimos cincuenta años. Sin duda, el 50 Aniversario de la ONU abre un parteaguas para reorientar los esfuerzos de la comunidad internacional hacia metas más urgentes y compartidas entre todos sus integrantes.

Este examen conlleva también el repaso de los preparativos y conclusiones de la Cumbre sobre Desarrollo Social, evento fundamental para la consolidación de una nueva conciencia mundial sobre las cuestiones del desarrollo y cuyo ímpetu no se debe dejar perder.

Complementariamente, es preciso destacar y profundizar en los esfuerzos que se realizan al interior del Sistema de Naciones Unidas para definir una "Agenda Internacional para el Desarrollo", que marque los parámetros de cooperación, corresponsabilidad y

solidaridad con los pueblos más necesitados, así como las nuevas reglas de operación de las instituciones multilaterales a la luz de las nuevas condiciones de la escena internacional.

Por su experiencia nacional y su destacada participación en foros internacionales dedicados al desarrollo, el papel de México en este ámbito adquiere especial connotación. por ello, se dedica un capítulo a su revisión. Al final, se derivan conclusiones de esta problemática respecto a la dinámica de la política internacional para combatir la pobreza y promover el desarrollo; la definición de nuevas políticas económicas y sociales en el plano nacional; el papel del Estado, la reforma de Naciones Unidas, la participación de nuevos actores, los cambios en la concepción de la soberanía estatal y otros aspectos que, en conjunto, aportan nuevos enfoques para el estudio y comprensión de las relaciones internacionales contemporáneas.

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DEL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE EL DESARROLLO, 1945-1995

La búsqueda del desarrollo, en particular el desarrollo económico, social y humano, se ha mantenido como una constante, más que un logro, en la historia de las civilizaciones humanas. En buena medida, la mayor o menor importancia relativa que los pueblos han tenido históricamente y su misma viabilidad futura como conglomerados nacionales se encuentra sustentada en el grado de bienestar y el nivel de vida de sus poblaciones.

La evolución del hombre desde su aparición ha estado determinada por el desenvolvimiento de todos aquellos elementos vinculados con la aspiración a un mejor nivel de vida, comodidad, trabajo, salud, educación, vivienda adecuada, paz espiritual, etcétera, y en el mundo contemporáneo se asocia cada vez más a valores como la democracia, los derechos humanos y la libertad; en suma, se encamina a la realización plena del ser humano.

Esta aspiración es inmemorable. La historia de las civilizaciones más antiguas constituye prueba fehaciente de la importancia otorgada al desarrollo del hombre en la grandeza y el poder de los pueblos. Las civilizaciones del pasado, como la de los griegos, los romanos, los egipcios, los fenicios, los pueblos prehispánicos de Mesoamérica, por mencionar sólo algunos, son ejemplo de cómo la preocupación por el desarrollo multidimensional del hombre es, desde entonces, el principal desafío para la evolución y sobrevivencia de los pueblos. El desarrollo armónico de todos y cada uno de los aspectos

humanos, en un medio ambiente sustentable, propicio y generador de oportunidades, es la base sobre la que se erige la prosperidad de una sociedad, nación o país determinado.

Por el lado contrario, existen numerosos ejemplos de cómo la falta de atención a cualquiera de los aspectos de la vida humana funciona como catalizador en la degradación y/o desaparición de pueblos y civilizaciones. Las enfermedades, la pobreza, el hambre, la deficiencia educativa, la violencia, la intolerancia, etcétera, son sólo algunos de los efectos de la falta de desarrollo y sus repercusiones en contra del hombre mismo.

Así pues, se puede afirmar que el desarrollo, entendido en su acepción tradicional, es decir, como el conjunto de elementos que permiten al hombre un desenvolvimiento armónico, teniendo a la condición humana como principio y como fin, determina la evolución misma de las sociedades.

La historia política no siempre ha coincidido con las líneas de la evolución del desarrollo. Cada sociedad fue estableciendo diversas formas de organización social (el Estado, la familia, las formas de propiedad, las modalidades de producción y de consumo, los regímenes políticos), independientemente de las líneas evolutivas del desarrollo humano. Es así como se fueron gestando estructuras sociales diversas en continua evolución, interacción, e incluso rompimiento entre sí y en su relación con las demás. No resulta extraño, entonces, encontrar al mismo tiempo sociedades con una avanzada evolución en cuanto a lo material pero con bajos índices de desarrollo humano, o viceversa, y en ocasiones, ambas cosas a la vez.

La discusión sobre el desarrollo humano, la forma de acceder a él y su importancia en la definición de estrategias nacionales, son algunos de los temas centrales que actúan en las decisiones de quienes dirigen los destinos de una sociedad. Independientemente de *la razón de Estado*, las cuestiones sobre el desarrollo, dada la importancia que revisten en el

devenir de los pueblos, alcanzan una importancia mayúscula que bien puede ser catalogada a nivel de seguridad nacional. Téngase presente que la población es uno de los elementos del Estado. Por lo tanto, cualquier asunto vinculado con la población -en particular su bienestar y el impacto que éste tiene en el mantenimiento de la cohesión social y en la legitimación de los gobernantes- debe ser considerado como un asunto del *ser* y el *permanecer* del Estado mismo.

A este respecto, conviene recordar que los fundadores de la Economía y la Ciencia Política no olvidaron, como lo harían algunos de sus seguidores tiempo después, que el objetivo real de la expansión económica y de la organización social y política es beneficiar a la persona, entendida como ser humano y como ser social. Por ello, en la literatura económica clásica el compromiso es con toda la sociedad en su conjunto, no sólo con el crecimiento de la economía; así, la creación de la riqueza es sólo uno de los medios para llegar al desarrollo⁹.

Durante muchos años la mayoría de las estrategias nacionales de promoción del desarrollo estuvieron dirigidas al valor y a la cantidad de la producción, al intercambio comercial y financiero, al mejoramiento de la estructura productiva, a través de los adelantos científicos y tecnológicos y al monto de los ingresos nacionales. "Lo que era importante era todo aquello que podía ser medido y tenía un precio"¹⁰. El ser humano, como agente del cambio y beneficiario del desarrollo fue, a menudo, olvidado.

Ya en este siglo, transcurrieron varios lustros en los que el *desarrollo* fue interpretado, burdamente, como un equivalente de crecimiento económico. Luego fueron surgiendo nuevas acepciones, al grado de llegar a diferenciarlos entre sí. Teóricos del

⁹ UL HAQ, MAHBUB. "Reflections on Human Development". Oxford University Press; julio de 1995; p. 24.

¹⁰ Ibid; p. 25.

concepto llegaron a la conclusión de que el concepto de desarrollo económico "hace referencia a la adopción de métodos de producción nuevos, y más avanzados, al cambio estructural de la economía, de la agricultura hacia la industria, y (de manera marginal) a la mejora de los niveles de vida. A diferencia del crecimiento económico, no se mide por medio de una cifra, sino que se trata de un concepto cualitativo, más vago" ¹¹.

Este cuerpo de ideas dejó de lado los aspectos multifacéticos del desarrollo, provocando, entre otros efectos, la degradación de características importantes de la condición humana, aún en países desarrollados, y entre los que podemos mencionar el hambre, la aparición de enfermedades, la pobreza extrema, recesiones económicas, desempleo, las migraciones, entre todo un complejo conjunto de efectos contrarios al desarrollo humano.

En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial la literatura económica y los modelos de crecimiento económico surgidos en esa época se vieron dominados por una corriente de opinión, cuyo énfasis estaba puesto en la competitividad, los mercados y la eficiencia. Este cuerpo de ideas y políticas luchaba -en una especie de 'guerra fría' intelectual- con otro que subrayaba el papel del bienestar, el Estado y la planificación.

Dicha postura se vio también reflejada en las negociaciones y la agenda internacionales. Los organismos internacionales que fueron creados a partir de 1945 para atender los problemas económicos y sociales de la comunidad internacional, concentraron su atención en los aspectos puramente económicos del desarrollo, en respuesta a la orientación economicista de las políticas nacionales y a los paradigmas en voga vinculados con el libre cambio, la reducción de la participación estatal, y a un mayor activismo de los

¹¹ CONGDON, J. McWILLIAMS, D. *Diccionario de Economía*. Ed. Grijalbo. México, 1982; p. 68 (subrayado nuestro).

agentes del mercado, en aras de la creencia de que "tarde o temprano, la riqueza acumulada en la cima acabará por derramarse a la base, asegurando la prosperidad de todos" ¹².

Sin embargo, pronto se hizo evidente que un alto ingreso, por sí mismo, no prevenía el deterioro de la vida humana, como tampoco altos niveles de crecimiento económico automáticamente se reflejaban en un mejoramiento de la calidad de vida. Nuevas preguntas fueron surgiendo acerca del carácter, distribución y calidad del crecimiento económico, así como sobre la necesidad de alcanzar un crecimiento sustentable.

Conforme el tiempo avanzó, pudo observarse el deterioro de los niveles de vida de amplios sectores de la población, aun en países que registraban una expansión sostenida de su producción económica, en tanto que en otras sociedades iban mejorando los niveles de vida y el bienestar humano de sus poblaciones, no obstante el bajo rendimiento de sus economías.

La agudización de los problemas de la humanidad tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado, así como los cambios experimentados en la escena internacional a finales de la década de los ochenta, obligaron a replantear la discusión mundial sobre el desarrollo, de forma tal que la búsqueda del desarrollo, y en particular del desarrollo social y humano, se ha convertido en uno de los principales problemas que deben enfrentar las sociedades y los Estados nacionales hoy día y ha pasado a ser una preocupación constante en el quehacer de los organismos internacionales durante los últimos años.

Cada vez fueron más evidentes los signos de desastres humanos considerables en las sociedades más ricas -problemas sociales, deficiencia educativa, incremento de la criminalidad, degradación ambiental, contaminación, propagación de enfermedades como el

¹² Citado por FUENTES, Carlos. *"Imaginación y Cambio"*. *La Jornada*; 22 de noviembre de 1995.

SIDA, etcétera-. A estos fenómenos se sumaron los efectos negativos sobre el desarrollo humano de la transformación económica mundial, tales como la especialización, la robótica y crecimiento del desempleo, entre otros.

Otros eventos fueron fortaleciendo dichos cuestionamientos. Los altos costos sociales como resultado de la aplicación de programas de ajuste estructural en muchos países en desarrollo, el creciente deterioro del medio ambiente, los cambios suscitados en la correlación internacional de fuerzas, la globalización de los intercambios, de los procesos productivos y de las telecomunicaciones, así como el fortalecimiento de voces democráticas al interior de las distintas sociedades, fueron creando, paulatinamente, un reclamo general por la aplicación de modelos de desarrollo centrados en la condición humana.

Afortunadamente, la tarea de definir al desarrollo a partir de una nueva visión está acompañada de un ejercicio intelectual renovado que busca dar una nueva interpretación y contenido al concepto de desarrollo ¹³ y en el que ha participado de manera decisiva la sociedad civil organizada a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

En este contexto se ubica la actuación reciente de los foros internacionales en la que se aprecia una preocupación constante por impulsar el desarrollo social y humano.

A fin de ubicar en el contexto adecuado la nueva modalidad de enfrentar los problemas del desarrollo, conviene revisar, así sea de forma esquemática, cómo evolucionó el debate sobre el desarrollo a nivel internacional a lo largo de los últimos 50 años.

¹³ La literatura al respecto es abundante. Como referencia, se citan tres obras que resumen muy bien el debate en torno a la nueva concepción del desarrollo:

- UL HAQ, MAHBUB. Reflections on Human Development. Oxford University Press.
- PIPITONE, Hugo. La salida del atraso: un estudio histórico comparativo. FCE/CIDE; México, 1994; pp. 11-29.
- CAMPOS, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres? Ed. Aguilar; México, 1995; pp. 25-34.

1.1. Postuladas de la Carta de San Francisco sobre el progreso económico y social de los pueblos.

La Carta de Naciones Unidas, un documento concebido y diseñado fundamentalmente para establecer la paz al fin de la Segunda Guerra mundial, concedió desde su origen una importancia no prioritaria a los temas del desarrollo -lo que es explicable por los objetivos básicos para los que fue creada la organización, es decir, mantener la paz, afianzar la vigencia del derecho internacional, evitar el recurso a la fuerza en la solución de controversias e implantar un esquema institucional para el diálogo y la negociación.

Al revisar el contenido de la Carta, en el *Preámbulo*, leemos que "Los pueblos de las Naciones Unidas (están) determinados a ... *promover el progreso social y mejores condiciones de vida en mayor libertad ... y a emplear la maquinaria internacional para la promoción de la mejoría social y económica de todos los pueblos...* " En el Artículo 1, al definirse los Propósitos de la Naciones Unidas, se establece en tercer lugar - después de las referencias a la paz y la seguridad y a los principios de igualdad y autodeterminación de los pueblos- el de "*lograr la cooperación internacional para resolver los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario...*" ¹⁴.

Más adelante, ya en su contenido, se dedican dos capítulos a las cuestiones económicas y sociales: el capítulo IX, en que se define la forma en que la Organización promoverá la Cooperación Internacional Económica y Social, y el capítulo X, mediante el cual se definen la composición, funciones y poderes, votación y procedimientos del Consejo Económico y Social, así como la forma en que éste se vinculará con otros organismos o

¹⁴ Carta de las Naciones Unidas. United Nations. New York. Department of Public Information. Edición 1989; p. 1.

agencias intergubernamentales dedicadas a los ámbitos económico, social, cultural, educativo, de salud y otros ¹⁵.

Al definirse los términos en que se impulsará la cooperación internacional, se dice que la ONU promoverá:

"a) más elevados niveles de vida, el pleno empleo y condiciones de desarrollo y progreso económico y social;

b) soluciones a problemas internacionales de carácter económico, social, sanitario y otras; y la cooperación internacional cultural y educativa;

c) el respeto universal a, y la observancia de, los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión" ¹⁶.

Si nos apegamos al texto de la Carta, vemos entonces que había una definición general de cómo orientar la cooperación internacional para el desarrollo y se dota incluso a la Organización de el o los organismos para ejecutarla; sin embargo, la realidad de la "guerra fría" impuso una conducción distinta a los anhelos de cooperación y desarrollo planteados en 1945.

A juzgar por los logros, es posible distinguir cuatro etapas que caracterizaron el debate sobre el desarrollo a nivel internacional entre 1945 y 1995 ¹⁷ y que se describen a continuación:

¹⁵ Ibid; pp. 32-37.

¹⁶ Ibid, Artículo 55; p. 30.

¹⁷ Cfr. GONZALEZ OLVERA, Pedro. "La Cuestión del Desarrollo en la ONU", en RELACIONES INTERNACIONALES, No. 65, UNAM, Enero-Marzo de 1995; p.67.

1.2. 1945-1960: De Bretton Woods a la Resolución 1514.

Sería difícil encontrar en los trabajos de la ONU durante sus primeros años acciones significativas de cooperación para el desarrollo. Las razones, por el contrario, son fácilmente explicables: en primer lugar, la tarea urgente a la que se abocan los países más adelantados al terminar la guerra persigue un doble fin, en el corto plazo el de reconstruir las áreas devastadas por el conflicto devolviendo a sus economías la capacidad de producir para tiempos de paz y, con miras al largo plazo, crear las bases institucionales que sustituyeran al incipiente sistema económico internacional que se había derrumbado con la depresión de 1929-33 y con la propia guerra mundial. En segundo lugar, la presión que podían ejercer los países en desarrollo era -por su número y capacidad de gestión- significativamente menor a la que llegarían a tener en los años sesenta y, más aún, en los setenta, una vez consolidado el proceso de descolonización; como bien lo señala González Olvera, *"en ese período, era de mayor importancia establecer las bases para alcanzar la autodeterminación política, antes de pensar en reivindicaciones de tipo económico"* ¹⁸.

Así pues, la evolución de la cooperación internacional estará íntimamente ligada a lo que ocurre en los dos ámbitos señalados. En el primero de ellos, la comunidad internacional asiste a la formación de la trílogía institucional derivada de la Conferencia de Bretton Woods de 1944, a saber: la creación del Fondo Monetario Internacional, con la finalidad de establecer un sistema de tipos de cambio estables, contando con mecanismos de ajuste y garantías para hacer frente a dificultades temporales en la balanza de pagos; el establecimiento del Banco Mundial, que aseguraría la oferta de capital internacional en el largo plazo y que de inmediato canalizaría recursos a la reconstrucción europea; y las propuestas para abrir el comercio internacional lo más amplio y rápido posible, que

¹⁸ Ibid; p. 69.

desembocarán en la firma, en 1947, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ¹⁹.

En el segundo aspecto, el que se refiere a la evolución de la capacidad de gestión de los países en desarrollo, durante este período ocurren iniciativas tan importantes como la Conferencia de Bandung, en 1955, en la que se forma el Movimiento de Países No Alineados; se dieron avances significativos en el proceso de descolonización y se llega -en diciembre de 1960- a la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas de la Resolución 1514, en la que se proclama la "necesidad de dar fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones".

No es casualidad, entonces, que gran parte de la actividad económica multilateral se da a través de las instituciones de Bretton Woods -y sus órganos subsidiarios, como la Corporación Financiera Internacional y la Agencia Internacional para el Desarrollo- y que toda forma o propuesta de cooperación adopte un enfoque asistencialista.

En el plano institucional multilateral, se instala el ECOSOC en 1946 y de él surgen las Comisiones Económicas Regionales, siendo la más activa en esa época la de Europa.

1.3. La búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional y el Diálogo Norte-Sur.

Una vez constituidos los nuevos Estados, sus reivindicaciones se empiezan a orientar a las cuestiones económicas y el foro más adecuado para hacerlo lo brinda la Organización de Naciones Unidas, en donde cada país es un voto, por lo que el número hace la diferencia.

¹⁹ Ver ASHWORTH, William. **Breve Historia de la Economía Mundial**. México, F.C.E., 1978; pp. 311-325.

En 1961, se designa a la década de los sesenta como el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objetivo declarado de intensificar esfuerzos para movilizar y 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 sus tasa de crecimiento del 5% al final de la década.

En 1962, el ECOSOC convocó a una Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, que se reúne en 1964 y se institucionaliza como órgano formal de la Asamblea General bajo el título de UNCTAD, por sus siglas en inglés. A partir de entonces, se integra el Grupo de los 77 que con el apoyo del Movimiento de Países No Alineados en los temas políticos, empieza a plantear una serie de reivindicaciones de carácter económico para reorientar las relaciones internacionales. Así, poco a poco, se va integrando un amplio andamiaje internacional para atender problemas específicos del desarrollo: además de los trabajos de la propia UNCTAD, se empiezan a revisar los avances en las metas del Decenio para el Desarrollo, se crean organismos especializados como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²⁰ en 1965 y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)²¹ hacia 1966, y las cuestiones económicas van adquiriendo mayor relevancia en todos los foros internacionales. Fue en esta etapa cuando se empezó a poner de moda una frase que sería muy socorrida al iniciarse la década de los noventa, la de que "queremos comercio, no ayuda" (trade, not aid).

La fuerza y cohesión del mundo en desarrollo y los problemas estructurales y monetarios que empiezan a registrarse en los países industrializados determinaron que las reivindicaciones económicas adquirieran mayor importancia en los debates de los foros multilaterales de carácter universal en la década de los setenta. En octubre de 1970, se

²⁰ Resolución 2929/XX de la Asamblea General de Naciones Unidas.

²¹ Resolución 2125/XXI de la Asamblea General de Naciones Unidas.

proclamó el Segundo Decenio para el Desarrollo y, a partir de la experiencia de lo que no se había logrado cumplir durante la primera década, la Asamblea General adoptó un Plan de Acción -bajo el título de Estrategia Internacional para el Desarrollo- con objetivos precisos sobre el crecimiento económico, a los que se agregaron algunas consideraciones de índole social, al referirse a las cuestiones del desempleo, las enfermedades, la distribución del ingreso, la educación y la vivienda, entre otros²².

En 1972, en la Tercera UNCTAD, se adoptó el concepto del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y se fijaron las bases para adoptar, apenas dos años después, en 1974, la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, propuesta mexicana que fue apoyada por la mayoría de los países en desarrollo representados en la ONU.

Cabe señalar que esta evolución no fue gratuita ni se debió tampoco a la dinámica propia de los organismos internacionales.

Ya desde 1968 y más concretamente a partir de 1971, con el abandono del patrón oro, el shock petrolero, la integración de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la profunda recesión de 1973-1975, la internacionalización de los procesos de inflación y recesión y sus impactos en las tasas de interés y tipos de cambio, los países desarrollados toman conciencia de la importancia que las economías de los países en desarrollo tienen para el conjunto de la economía capitalista, no únicamente como aliados políticos en la confrontación Este-Oeste, sino como mercados reales y potenciales. Ello, aunado a la rápida transformación que se empieza a dar en la división internacional del trabajo y de los procesos productivos, genera una especie de conciencia colectiva acerca de la interdependencia, en aquellos momentos algo difícil de pensar, pero que no obstante va

²² Ver TAMAMES, Ramón. *Estructura Económica Internacional*. Madrid, Alianza Editorial, 6a. Edición 1980; pp. 102-111.

dando lugar a distintos intentos de diálogo y negociación para modificar las relaciones económicas internacionales.

Esto explicaría el corto periodo de apertura y diálogo que se conoció como el Diálogo Norte-Sur²³, un ejercicio más bien retórico y de pantalla política que de resultados prácticos y que pronto fue abandonado por los países desarrollados que se enfrascaron en sus propios procedimientos de consulta y negociación a través del Grupo de los Siete, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Agencia Internacional de la Energía (AIEA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el GATT.

1.4. La "Década Perdida"

La tercera etapa se conoce ya como la "Década perdida" -perdida para el crecimiento económico y la cooperación-, la década de los ochenta, en la que todos los países sufren estancamiento, atraso, el desempleo se generaliza, la pobreza se acentúa, se abre más la brecha entre desarrollo y subdesarrollo y pierden fortaleza las que habían sido grandes asociaciones de coordinación internacional como el Grupo de los 77 y el Movimiento de Países No Alineados, a la vez que se abre una lucha de "todos contra todos" al generalizarse los procesos de apertura en la búsqueda de espacios para sobrevivir en la nueva división internacional del trabajo y la competencia por recursos.

En este período, si bien se adopta una nueva estrategia para impulsar el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el proceso de cambio en la economía mundial lleva a todas las economías en desarrollo a aplicar programas de ajuste y cambio

²³ Iniciado en 1975, a convocatoria de Francia -en un intento por sacar de la Asamblea General el debate global de los temas del desarrollo- pasa por las Negociaciones Globales de 1977 y se desvanece después de la Conferencia de Cancún patrocinada por México en 1980.

estructural, impulsados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que aplican nuevas fórmulas de condicionalidad a las políticas económicas y cuya supremacía es evidente ante la parálisis de los órganos de gestión de carácter universal, que culminaron en estancamiento y crisis económicas generalizados, con graves retrocesos en las condiciones sociales de la mayoría de las poblaciones.

1.5. El fin de la guerra fría y el surgimiento de nuevas fórmulas de cooperación para el desarrollo social.

La década de los noventa se inició en un ambiente de grandes expectativas pero también de profunda incertidumbre. Después de un decenio de crisis y retroceso económico y social para la mayoría de los países en desarrollo, -que concluye de manera simultánea a la ruptura de la bipolaridad política y a una profunda transformación estructural en las naciones industrializadas- se vieron agravadas muchas de las dificultades económicas de los países en desarrollo.

Los problemas de deuda externa, la falta de recursos suficientes para financiar el desarrollo, las dificultades enfrentadas por la mayoría de países para mejorar su participación en el comercio mundial en una época de apertura de mercados y de globalización de los procesos productivos, de deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos, de ausencia de transferencia de tecnología, de grandes transformaciones en la agricultura y acentuamiento de los problemas de la alimentación y la nutrición; todo ello aunado a los esfuerzos internos de estabilización y ajuste y al lento crecimiento en las principales economías desarrolladas, fueron hechos que plantearon nuevos retos a los distintos actores de la sociedad mundial.

A ello se añan los cambios ocurridos al interior de los organismos internacionales con motivo del fin de la Guerra Fría, del rompimiento de la bipolaridad política y con el surgimiento de una multipolaridad económica en un ámbito de competencia abierta, resultado de la adopción de prácticamente un sólo modelo de organización económica en donde persisten y se hacen más evidentes las asimetrías, pero en la que los procesos de apertura exponen por igual a la competencia a todos los sectores económicos de todos los países.

En esta etapa, la de la globalización y la interdependencia, tal vez el cambio más sobresaliente fue el que llevó al reconocimiento de que era necesario armonizar políticas nacionales e impulsar nuevas fórmulas de cooperación para el beneficio común. A partir de ello, se pone el acento en la responsabilidad compartida, es decir se deja de pensar en políticas asistencialistas y se insiste en la mayor responsabilidad de cada país en la conducción de su propio desarrollo. Se pone énfasis en que cualquier política de ayuda habrá de dirigirse a los países menos adelantados, que son los más pobres entre los pobres. La competencia y la concertación de posiciones pasan ahora a un nivel de conveniencia, el de las asociaciones regionales o temáticas.

En el ámbito institucional, la comunidad internacional poco a poco va creando un consenso, al menos al nivel del discurso, respecto a la necesidad de apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo por reanudar su crecimiento económico e impulsar el desarrollo social.

Así se expresa en iniciativas como la "Declaración sobre Cooperación Económica Internacional y, en particular, la Reactivación del Crecimiento Económico y el Desarrollo de los Países en Desarrollo" -adoptada por la XVIII Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas-; la "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las

Naciones Unidas para el Desarrollo" -adoptada en la 45a. Asamblea General- y el Consenso de Cartagena emanado de la VIII UNCTAD en 1992.

Asimismo, se empiezan aplicar nuevos enfoques al tratamiento de los problemas sociales, como lo demuestran las sucesivas Cumbres de la Infancia (1990), de Medio Ambiente y Desarrollo (1992), de Derechos Humanos (1993), de Población (1994), de Desarrollo Social (Marzo 1995), y de la Mujer (Septiembre 1995), así como las propuestas de diseñar una nueva Agenda para el Desarrollo en el marco de la redefinición de prioridades de la ONU.

CAPÍTULO 2

HACIA UNA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL

2.1 La nueva Agenda Internacional: medio ambiente, desarrollo, democracia, derechos humanos.

Con el fin de la Guerra Fría, se presenta un cambio importante en las relaciones internacionales en general y en la acción multilateral en particular, que podemos explicar en dos vertientes: por un lado en los primeros años (1990-1991) se dió una gran expectativa en torno a lo que se llegó a denominar como los "Dividendos de la Paz", en referencia a los recursos que supuestamente se liberarían al reducirse el gasto en armamentos y que podrían dedicarse a fomentar el desarrollo a nivel internacional.

Muy pronto, sin embargo, la Guerra del Golfo demostró que dicho anhelo no era más que una quimera y fue la primera demostración del nuevo papel que empezaría a asumir la Organización de Naciones Unidas en una época en la que una sola potencia podía ejercer su hegemonía en la conducción de los organismos internacionales.

Ante el giro que se empieza a dar a las Naciones Unidas, privilegiando el papel del Consejo de Seguridad y poniendo énfasis en el "mantenimiento de la paz", con acciones incluso intervencionistas y pretensiones de justificar un mal llamado "derecho de

injerencia"²⁴ se presenta como alternativa la acción concertada a través de conferencias y reuniones internacionales, nuevo mecanismo utilizado por los países en desarrollo para impulsar sus intereses en el plano multilateral. De ahí la diversidad de reuniones celebradas entre 1990 y 1995.

La temática elegida comprende básicamente la atención de necesidades urgentes de la Humanidad con lo que pronto se identifican los "Nuevos Temas de la Agenda Internacional".

¿Cuáles son estos "Nuevos Temas"? Aspectos como el combate a la pobreza, el control del crecimiento demográfico, la protección del medio ambiente, el combate al narcotráfico, las cuestiones de derechos humanos; la lucha concertada contra epidemias, enfermedades transmisibles sexualmente o contra enfermedades que se creía ya estaban superadas (polio, tuberculosis, cólera); los problemas de la infancia, los ancianos y los incapacitados; el papel de las comunidades indígenas, las grandes corrientes migratorias, el hambre y la desnutrición; la falta de respeto a los derechos humanos, aspectos sobre la democracia y las formas internas de organización, entre los más destacados, son temas que -dejados al arbitrio de la Agenda Política- empezaron a manejarse desde una óptica unilateral y se les calificó como asuntos que, si bien internos en su mayoría, tenían implicaciones internacionales que debían ser atendidos con acciones multilaterales.

Así, a las acciones injerencistas se les hace frente con tesis jurídicas y negociaciones políticas pero, sobre todo con la idea de que es importante combatir las causas de aquellos fenómenos y no sólo sus manifestaciones. Y ¿cuáles son esas causas? Son aquellas que

²⁴ Ver COVIAN GONZALEZ, Miguel Angel. *"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, No. 65, UNAM, Enero-Marzo de 1995; pp. 15-24.

tienen que ver con la falta de desarrollo y con la falta de oportunidades económicas, de vivienda, de salud, de educación, de empleo, aspectos todos ellos que llevan al desarrollo a un primer plano y que convierten a la Agenda del Desarrollo Social en la prioridad ineludible de las negociaciones internacionales, ahora con la intención premeditada de evitar nuevos conflictos internacionales y también de evitar su resolución mediante acciones de intervención unilaterales.

En el marco de esta situación en la escena internacional se llega a la Convocatoria de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y a las propuestas para definir una Agenda Internacional para el Desarrollo, propuestas ambas que surgen en la 47 Asamblea General en 1992.

2.2 Antecedentes y preparativos de una Cumbre Social

Durante 1992, la Asamblea General de la ONU adoptó diversas resoluciones y decisiones para examinar al más alto nivel posible el tema del desarrollo social. Fue durante ese período de sesiones que adoptó por consenso la Resolución 47/92 en la que se convocó a una "Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social" a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, que tendría lugar entre el 6 y el 12 de marzo de 1995, en Copenhague, Dinamarca.

Más de dos años tomaron los preparativos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. Durante ese lapso tuvieron lugar infinidad de intensas reuniones multilaterales y de concertación regional en el ámbito gubernamental, preparativos nacionales, presentaciones de organizaciones no gubernamentales, opiniones de académicos y de ciudadanos interesados en la convocatoria a la denominada "Cumbre contra la Pobreza". A juzgar por las propuestas elevadas al Comité Preparatorio y por la diversidad de sus autores, es posible

afirmar que ningún tema de negociación internacional había suscitado tanto interés en la historia de Naciones Unidas.

Ciertamente, la preocupación por el desarrollo no era nueva. En efecto, a finales de la década de los ochenta, cuando el fin de la Guerra Fría desvió la atención internacional hacia otros temas de la escena mundial y se hicieron más evidentes los signos de graves problemas en la Humanidad, así como las contradicciones en el desarrollo social en países ricos y pobres, surge un interés generalizado por el desarrollo social y humano.

Esta idea se vió alentada de manera decisiva por los altos costos sociales de los severos programas de ajuste aplicados por muchos países en desarrollo durante los ochenta y por el renovado impulso que vino a darle a la discusión sobre los problemas de la humanidad el fortalecimiento de voces democráticas al interior de los distintos países. A ello se aunó también el hecho de que la cooperación para el desarrollo era cada vez menos causa común, pues el propio fin de la guerra fría había hecho desaparecer una de las principales motivaciones para la ayuda, que era el ganar influencia sobre los países receptores.

Pronto, la conciencia sobre la magnitud e impacto global de estos problemas vino a crear un interés colectivo por encontrarles solución.

Entre los primeros esfuerzos en este sentido destaca el Informe sobre Desarrollo Humano publicado por el Programa de Naciones Unidas en 1990, con el que se empieza a definir un nuevo concepto de "desarrollo humano", difícil de aceptar en un principio, sobre todo por la dudosa validez de los supuestos con que se construyó el Índice de Desarrollo Humano, una tabla de comparaciones internacionales que gustó poco, por decir lo menos.

El primer Reporte sobre Desarrollo Humano fue publicado en mayo de 1990 por la Universidad de Oxford, bajo los auspicios del PNUD. Desde entonces, sucesivas entregas

han aparecido anualmente, dando a conocer conclusiones y recomendaciones que ya constituyen un importante acervo a considerar en la conducción de políticas nacionales de desarrollo económico y social. Los reportes ofrecen un seguimiento del progreso de la humanidad, a través de rangos de países y de un Índice creado para tal fin; además, cada año se analiza a profundidad uno de los temas vinculados con la problemática del desarrollo social y humano²⁵.

²⁵ El Reporte de 1990 se centró en el análisis de la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, es decir, entre lo que produce una sociedad determinada y la proporción en que se beneficia la población del valor de dicha producción. En 1991, llegó a la conclusión de que una reestructuración del gasto ejercido por los gobiernos podría proveer de los recursos necesarios para destinarlos a los servicios sociales para toda la gente. Subrayaba medidas como las de la transferencia negativa de recursos, el combate a la corrupción, la reforma de la empresa pública y la reestructuración del pago de deudas, en la política del gasto público. La tesis central del Reporte de 1992 era que un acceso equitativo a las oportunidades del mercado debía extenderse más allá de las fronteras nacionales hacia el sistema global. Además, ponía énfasis en la necesidad de estudiar las enormes disparidades económicas entre las sociedades más ricas y las más pobres en todo el mundo (se calculó que, en promedio, 1,000 millones de personas estaban recibiendo 150 veces más ingresos que los 1,000 millones más pobres del planeta). Al respecto, el Reporte señalaba a los países en desarrollo que las reformas globales no podían ser nunca sustitutos de las reformas nacionales. Cada país tenía que trabajar en mejorar su manejo económico, propiciar la participación privada, invertir en salud, educación y en tecnología, independientemente de la situación prevaleciente en los mercados y en el sistema internacionales.

Frente a un incremento decisivo de la participación y la preocupación de la sociedad civil de todo el mundo sobre los problemas que aquejan a la humanidad en prácticamente cualquier lugar del planeta, el Reporte de 1993 centraba su estudio, precisamente, en la participación de la gente, o mejor dicho, de los obstáculos que prevalecen para la plena participación de un mayor número de personas en las decisiones de sus países sobre el desarrollo: las disparidades en el ingreso, la pobreza absoluta, y las condiciones de la mujer y de las minorías étnicas, por ejemplo. La recomendación central: las acciones políticas deberían asegurar una plena participación del mayor número posible de personas en las opciones del mercado, de la política y en las de desarrollo social, compartiendo equitativamente sus beneficios. Insistía en que la gran responsabilidad recae sobre los gobiernos, como promotores del cambio, para asegurar una mayor democracia, la descentralización de las decisiones y mostrar mayor sensibilidad hacia las necesidades de los gobernados. Como un reflejo de lo que ya estaba ocurriendo al interior del ECOSOC y de la Asamblea General (y tal vez con miras a orientar dichos trabajos), la recomendación se extendía hasta la necesidad de reformas a la ONU y sus organismos especializados.

Resaltaba la creciente influencia de las ONG's y el dilema de poner en su justa perspectiva el papel que pudieran desempeñar estas organizaciones en el alivio de los problemas de la humanidad. El Reporte concluía con la presentación de nuevos conceptos de seguridad humana; nuevas estrategias

Simultáneamente, otras instituciones internacionales, incluyendo de manera significativa al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, trataron también de participar e incluso de orientar el debate sobre las nuevas políticas a ser adoptadas para el combate de la pobreza y el impulso del desarrollo. A ello se sumaron los trabajos realizados por las Comisiones Económicas Regionales de Naciones Unidas, sobre todo CEPAL y la Comisión para el Pacífico del Sur, así como las tareas de otros organismos, como en el caso de la Organización de Estados Americanos, o grupos subregionales, como el Grupo de Río, el Grupo de los 15 y la Conferencia Iberoamericana, que ponen el acento en la necesidad de

(...)

de desarrollo humano sustentable, nuevos patrones de gobernabilidad nacional y mundial y nuevas formas de cooperación internacional.

El Reporte de Desarrollo Humano 1994 subrayó el imperativo de crear un nuevo concepto sobre Seguridad Humana en la era de la posguerra fría y en el cambio de algunos preceptos: la "Seguridad", que antes significaba armas y poderío militar, ahora se enfoca a la seguridad de la gente; la Seguridad Humana debe ser vista como universal, global e indivisible; los pobres no se detienen en las fronteras nacionales; es más fácil, humano y menos costoso trabajar en el alivio de los problemas de la humanidad que dejarlos pasar de lado.

Los nuevos modelos de desarrollo humano tratarían de que el crecimiento del PNB fuera un medio, no un fin; el tema verdadero no es sólo el nivel de crecimiento de la economía sino su carácter y distribución; el concepto emergente de desarrollo humano sostenido está basado en igual acceso a las oportunidades de desarrollo para las generaciones presentes y futuras; el centro de este concepto es la equidad.

Asimismo, se señalaba que el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo debería estar basado en pactos entre naciones, no en la caridad ni en la creación de alianzas políticas. La cooperación debe incluir flujos como el comercio, la inversión, tecnología, y empleo.

Por último, el Reporte 1994 ofrecía al menos cinco propuestas para la consideración de la comunidad mundial: un nuevo contrato social entre todas las naciones y toda la gente; reducción anual de 3% en el gasto militar mundial; la creación de un fondo mundial para la Seguridad Humana; un nuevo marco para la cooperación internacional para el desarrollo y el establecimiento de un Consejo de Seguridad Económica en la ONU, con alto poder de decisión en las cuestiones de Seguridad Humana, tal vez el aspecto más debatible y con mayores repercusiones para el debate futuro sobre la organización internacional.

combatir la pobreza, fomentar el empleo e impulsar fórmulas de cooperación internacional basadas en la solidaridad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue una de las primeras organizaciones que plantearon -también desde 1990, al igual que el PNUD- la necesidad de otorgar un enfoque integrado a los temas de crecimiento económico y desarrollo social. La tesis principal de la CEPAL consideraba que crecimiento y equidad deben reforzarse recíprocamente, para lograr que una mayor equidad contribuyera al crecimiento, y que el crecimiento, a su vez, propiciara una mayor equidad²⁶.

Por su parte, desde principios de la década de los noventa, el Banco Mundial centró su análisis en la reducción de la pobreza. En 1990 publicó el Reporte sobre el Desarrollo Mundial que delineaba una estrategia encaminada a tal fin, a través de dos caminos: 1) promover el crecimiento de base amplia que implicara el uso eficiente del recurso más abundante de los países pobres: la mano de obra, y 2) garantizar el acceso de los pobres a los servicios sociales básicos. El reporte también recomendaba la necesidad de garantizar que la seguridad social protegiera a los miembros más vulnerables de la sociedad. Para la aplicación de esta estrategia, el Banco preparó la política conocida como "Estrategias de Apoyo para Reducir la Pobreza" (1991) y a manera de guía también publicó una directiva operacional y un manual, el "Poverty Reduction Handbook" (1992).

En 1993 el Banco concluía que los países en desarrollo habían hecho notables progresos en la reducción de la pobreza durante las tres décadas anteriores, no obstante los serios retrocesos de los últimos años de la década de los ochenta y principios de los noventa. El desafío principal que se presentaba en los años siguientes para los países menos

26 Véanse: CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, 1990; p 13-25

_____, Panorama Social de América Latina, 1993; pp 33-38

_____, La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe, 1994; pp 1-23.

adelantados era la erradicación de la pobreza. Para lograr dicho objetivo el Banco preveía la intensificación de la ayuda a los países más pobres e incorporar dicha ayuda como objetivo nacional en sus programas internacionales ²⁷.

En el plano regional, además de los trabajos de la CEPAL -y se podría afirmar que a causa de ellos- desde la Primera Reunión de la Cumbre Iberoamericana, celebrada en julio de 1991 en Guadalajara, México, los presidentes de América Latina y España y Portugal discutieron una nota sobre desarrollo social, la cual, al destacar las contradicciones y ambivalencias del desarrollo latinoamericano y caribeño en la posguerra, particularmente sus efectos en el ámbito social, advertía que si bien se hace un esfuerzo por relevar aquellos aspectos que podrían fundamentar la reflexión y el diálogo sobre el desarrollo social, desde el punto de vista conceptual no es posible divorciar los aspectos económicos de los sociales, por lo que convendría abordar ambos de manera integral ²⁸. El tema sería retomado en 1993, en la Cumbre Iberoamericana de Salvador de Bahía, Brasil, al discutirse los avances de "la Agenda para el Desarrollo, con énfasis en el desarrollo social".

Asimismo, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se efectuó el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones o Asamblea General Extraordinaria sobre Cooperación Interamericana para el Desarrollo (AGECID) en la Ciudad de México durante febrero de 1994, en el cual se discutieron las experiencias de los países en el combate a la pobreza y la forma para acceder a vías más óptimas de cooperación interamericana, a través de un nuevo Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.

27 BANCO MUNDIAL. Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty, 1993, pp 1-17.

28 CEPAL. "Nota sobre el desarrollo social en América Latina". Primera Cumbre Iberoamericana. Guadalajara, México, 1991; p 49.

Estos esfuerzos regionales fueron capitalizados en parte durante la Cumbre Hemisférica de Miami o Cumbre de las Américas, celebrada a fines de 1994 a convocatoria del Presidente de los Estados Unidos, en la que, si bien el acento se puso en la promoción del libre comercio y la integración continental como fórmulas para la prosperidad hemisférica, no podía soslayarse los temas del combate a la pobreza y el fomento de la educación.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) emitió, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una Declaración Conjunta ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la cual hacía énfasis en la redefinición de un concepto integrado del desarrollo, la urgencia ética, económica y política de la reforma social para los países latinoamericanos y la necesidad de encaminar los esfuerzos hacia una mayor cooperación internacional para el desarrollo social ⁶.

No se soslayan, desde luego, las deliberaciones del Grupo Especial sobre Alivio a la Pobreza constituido al interior de la UNCTAD ²⁹, ni las propuestas de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) ³⁰ para acceder al progreso social a través del desarrollo industrial, ni las deliberaciones de distintas organizaciones regionales que contribuyeron sobremanera a la conducción del debate y de los trabajos del Comité Preparatorio de la Cumbre de Copenhague.

Cabe destacar que estos esfuerzos no se limitaron a analizar exclusivamente los problemas del mundo en desarrollo. Por el contrario, el desempleo crónico, que llega a niveles alarmantes en los países europeos a finales de la década de los ochenta, prende focos

29 UNCTAD, "*Social Mobilization and Organization of the Poor*". Standing Committee on Poverty Alleviation, 1993; pp 13-40.

30 ONUDI. "*Social progress through industrial development*". 1995; pp 1-55.

de alerta entre los países industrializados cuyos gobernantes buscan afanosamente soluciones a éste y los problemas relacionados con la globalización y la interdependencia, lo que hacen a través básicamente de la OCDE y las deliberaciones anuales del Grupo de los Siete.

Esta riqueza de estudios, análisis y deliberaciones explica el que, a pesar de contarse con la participación de todos los países del planeta, no haya sido tan difícil concertar una agenda y los objetivos generales para la reunión de Copenhague.

2.3 Objetivos de la Cumbre sobre Desarrollo Social

Para orientar la agenda de la Cumbre, se eligieron tres cuestiones esenciales por tratarse de problemas que afectan a todas las sociedades, a saber:

- i) Fomentar la integración social, especialmente de los grupos más marginados y desfavorecidos;
- ii) Mitigar y reducir la pobreza; y
- iii) Aumentar el empleo productivo.

Con la Cumbre Social se buscaba que la comunidad internacional hiciera una consideración integral de los temas económicos, políticos y sociales, sustentado en una nueva visión del desarrollo. Para tener una mejor idea de cómo se concibe este "enfoque integral para el desarrollo social", vale la pena recordar los objetivos propuestos en la Declaración de Copenhague, a saber:

a) Poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas;

b) Cumplir nuestra responsabilidad con las generaciones presentes y futuras, asegurando la equidad entre las generaciones y protegiendo la integridad del medio ambiente;

c) Reconocer que, si bien el desarrollo social es una responsabilidad de cada país, no puede lograrse sin el esfuerzo colectivo de la comunidad internacional;

d) Integrar las políticas económicas, culturales y sociales, de manera que se apoyen mutuamente, y reconocer la interdependencia de los sectores público y privado;

e) Reconocer que las políticas económicas sanas y de amplia participación son fundamentales para lograr el desarrollo social sostenido;

f) Promover la democracia, la dignidad humana, la justicia social y la solidaridad en los planos nacional, regional e internacional; velar por la tolerancia, la eliminación de la violencia, el pluralismo y la no discriminación, con pleno respeto a la diversidad dentro de las sociedades y entre ellas;

g) Promover la distribución equitativa de los ingresos y la igualdad de oportunidades para todos;

h) Reconocer que la familia es la unidad básica de la sociedad;

i) Asegurar que las personas y los grupos desfavorecidos y vulnerables estén incluidos en el desarrollo social;

j) Promover el respeto universal, la observancia y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, incluido el derecho al desarrollo;

k) Apoyar el progreso y la seguridad de los seres humanos y de las comunidades, de modo que cada miembro de la sociedad pueda satisfacer sus necesidades humanas básicas y realizar su dignidad personal, su seguridad y su creatividad;

l) Reconocer y apoyar a las poblaciones indígenas que procuran alcanzar el desarrollo económico y social, con pleno respeto de su identidad, sus tradiciones, sus formas de organización social y sus valores culturales;

m) Poner de relieve la importancia del buen gobierno y de la administración transparentes y responsables en todas las instituciones públicas y privadas;

n) Facultar a las personas para su plena participación en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de nuestras sociedades;

o) Afirmar la universalidad del desarrollo social y delinear un enfoque nuevo y reforzado del desarrollo social, en que se dé nuevo impulso a la cooperación y la participación internacionales;

- p) Mejorar las posibilidades de los ancianos de lograr una vida mejor;*
- q) Propiciar el acceso de las nuevas tecnologías de información y a los nuevos enfoques para quienes viven en la pobreza;*
- r) Fortalecer las políticas y los programas que puedan mejorar, asegurar y ampliar la participación de la mujer en todas las esferas de la vida política, económica, social y cultural en condiciones de igualdad y mejorar su acceso a todos los recursos necesarios para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales;*
- s) Crear las condiciones políticas, jurídicas, materiales y sociales que permitan la repatriación voluntaria de los refugiados a sus países de origen en condiciones de seguridad y dignidad;*
- t) Destacar la importancia del retorno a sus familias de todos los prisioneros de guerra, las personas desaparecidas en acción y los rehenes"³¹.*

Como se puede observar, se recogen prácticamente todos los elementos imaginables que tienen que ver con el mejoramiento de la condición humana. Más adelante, en el Programa de Acción se va a insistir en las características de este enfoque integral, que es lo que hace distinta a ésta de otras Conferencias internacionales.

En efecto, en uno de los primeros párrafos del Programa de Acción se señala que "*todas las medidas recomendadas se relacionan entre sí, ya sea en los requisitos para su elaboración, ya sea en las consecuencias que tienen para los diversos aspectos de la*

31 Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Copenhague, Dinamarca; marzo de 1995; pp 8-12.

condición humana. Las políticas para erradicar la pobreza, reducir las disparidades y luchar contra la exclusión social requieren la creación de oportunidades de empleo y resultarían incompletas e ineficaces si no se aplicaran también medidas para eliminar la discriminación y promover la participación y el establecimiento de relaciones sociales armoniosas entre los distintos grupos y naciones. Para obtener resultados positivos a largo plazo también es fundamental establecer una relación más constructiva entre las políticas ambientales, económicas y sociales. El bienestar de las personas supone también el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso a una buena educación, a servicios de libertades fundamentales, el acceso a una buena educación, a servicios de salud y otros servicios públicos básicos, y el desarrollo de relaciones cordiales dentro de las comunidades. La integración social, es decir la capacidad de las personas de vivir juntas respetando plenamente la dignidad de cada una de ellas, el bien común, el pluralismo y la diversidad, la eliminación de la violencia, la solidaridad, así como la capacidad de participar en la vida social, cultural, económica y política, abarca todos los aspectos del desarrollo social y todas las políticas. Exige la protección de los más débiles, así como el derecho a disenter, crear e innovar. Requiere además un entorno económico sólido y el respeto de las culturas, sobre la base de la libertad y la responsabilidad. Se necesita también la plena participación tanto del Estado como de la sociedad civil" 32.

Una vez definido este enfoque integral, se indica el deseo de la comunidad internacional, en la voz de sus dirigentes, de "poner en marcha un nuevo compromiso en pro del desarrollo social en cada uno de nuestros países y una nueva era de cooperación internacional entre los gobiernos y los pueblos, basada en un espíritu de coparticipación, en que las necesidades, los derechos y las aspiraciones del ser humano sean el factor determinante de nuestras decisiones y de nuestra actuación conjunta" 33.

32 Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social; p. 1.

33 Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social; p.3.

A partir de ubicar al ser humano en el centro del desarrollo, se enumeran distintos principios y objetivos que tienen que ver con el desarrollo sostenible, la responsabilidad que compete a cada país y a la cooperación internacional para el impulso del desarrollo, cuestiones fundamentales como la importancia de la familia en la sociedad, la atención que merecen las personas y grupos desfavorecidos y vulnerables, del respeto a los derechos humanos, el apoyo a las poblaciones indígenas, la importancia de impulsar a la mujer, la atención a los ancianos y, en general, la creación de condiciones políticas, jurídicas, materiales, culturales, y sociales para la consecución del desarrollo social.

Como se puede observar, se dejan de lado enfoques o interpretaciones parciales sobre el desarrollo. Ello se hizo así para evitar que por deficiencia en uno u otro sector se encontraran pretextos para justificar la falta de oportunidades y de justicia social.

2.4 Resultados de la Cumbre de Copenhague: Compromisos de la Declaración

A diferencia de los documentos que habían sido adoptados en otras conferencias y reuniones multilaterales, la Declaración aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en Copenhague es un esfuerzo de síntesis de todos aquellos aspectos que se habían tratado por separado en reuniones de carácter económico y en las más recientes conferencias en materia social; al mismo tiempo, proyecta acciones conjuntas para abordar las cuestiones del desarrollo social de una manera integral, es decir, con un enfoque globalizador en donde se reconocen y atienden todas las implicaciones de los problemas del desarrollo.

No debe extrañar el enorme alcance y la magnitud de los resultados de la Cumbre de Copenhague. La aplicación de un enfoque integral para el tema del desarrollo permitió que se conjuntaran conclusiones y recomendaciones derivadas de otros encuentros sectoriales y se reafirmaran los principios fundamentales de la cooperación internacional. De esta

manera, en el preámbulo de la Declaración se reafirman los principios de la Carta de las Naciones Unidas y los acuerdos a que se había llegado en conferencias internacionales como la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, entre otras, que se mencionan a lo largo de los propósitos y compromisos de la Declaración y en el capitulo mismo del Programa de Acción que acompaña a la Declaración.

Una vez que se hace el diagnóstico sobre la situación social en el mundo y las razones para celebrar la Cumbre -entre las que destacan las situaciones de pobreza, el creciente desempleo y la desintegración social, con sus consecuencias sobre la salud, la convivencia, las expectativas de crecimiento y la paz internacional-, los participantes buscaron asegurar que las propuestas no quedaran otra vez sólo en buenas intenciones. Y la fórmula que se adoptó para tratar de asegurar su cumplimiento fue la formulación de diez Compromisos hechos suyos por los Mandatarios participantes, cada uno de los cuales se vio complementado con propuestas de acción a nivel nacional e internacional para su ejecución.

Los **Compromisos de la Cumbre de Copenhague** se refieren a:

Primero: la creación de un ambiente propicio para el desarrollo social en los ámbitos político, económico y social;

Para ello, los Jefes de Estado ofrecen proporcionar, **en el plano nacional**, un marco jurídico estable, que incluya y promueva la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres, el pleno respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y el imperio de la ley, el acceso a la justicia, la eliminación de todas las formas de discriminación, el gobierno y la administración transparente y responsable y el fomento de la colaboración con

las organizaciones libres y representativas de la sociedad civil; crear un entorno económico que favorezca un acceso más equitativo de todos a los ingresos, los recursos y los servicios sociales; y fortalecer los mecanismos de participación en la formulación y aplicación de las políticas y programas sociales y económicos.

En este ámbito se ubica también la promesa de promover "*mercados dinámicos, abiertos y libres, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de intervenir en los mercados, en la medida necesaria para prevenir y contrarrestar su caída, promover la estabilidad y las inversiones a largo plazo, velar por la competencia leal y la conducta ética, y armonizar el desarrollo económico y social*"³⁴.

Se reafirman los derechos enunciados en instrumentos y declaraciones internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, incluidos los relativos a la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la salud y la información, con el fin de ayudar especialmente a las personas que viven en la pobreza.

En el plano internacional, el "entorno propicio" implica la promoción de la paz y la seguridad internacionales, la resolución de controversias internacionales por medios pacíficos, un aumento efectivo en la cooperación internacional para el desarrollo social, que incluye la aplicación de políticas encaminadas a crear un medio económico externo positivo, mediante, entre otras cosas, la cooperación en la formulación y la aplicación de políticas macroeconómicas, la liberalización del comercio, la cooperación técnica, la movilización de recursos financieros nuevos y adicionales, el aumento de la estabilidad financiera y el acceso más equitativo de los países en desarrollo a los mercados mundiales, a las inversiones, a las tecnologías productivas y a los conocimientos apropiados.

34 Ibid; p.3.

Segundo: la erradicación de la pobreza en el mundo a través de acciones nacionales y la cooperación internacional;

Esta meta tan ambiciosa implica que se involucrará a todos los miembros de la sociedad, en el contexto de un enfoque multidimensional e integrado. Para ello, se propone formular con carácter de urgente políticas y estrategias nacionales orientadas a reducir considerablemente la pobreza general en el lapso más breve posible y a reducir las desigualdades. Estos esfuerzos deben incluir la eliminación del hambre y la malnutrición, el establecimiento de la seguridad alimentaria y el suministro de educación, empleo y medios de vida, servicios de atención primaria de la salud, incluida la salud reproductiva, agua potable y saneamiento, vivienda adecuada y oportunidades de participación en la vida social y cultural.

Se indica al respecto que se concederá prioridad especial a las necesidades y los derechos de las mujeres y los niños, que suelen soportar la mayor carga de la pobreza, y a las necesidades de las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos y se tratará de asegurar que quienes viven en la pobreza tengan acceso a los recursos de producción, como crédito, tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información, y a los servicios públicos y participen en la adopción de decisiones sobre un entorno normativo y regulatorio que les permita aprovechar las crecientes oportunidades económicas y de empleo.

Se plantea que las políticas públicas incorporen la atención de la pobreza como objetivo estratégico y prioritario, a fin de reducir las desigualdades, aumentar las oportunidades y el acceso a los recursos y a los ingresos y eliminar todos los factores y limitaciones políticos, jurídicos, económicos y sociales que fomenten y mantengan la desigualdad.

En el plano internacional, se plantea que la comunidad internacional y las organizaciones internacionales, en particular las instituciones financieras multilaterales, presten asistencia a los países en desarrollo y a todos los países que la necesiten, en sus esfuerzos por lograr este objetivo general de erradicar la pobreza y dar protección social básica. Particular atención reciben, al respecto, los donantes internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo, a quienes se pide apoyar las políticas y los programas necesarios para que los países en desarrollo y todos los países necesitados puedan realizar en forma sostenida actividades concretas en relación con el desarrollo.

Tercero: el mejoramiento de las condiciones de vida a través de la promoción del empleo productivo y de metas para el logro del pleno empleo;

Implica que las políticas gubernamentales darán prioridad al fomento del empleo, con pleno respeto de los derechos de los trabajadores, con participación de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones y prestando especial atención a los problemas de desempleo y subempleo estructural y a largo plazo de los jóvenes, las mujeres, los discapacitados y los grupos e individuos en cualquier otra situación desfavorecida. A partir de este enunciado general, se detallan propuestas sectoriales que tienen que ver con la ampliación de oportunidades de trabajo y la productividad en los sectores rurales y urbanos, el acceso de la mujer al empleo, la importancia del sector informal de la economía, la salvaguarda de los derechos e intereses básicos de los trabajadores, y otros aspectos.

En el plano internacional se incluye la idea de "impulsar la cooperación internacional en materia de políticas macroeconómicas y la liberalización del comercio y la inversión", a fin de promover el crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, y se sugiere asegurar que los trabajadores migratorios disfruten de la protección prevista en los instrumentos nacionales e internacionales pertinentes y se adopten medidas concretas y eficaces contra la explotación de esos trabajadores, a la vez que se lanza un exhorto a todos

los países a considerar la ratificación y plena aplicación de los instrumentos internacionales relativos a los trabajadores migratorios.

Cuarto: la promoción de la integración social a fin de otorgar seguridad, estabilidad y justicia a los diferentes grupos de cada sociedad;

Este es uno de los capítulos cuyo contenido había sido poco explorado en eventos internacionales anteriores. Su problemática es muy amplia y diversa, en virtud de que incorpora aspectos que tienen que ver con las distintas facetas de la vida en sociedad. Así, se establece el compromiso de promover "el respeto de la democracia, el imperio de la ley, el pluralismo y la diversidad, ... la no discriminación..., la tolerancia y la responsabilidad, la no violencia, ... el respeto a la dignidad humana... y la solidaridad, alentando a los sistemas educacionales y a los medios de comunicación y a las comunidades y organizaciones locales a aumentar entre la población la conciencia y la comprensión de todos los aspectos de la integración social"³⁵.

Se incorporan aquí también las menciones a las necesidades de los grupos vulnerables y las personas discapacitadas, de los pueblos indígenas, de las minorías, de los refugiados, los desplazados e incluso los veteranos o prisioneros de guerra.

Especial mención reciben los migrantes, de quienes se dice que se adoptarán "medidas encaminadas a garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, trabajadores migrantes y sus familias, eliminar los actos cada vez más frecuentes de racismo y xenofobia que se registran en sectores de muchas sociedades y promover mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades".

35 Declaración de Copenhague, párrafo 3, p. 2.

Asimismo, se abordan los problemas de la delincuencia, la violencia y las drogas ilícitas como factores de desintegración social y se reconoce el papel central de la familia en la promoción de la integración social.

En el plano internacional, se exhorta a todos los países a ratificar y aplicar los instrumentos internacionales y las declaraciones que guarden relación con la eliminación de la discriminación y la promoción de todos los derechos humanos; y se hace un llamado a fortalecer los mecanismos internacionales para la prestación de asistencia humanitaria.

Quinto: alcanzar una completa igualdad entre hombres y mujeres y reforzar la participación de las mujeres en las metas de progreso y desarrollo social;

La igualdad entre los géneros, que tanto debate había suscitado apenas unos meses antes en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, volvió a estar presente en Copenhague. Al respecto, los mandatarios participantes reiteraron su interés por establecer "estructuras, políticas, objetivos y metas mensurables para asegurar el equilibrio y la equidad entre los sexos en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles y ampliar las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales de la mujer y su independencia". Desde luego, se reconoce que lograrlo implica también promover cambios en las actitudes, estructuras, políticas, leyes y prácticas, para asegurar el acceso pleno e igualitario de la mujer a la alfabetización, la educación, la capacitación, las actividades productivas, la salud y la toma de decisiones generales.

En el plano internacional se reitera la importancia de ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y otros instrumentos pertinentes y la aplicación de sus disposiciones, así como la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, la Declaración de Ginebra para la Mujer Rural y el Programa de Acción aprobado por la Conferencia Internacional

sobre la Población y el Desarrollo y otros resultados de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing.

Sexto: promover el acceso universal y equitativo a educación de calidad y al nivel más alto posible de salud y fortalecer la función de la cultura en el desarrollo;

Este fue, sin duda, el compromiso que más trabajo costó para que se incluyera en la Declaración y es, también indudablemente, uno de los que recoge las más importantes conclusiones. Se habla, por ejemplo, de aplicar estrategias nacionales con plazos precisos para erradicar el analfabetismo y universalizar la educación básica; se hace hincapié en la enseñanza de calidad; a fin de que las personas de todas las edades dispongan de conocimientos útiles, capacidad de razonar, conocimientos prácticos y los valores éticos y sociales necesarios para que puedan desarrollar todas sus capacidades con salud y dignidad y para que puedan participar plenamente en el proceso social, económico y político del desarrollo.

Se insiste en garantizar un enfoque integrado e intersectorial que permita proteger y promover la salud de todos en el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta las dimensiones de salud de las políticas en todos los sectores, promoviendo la conciencia ambiental en todas las políticas y programas de educación y salud, incluido el conocimiento de las pautas insostenibles de consumo y producción. Para ello, se recuerdan los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, en materia de educación, nutrición y salud; los objetivos del Decenio para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2005) y de la Declaración sobre Atención Primaria de Salud, entre otros compromisos previamente adquiridos por la comunidad internacional.

En el plano internacional se hace un llamado a las distintas instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como las instituciones financieras internacionales, para que brinden apoyo a estos objetivos y los integren en sus programas sobre políticas y en sus operaciones, a la vez que se hace un reconocimiento explícito al importante papel que en este ámbito juegan las organizaciones intergubernamentales que utilizan diversas formas de educación para promover la cultura, la utilización de las tecnologías; la formación técnica y profesional y la investigación científica.

Séptimo: promover el desarrollo de los recursos económicos, sociales y humanos en Africa y en los países menos desarrollados;

Africa y los países menos desarrollados recibieron especial atención a lo largo de los preparativos de la Cumbre y en la adopción de las conclusiones, por ser allí donde se encuentran los problemas más apremiantes en materia de desarrollo social. Así, al reiterarse los objetivos antes planteados al declararse el Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Africa en el Decenio de 1990 y el Programa de Acción en Favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio de 1990, se definen medidas para la promoción del crecimiento, el alivio de la deuda, el desarrollo de los recursos humanos, la lucha contra la desertificación, la protección de la salud, el desarrollo de las instituciones democráticas; la seguridad alimentaria, y la cooperación internacional incluida la asistencia oficial, la cooperación Sur-Sur, asistencia técnica y financiera, intercambio comercial y vínculos de asociación.

Octavo: propiciar la inclusión de metas de desarrollo social en los programas de ajuste estructural;

Este es un compromiso que se adoptó en buena medida como reconocimiento general al alto costo social que han tenido las políticas de ajuste estructural y reforma económica en todos los países en que se han aplicado. A partir de Copenhague, se establece el compromiso de examinar las repercusiones de los programas de ajuste estructural en el desarrollo social, con lo que las políticas económicas adoptan un sesgo hacia lo social, al indicarse que "se promoverán los programas y los gastos sociales básicos, en particular los que afecten a los pobres y a los sectores vulnerables de la sociedad, aumentando al mismo tiempo la calidad y la eficacia de los gastos sociales".

Este propósito tiene un alto componente de responsabilidad de las instituciones internacionales. Por ello, se dice que habrá que lograr que los bancos multilaterales de desarrollo y otros donantes complementen sus préstamos relacionados con el ajuste, dirigiendo financiamiento a inversiones con fines precisos en la esfera del desarrollo social.

Noveno: la utilización más eficiente de los recursos asignados al desarrollo social, a fin de alcanzar las metas de la Cumbre a través de la acción nacional y la cooperación regional e internacional;

La utilización eficiente de los recursos implica, en primer lugar, disponer de ellos y, en segundo lugar, realizar esfuerzos intensos para promover políticas económicas, de ahorro, gasto e inversión que impulsen el crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible en apoyo del desarrollo social. Así, en la Declaración se proponen medidas específicas en materia de crédito, tributación, aplicación de los recursos públicos y formas de generar nuevos recursos financieros, entre otros aspectos.

A nivel internacional, se insiste en la necesidad de movilizar recursos nuevos y adicionales que sean adecuados, que se incremente al máximo la disponibilidad de recursos y se utilicen todas las fuentes y mecanismos de financiamiento disponibles, entre otras las fuentes multilaterales, bilaterales y privadas, incluso aquellas con carácter de subsidio y en condiciones concesionales. En este sentido, se vuelve a repetir la meta convenida de dedicar 0.7% del Producto Nacional Bruto (PNB) para la asistencia oficial para el desarrollo en general.

Otras medidas tienen que ver con el fomento de la cooperación Sur-Sur, propuestas para la reducción de la deuda externa; la instrumentación adecuada del Acta Final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y el fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas y de los organismos especializados para cumplir sus responsabilidades en la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

Y, décimo: el fortalecimiento del marco internacional de la cooperación para el desarrollo social, a través de Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.

Este compromiso recoge planteamientos para la acción a nivel nacional, regional y multilateral. En el primer plano, se establece la promesa de los gobiernos de aplicar y vigilar los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, con la asistencia, cuando se solicite, de los organismos, los programas y las comisiones regionales del sistema de las Naciones Unidas, con amplia participación de todos los sectores de la sociedad civil.

A nivel regional, se insta a las comisiones regionales, en colaboración con las organizaciones intergubernamentales y los bancos regionales, a organizar cada dos años una reunión de alto nivel político para evaluar los progresos logrados en el cumplimiento de los

resultados de la Cumbre, a cambiar opiniones sobre las respectivas experiencias a nivel regional y nacional, y a informar al Consejo Económico y Social de los resultados de dichas reuniones, para que se lleve un seguimiento integral adecuado.

A nivel más amplio, se asume el compromiso de orientar la gestión de los representantes nacionales ante las instituciones del sistema de las Naciones Unidas, los organismos internacionales de desarrollo y los bancos multilaterales de desarrollo para que consigan el apoyo y la cooperación de esas instituciones a fin de adoptar medidas apropiadas y coordinadas para el avance constante y sostenido hacia el logro de las metas y el cumplimiento de los compromisos convenidos en la Cumbre. Se agrega, al respecto, que las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods deberían establecer un diálogo permanente y a fondo, para lograr una coordinación más eficaz de la asistencia para el desarrollo social.

Junto a ello, en la Declaración y, como veremos más adelante con mayor claridad, en el Plan de Acción, hay un énfasis renovado en impulsar nuevas acciones de cooperación internacional que apoyen de manera efectiva los esfuerzos nacionales a que se comprometen los participantes. De la misma manera, se insiste en varios de los capítulos que corresponde al Estado ser el principal responsable de lograr estos objetivos.

2.5. El Programa de Acción.

Adicionalmente a estos compromisos y propósitos tan detallados, se adoptó en Copenhague un Programa de Acción, en el que se hace evidente la intención de los participantes de abandonar el lenguaje declarativo y en el que se proponen medidas específicas, muchas de ellas incluso con plazos definidos para llevar a la práctica los compromisos de la Declaración.

Los principales elementos del Programa de Acción son los siguientes:

En el Programa de Acción se recomiendan medidas tendientes a crear, en un marco de crecimiento económico sostenido y desarrollo sostenible, un entorno nacional e internacional favorable al desarrollo social, erradicar la pobreza, aumentar el empleo productivo, reducir el desempleo y promover la integración social. Como se indica desde el principio de su formulación:

*"La importancia especial del Programa de Acción reside en su enfoque integrado y su intento de combinar muchas medidas diferentes para la erradicación de la pobreza, la creación de empleos y la integración social en el contexto de estrategias nacionales e internacionales de desarrollo social coherentes. Toda nación tiene el derecho soberano de aplicar las recomendaciones contenidas en el Programa de Acción de acuerdo con sus leyes nacionales y sus prioridades de desarrollo, y respetando plenamente los distintos valores éticos y religiosos y las tradiciones culturales de sus pueblos, de conformidad con todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, cada país adoptará medidas de acuerdo con su capacidad de desarrollo"*³⁶.

El primer capítulo se dedica a cuál debe ser el entorno propicio para el desarrollo social, partiendo de la base de que el desarrollo social es inseparable del entorno cultural, ecológico, económico, político y espiritual en que tiene lugar, por lo que se recomienda que no se persiga como una iniciativa sectorial. De nuevo, la insistencia en el enfoque global.

Se incluye un amplio reconocimiento de la interdependencia, con sus implicaciones económicas y sociales, que tiene que ver con las corrientes comerciales y de capital, las migraciones, las innovaciones científicas y tecnológicas, las comunicaciones y los

36 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Programa de Acción, párrafo 3, p.2.

intercambios culturales que -se dice- "están configurando la *comunidad mundial*". Del lado negativo, se advierte: "esa misma comunidad se ve amenazada por la degradación del medio ambiente, situaciones graves de escasez de alimentos, epidemias, discriminaciones raciales de todo tipo, xenofobia, diversas formas de intolerancia, violencia y delincuencia y el riesgo de perder la riqueza de la diversidad cultural"³⁷.

En torno al debate sobre la función del Estado y el papel del mercado en la promoción del desarrollo, se reconoce que "la iniciativa y la creatividad individual, son una base fundamental del desarrollo social; sin embargo, el desarrollo social no se logrará simplemente mediante la libre interacción de las fuerzas del mercado. Es necesario que existan políticas oficiales que corrijan las fallas de los mercados, complementen los mecanismos comerciales, mantengan la estabilidad social y creen un entorno económico nacional e internacional que favorezca el crecimiento sostenible a escala mundial". Adicionalmente, se propone que se "mejore, amplíe y regule, en la medida necesaria, el funcionamiento de los mercados con el fin de promover la estabilidad económica sostenida y el desarrollo sostenible y la inversión a largo plazo, la competencia leal y una conducta ética, y adoptar y aplicar políticas tendientes a fomentar la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento y proteger los servicios sociales más importantes, entre otras cosas, complementando los mecanismos del mercado y mitigando todo efecto negativo de las fuerzas del mercado, y aplicando políticas complementarias para promover el desarrollo social". Difícilmente podría encontrarse mejor explicación para eliminar el falso dilema Estado/Mercado que el elaborado por el consenso de 185 países.

Se incluye también la referencia a los factores que definen el entorno político, al señalarse que el objetivo primordial del desarrollo social es mejorar la calidad de la vida, por lo que "exige la creación de instituciones democráticas, el respeto de todos los derechos

³⁷ Ibid; p. 2.

humanos y libertades fundamentales, el aumento de oportunidades económicas equitativas, el imperio de la ley, la promoción del respeto de la diversidad cultural, el derecho de las personas a pertenecer a minorías y la participación activa de la sociedad civil". Este aspecto, el de la participación es, quizá, uno de los elementos más rescatables de todo el debate que se dio en torno a los preparativos y conclusiones de la Cumbre Social, ya que permea a muchos temas: desde los que tienen que ver con la participación de los pobres en la definición de políticas y programas de combate a la pobreza, con la de las comunidades indígenas en la solución de sus problemas sociales, con la participación democrática en los procesos de toma de decisiones en todos los países y hasta con la propia participación de organizaciones no gubernamentales en la definición y discusión de la agenda de la Conferencia.

A la pregunta de cómo crear un entorno económico nacional e internacional favorable, en Copenhague se contestó con estas recomendaciones:

"a) Promover la creación de un entorno económico internacional abierto, equitativo y de cooperación mutuamente beneficioso;

b) Aplicar políticas macroeconómicas y sectoriales sólidas y estables que propicien un crecimiento económico sostenido de base amplia y un desarrollo sostenible y equitativo, y generen empleos y que tengan como objetivo erradicar la pobreza, reducir las desigualdades sociales y económicas y poner término a la exclusión;

c) Promover las empresas y la inversión productiva y el acceso generalizado a mercados abiertos y dinámicos en el marco de un sistema comercial internacional abierto, equitativo, seguro, no discriminatorio, previsible, transparente y basado en

acuerdos multilaterales y tecnologías para todas las personas, en particular los que viven en la pobreza y los desfavorecidos, así como los países menos adelantados;

d) Aplicar plenamente y según el calendario previsto el Acta Final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales;

e) Evitar que se adopten medidas unilaterales que no respeten el derecho internacional o la Carta de las Naciones Unidas y obstaculicen las relaciones comerciales entre los Estados, implidan que se alcance plenamente el desarrollo social y económico o vayan en detrimento del bienestar de la población de los países afectados;

f) Aumentar la producción alimentaria, mediante el desarrollo sostenible del sector agrícola y la mejora de las oportunidades de mercado, y lograr un mejor acceso a los alimentos por parte de las personas de bajos ingresos en los países en desarrollo, como medio de aliviar la pobreza, eliminar la malnutrición y elevar el nivel de vida de esas personas;

g) Fomentar la coordinación de las políticas macroeconómicas a nivel nacional, subregional, regional e internacional para propiciar el establecimiento de un sistema financiero internacional que favorezca un crecimiento económico sostenido y estable y un desarrollo sostenible, entre otras cosas, gracias a una mayor estabilidad de los mercados financieros; reducir el riesgo de crisis financieras; conseguir una mayor estabilidad de los tipos de cambio; adoptar medidas para lograr que se estabilicen y disminuyan los tipos de interés reales a largo plazo; y reducir la incertidumbre de las corrientes financieras".

Además de estas sugerencias sobre la coordinación de políticas económicas, hay otras propuestas de cooperación internacional que pueden considerarse novedosas, tales como la de intensificar y mejorar la asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo para promover el desarrollo sostenible y superar los obstáculos que impiden su participación plena y efectiva en la economía mundial; o la de cambiar las modalidades insostenibles de consumo y producción, teniendo en cuenta que esas modalidades, particularmente en los países industrializados, son la principal causa del deterioro persistente del medio ambiente y son motivo de honda preocupación, en razón de que agravan la pobreza y los desequilibrios.

El tema de la deuda externa recibió una atención inusitada. Al respecto, se acordó que se profundizarán esfuerzos para *"aliviar las pesadas cargas de la deuda y del servicio de la deuda relacionadas con los distintos tipos de deuda de muchos países en desarrollo y para encontrar soluciones eficaces, duraderas y orientadas al desarrollo y a los problemas de la deuda externa mediante la aplicación inmediata de los términos de la condonación de la deuda acordados en el Club de París en diciembre de 1994, que engloban la reducción de la deuda, incluida su cancelación u otras medidas de alivio de la deuda; invitar a las instituciones financieras internacionales a que examinen formas innovadoras de ayudar a los países de bajos ingresos que tienen una elevada proporción de deuda multilateral con miras a una elevada proporción de deuda multilateral con miras a aliviarles la carga de la deuda; elaborar técnicas de conversión de la deuda que puedan aplicarse a programas y proyectos de desarrollo social de conformidad con las prioridades de la Cumbre"*³⁸.

Estas propuestas suponen, para su realización, una serie de apoyos o compromisos en materia política y social que tienen que ver con aspectos de la conducción soberana de cada Estado, como los siguientes:

38 Ibid; p.8.

a) Prevenir y resolver los conflictos armados;

b) Combatir el terrorismo, todas las formas de violencia extremista, el tráfico ilícito de armamentos, la delincuencia organizada y los problemas relacionados con las drogas ilícitas, el blanqueo de capitales y los delitos conexos, el tráfico de mujeres, de adolescentes, de niños, de migrantes, y de órganos humanos y otras actividades contrarias a los derechos humanos y a la dignidad humana;

c) Instar a los Estados a que cooperen entre sí para promover el desarrollo y eliminar los obstáculos que se oponen a él;

d) Velar por que los seres humanos sean el elemento central del desarrollo social y que ello se refleje plenamente en los programas y actividades de las organizaciones subregionales, regionales e internacionales;

e) Elaborar, dentro de los mandatos y las funciones de las distintas instituciones internacionales, políticas que apoyen los objetivos del desarrollo social y que contribuyan al desarrollo de las instituciones mediante la formación de capacidad y otras formas de cooperación.

Se reiteró un objetivo que ha estado allí desde hace casi cuatro décadas, el de aumentar la asistencia oficial para el desarrollo, tanto en cifras totales como para los programas sociales y mejorar sus repercusiones, de conformidad con las circunstancias económicas y la capacidad de los países y con arreglo a los compromisos contraídos en los acuerdos internacionales, y luchar por alcanzar lo más pronto posible la meta acordada de destinar el 0.7% del PNB a la asistencia oficial para el desarrollo y el 0.15% a los países menos adelantados.

En contrapartida, se pide a los Estados que aseguren una inversión pública y privada sustancial en la formación de recursos humanos y en el aumento de la capacidad en los sectores de la salud y la educación, prestar especial atención a la creación de empresas en pequeña escala y microempresas, particularmente en las zonas rurales, adoptar políticas fiscales que se orienten hacia la erradicación de la pobreza y no generen disparidades que atenten contra la armonía social; combatir la corrupción; fomentar la competencia leal, etcétera. Se reafirma así el principio de co-responsabilidad.

Asimismo, a fin de que el entorno político contribuya al logro de los objetivos del desarrollo social, se destaca que es esencial: dar alta prioridad al desarrollo social en la formulación de políticas públicas; prevenir y combatir todas las formas de corrupción; eliminar todas las formas de discriminación, promover la descentralización de las instituciones y los servicios públicos, establecer condiciones para la participación de todos los sectores sociales en la toma de decisiones; promover la inclusión de todos los miembros de la sociedad en los procesos políticos y sociales y el respeto del pluralismo político y la diversidad cultural; fortalecer la capacidad y las oportunidades de las personas, desfavorecidas o vulnerables; asegurar la plena participación de las mujeres en todos los niveles de adopción y aplicación de decisiones y respetar los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.

Se establece que el apoyo internacional a los esfuerzos nacionales para promover un entorno político y jurídico favorable se ajustará a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, los principios del derecho internacional y la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Para la erradicación de la pobreza, en el Plan de Acción se reconoce que si bien la pobreza tiene distintas manifestaciones, hay consenso general en que *"la pobreza es un*

problema complejo y multidimensional con orígenes tanto en el ámbito nacional como en el internacional, por lo que no es posible encontrar una solución uniforme aplicable a nivel mundial".

Por ello, se insta a aplicar programas de lucha contra la pobreza adecuados a cada país, partiendo de la base de que la erradicación de la pobreza exige el acceso universal a oportunidades económicas que favorezcan el acceso a medios de vida sostenibles y servicios sociales básicos; exige participación democrática y cambios en las estructuras económicas a fin de garantizar a todos el acceso a los recursos, oportunidades y servicios públicos, emprender políticas orientadas a una distribución más equitativa de la riqueza y el ingreso; implica también proporcionar protección social a los grupos más vulnerables. Estas políticas nacionales deben ser apoyadas con actividades internacionales y con un proceso paralelo por el que se cree un medio internacional favorable a aquellos esfuerzos.

Una tarea que está pendiente para el futuro inmediato es la de "formular o fortalecer, preferiblemente durante 1996 -declarado por Naciones Unidas como el Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza-, y ejecutar, planes nacionales de erradicación de la pobreza para abordar las causas estructurales de la pobreza que abarquen medidas en los planos local, nacional, subregional, regional e internacional. En esos planes se deberán establecer, en cada contexto de aplicación, estrategias y objetivos y metas asequibles y con plazo fijo para la reducción en medida importante de la pobreza general y la erradicación de la pobreza absoluta. En el contexto de los planes nacionales, se prestará especial atención a la creación de empleo como medio de erradicar la pobreza, y se prestará una atención apropiada a la salud y la educación, se dará mayor prioridad a los servicios sociales básicos, a la generación de ingreso en los hogares y a la promoción del acceso a los bienes productivos y las oportunidades económicas".

Se establecen compromisos para vigilar y evaluar periódicamente los resultados de los planes de erradicación de la pobreza e intercambiar información al respecto, evaluar las políticas para luchar contra la pobreza y promover el conocimiento y la comprensión del fenómeno de la pobreza, sus causas y consecuencias. Para ello, los gobiernos ofrecen elaborar, actualizar y difundir indicadores concretos y convenidos de pobreza y vulnerabilidad desglosados por sexo, entre ellos el ingreso, la riqueza, la nutrición, la salud física y mental, la educación, la alfabetización, la situación familiar, el desempleo, la exclusión social y el aislamiento, la carencia de vivienda, la carencia de tierra y otros factores, así como indicadores de las causas básicas, nacionales e internacionales, de la pobreza.

Con ese objeto, ofrecen reunir datos generales y comparables, desglosados por raza, sexo, discapacidad, posición familiar, grupo lingüístico, región y sector económico y social; y fortalecer los sistemas internacionales de reunión de datos y de estadísticas con el objeto de prestar apoyo a los países para que puedan vigilar el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo social.

En este orden de cosas, se incluyen en el Programa de Acción medidas específicas para mejorar el acceso a los recursos productivos y a la infraestructura, para combatir la pobreza rural y urbana, para brindar atención a las necesidades humanas básicas (salud, vivienda, educación); para aumentar la protección social y disminuir la vulnerabilidad de los enfermos, los ancianos, los niños, los discapacitados, los jóvenes y los indígenas.

De manera particular, interesa destacar las menciones a la situación de los trabajadores migratorios y sus familiares. Con ese fin:

"a) Se invita a los gobiernos a considerar la posibilidad de ratificar los instrumentos existentes relativos a los trabajadores migratorios, en particular la

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;

b) Se insta a los gobiernos de los países receptores a que consideren, de conformidad con la legislación nacional, la posibilidad de brindar a los migrantes documentados que reúnen los requisitos sobre la duración de la estancia y a los miembros de sus familias que vivan regularmente en el país el mismo trato que a sus propios ciudadanos a los que se refiere derechos humanos básicos, incluida la igualdad de oportunidades y trato con respecto a las prácticas religiosas, las condiciones de trabajo, la seguridad social, la participación en sindicatos, el acceso a los servicios de salud, educación, cultura y otros servicios sociales, así como igual acceso al sistema judicial e igual trato ante la ley;

c) Se insta a los gobiernos de los países de origen, países de tránsito y países de destino a que cooperen con miras a reducir las causas de la migración indocumentada, a salvaguardar los derechos humanos básicos de los migrantes indocumentados y a impedir que se les explote;

d) Los gobiernos de los países receptores y los países de origen deben imponer sanciones eficaces contra con los que organicen la migración indocumentada, exploten a los migrantes indocumentados o participen en el tráfico de migrantes indocumentados;

e) Se insta a los gobiernos de los países de origen a que faciliten el regreso de los migrantes y su reintegración en sus comunidades de origen y a idear maneras de aprovechar sus capacidades técnicas. Los gobiernos de los países de origen deben considerar la posibilidad de colaborar con los países de destino y recabar el apoyo de las organizaciones internacionales pertinentes para promover el regreso voluntario

*de migrantes calificados que puedan desempeñar un papel fundamental en la transferencia de conocimientos, capacidades técnicas y tecnología. Se insta a los países de destino a que faciliten el regreso voluntario mediante la adopción de políticas flexibles como la transferencia de pensiones y otras prestaciones por trabajo"*³⁹.

Más adelante, se insiste en el trato equitativo y la integración de los migrantes documentados particularmente los trabajadores migratorios documentados y sus familiares, al reconocerse que:

"a) Los gobiernos deben velar por que los migrantes documentados reciban un trato justo y equitativo, lo que incluye el pleno respeto de sus derechos humanos, la protección por parte de la legislación del país receptor, el acceso adecuado a las oportunidades económicas y los servicios sociales; la protección del racismo, el etnocentrismo y la xenofobia; y la protección de la violencia y la explotación. Se debe prever la enseñanza de idiomas en reconocimientos de la importancia fundamental que tiene la adquisición de conocimientos lingüísticos a los efectos de la integración efectiva de los migrantes documentados, incluidos los que no vayan a acceder al mercado laboral mientras los recursos lo permitan. La pronta integración es fundamental para que los migrantes documentados puedan aportar sus aptitudes, conocimientos y capacidad potencial al desarrollo de los países de destino, y entraña una comprensión recíproca entre los migrantes documentados y el país receptor. Los migrantes documentados han de conocer y respetar los valores, leyes, tradiciones y principios del país de acogida, el cual, a su vez, debe respetar las religiones, culturas y tradiciones de los migrantes documentados;

39 Ibid; párrafo 63.

h) Se insta a los gobiernos de los países receptores que consideren la posibilidad de conceder, según proceda, derechos y obligaciones civiles y políticos a los migrantes documentados que tengan derecho a la residencia a largo plazo y a que faciliten su naturalización. Se debe poner especial empeño en propiciar la integración de los hijos de los migrantes a largo plazo, brindándoles las mismas oportunidades de educación y formación a que a los nacionales, permitiéndoles que ejerzcan una actividad económica y facilitando la naturalización de quienes se hayan criado en el país receptor. De conformidad con el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño, todos los gobiernos, particularmente los de los países de acogida, han de reconocer la importancia decisiva de la reunificación de la familia y fomentar su incorporación en la legislación nacional a fin de garantizar la protección de la unidad de las familias de los migrantes y sus familias, dando prioridad a programas y estrategias que luchen contra la intolerancia religiosa, el racismo, el etnocentrismo, la xenofobia y la discriminación por razón de sexo, y promuevan la necesaria sensibilización pública al respecto;

c) Los gobiernos y los agentes pertinentes deben fomentar el intercambio internacional de información sobre instituciones de educación y formación con objeto de promover el empleo productivo de los migrantes documentados mediante un mayor reconocimiento de la enseñanza y los títulos del extranjero;

d) Los gobiernos deben fomentar la armonía interracial y la comprensión entre las culturas mediante programas adecuados de educación que incluyan la formación en materia de sistemas de arreglo de controversias y prevención de conflictos en las escuelas".

De forma separada, pero en este mismo contexto, se abordan las preocupaciones y necesidades humanas fundamentales relacionadas con los migrantes no documentados:

a) *Se insta a los gobiernos a que cooperen en la reducción de las causas de la migración indocumentada, salvaguardando los derechos humanos fundamentales de los migrantes indocumentados, impidiendo su explotación, brindándoles cauces adecuados para recurrir a la legislación nacional y castigando a los delincuentes que trafiquen con seres humanos;*

b) *Los países de destino, los países de tránsito y los países de origen deben cooperar, según proceda, para ordenar las corrientes de inmigración, impedir la migración de indocumentados y, cuando proceda, facilitar el regreso de los migrantes y su reintegración a sus comunidades de origen;*

c) *Se insta a los gobiernos a que cooperen para reducir los efectos de la migración de indocumentados en los países de acogida, teniendo presentes las circunstancias y necesidades especiales de esos países, en particular de los países en desarrollo;*

d) *Se insta a los gobiernos a que promuevan la adopción de medidas eficaces para proteger a todos los migrantes indocumentados y a los miembros de sus familias contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia.*

En el capítulo sobre empleo, se recomienda tomar en cuenta la relación que existe entre el empleo remunerado y el trabajo no remunerado a la hora de elaborar estrategias para ampliar el empleo productivo, garantizar iguales oportunidades de acceso del hombre y la mujer al empleo y velar por el cuidado y bienestar de los niños y otros familiares a cargo, así como para combatir la pobreza y promover la integración social.

Se recomienda examinar diversas políticas y programas, incluida la legislación en materia de seguridad social y los sistemas tributarios, de conformidad con las prioridades y

políticas nacionales, para determinar cómo facilitar la flexibilidad en la forma en que las personas dividen su tiempo entre la educación y capacitación, el empleo remunerado, las responsabilidades familiares, las actividades voluntarias y otras formas de trabajo utilidades para la sociedad, el descanso y la jubilación con especial atención a la situación de la mujer, en especial los hogares sostenidos por mujeres.

En materia de integración social se persigue la creación de "*una sociedad para todos*", en la que cada persona, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar. Sobre ello, se destaca que dicha sociedad debe basarse en el respeto de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales, la diversidad cultural y religiosa, la justicia social y las necesidades especiales de los sectores vulnerables y desfavorecidos, la participación democrática y el imperio de la ley.

En un catálogo impresionante, se pasa revista a las principales "amenazas" contra la integración social: polarización y fragmentación sociales, agudización de las disparidades y desigualdades de ingreso y riqueza dentro de las naciones, los problemas derivados del desarrollo urbano descontrolado y la degradación del medio ambiente; la marginación de personas, familias, grupos sociales y comunidades, e incluso de países enteros; las presiones ejercidas en las personas, las familias, las comunidades y las instituciones como resultado del ritmo acelerado de los cambios sociales, la transformación económica, las migraciones y los desplazamientos en gran escala de grupos humanos, especialmente en las zonas en que hay conflicto armado, la violencia en sus diversas manifestaciones, la delincuencia organizada, las droga ilícitas, el tráfico ilícito de armas, la trata de mujeres y niños, los conflictos étnicos y religiosos, la guerra civil, el terrorismo y todas las formas de violencia extremista, la xenofobia, las matanzas por motivos políticos, e incluso el genocidio. Ante ello, se insta a los gobiernos a fomentar, ya sea en forma individual o conjunta, a fomentar la cohesión social, pero reconociendo, protegiendo y valorando al mismo tiempo la diversidad.

¿Cómo se pretende impulsar dicha cohesión social? Sobre todo, se recomienda, mediante instituciones públicas conducidas de manera más transparente y responsable; la apertura de oportunidades para participar en todas las esferas de la vida pública; la participación e intervención de la sociedad civil en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinen el funcionamiento y bienestar de sus sociedades; el impulso de la justicia y el progreso sociales; la no discriminación, la tolerancia y el respeto mutuo; la equidad, la igualdad de oportunidades y la estabilidad social; la igualdad y la equidad entre los sexos; el acceso al más alto nivel alcanzable de salud física y mental, el desarme y la lucha contra toda forma de violencia y contra el crimen organizado.

Para fomentar la participación plena de la sociedad se pone énfasis en el papel del Estado para que las instituciones públicas respondan en mayor medida a las necesidades de la población, para simplificar las normas administrativas, organizar y prestar servicios, difundir información y estimular la producción de estudios e investigaciones pertinentes, a fin de evaluar las consecuencias de los cambios globales y tecnológicos sobre la integración social.

Al mismo tiempo, se insiste en la necesidad de aumentar las capacidades y oportunidades de toda la población, para establecer y mantener organizaciones independientes que representen sus intereses, dentro del marco constitucional de cada país. En este sentido, la sociedad civil recibe una atención nunca antes vista, reconociéndose el papel de las organizaciones no gubernamentales en la formulación, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo social, a la vez que se insta a todos los miembros de la sociedad a que ejerzan sus derechos, cumplan sus responsabilidades y participen plenamente en la sociedad, reconociendo que los gobiernos no pueden por sí solos satisfacer todas las necesidades de la sociedad.

Especial tratamiento reciben, en este apartado, las 'redes de protección social' y las medidas para dar atención a las 'necesidades especiales' de los grupos vulnerables y desfavorecidos. Aquí, se insta a los gobiernos a promover las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y preparar estrategias para aplicar esas Normas, así como el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, a fin de que las personas de edad puedan aportar la mayor contribución posible a la sociedad y desempeñar una función plena en la comunidad.

En otro orden de cosas, se incluyen referencias a los refugiados, invitando a los Estados que aún no lo han hecho a que consideren la posibilidad de adherirse a los instrumentos internacionales relativos a los refugiados, particularmente, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados.

Al considerarlos como problemas sociales serios, se proponen medidas para combatir la violencia, la delincuencia, las drogas ilícitas y fomentar la rehabilitación de los adictos. Dichas medidas tienen que ver con políticas concretas y programas de salud pública y servicios sociales para prevenir y eliminar todas las formas de violencia en la sociedad, en particular para prevenir y eliminar la violencia en el hogar y para proteger a las víctimas de la violencia, prestando especial atención a la violencia contra las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidades, así como con la lucha contra la delincuencia organizada nacional y transnacional (incluyendo la que se dedica al narcotráfico, al lavado de dinero, al tráfico de niños y mujeres, al contrabando de armas) y el uso de la violencia y el terrorismo.

Especial énfasis se otorga a la familia como unidad básica de la sociedad, que tiene derecho a recibir una amplia protección y apoyo.

El último capítulo, dedicado a los mecanismos de aplicación y seguimiento, es tal vez el más importante del Programa de Acción.

Se inicia con la reiteración del concepto de responsabilidad de cada nación por lograr los objetivos del desarrollo social, en una empresa común en que participen los Estados, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales, los medios de difusión, las familias y las personas; aunque ahí mismo se señala que será imprescindible que haya una voluntad política renovada y masiva a escala nacional e internacional para invertir en la humanidad y en su bienestar.

Para ello, se insiste en el concepto de solidaridad, que amplía el concepto de participación y constituye un imperativo moral que exige respeto y atención mutuos entre las personas, las comunidades y las naciones.

La aplicación de un modelo como el acordado en Copenhague implica, de parte de los gobiernos:

"a) Analizar y examinar las políticas macroeconómicas, microeconómicas y sectoriales y sus efectos en la pobreza, el empleo, la integración social y el desarrollo social;

b) Mejorar las políticas y los programas gubernamentales para promover el desarrollo social mediante el fortalecimiento de la coordinación de todas las medidas adoptadas a escala nacional e internacional, el aumento de la eficiencia y la capacidad operacional de las estructuras de gestión pública, la facilitación de un uso efectivo y transparente de los recursos;

c) *Evaluar el alcance, la distribución y las características de la pobreza, el desempleo, las tensiones sociales y la exclusión social, mediante la adopción de medidas encaminadas a erradicar la pobreza, aumentar el empleo productivo y fomentar la integración social;*

d) *Formular o consolidar ampliar estrategias multiselectorales para aplicar los resultados de la Cumbre y las estrategias nacionales de desarrollo social, que incluyan las actividades de los gobiernos, las actividades que puedan emprender los Estados en cooperación con otros gobiernos, las organizaciones internacionales, regionales y subregionales y las actividades emprendidas en asociación y cooperación con los agentes de la sociedad civil, el sector privado y las cooperativas, con indicación de las responsabilidades concretas de cada sector y con prioridades y tiempos convenidos;*

e) *Integrar las metas del desarrollo social en los planes, políticas y presupuestos nacionales para el desarrollo, trascendiendo los límites sectoriales habituales, con transparencia y determinación de responsabilidades, y con participación de los grupos directamente afectados en su formulación y aplicación;*

f) *Definir metas y objetivos con plazos establecidos para reducir la pobreza general y erradicar la pobreza extrema, ampliar el empleo y reducir el desempleo e incentivar la integración social en el contexto de cada nación;*

g) *Promover y fortalecer la creación de la capacidad institucional para la coordinación entre ministerios, la colaboración entre sectores, la asignación coordinada de recursos y la integración vertical desde las capitales de los países a las localidades específicas.*

h) Elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos del desarrollo social, desagregados por sexo cuando sea posible, para evaluar la pobreza, el empleo, la integración social y otros factores sociales, determinar el efecto de las políticas y programas sociales, y encontrar formas de mejorar la eficacia de las políticas y programas;

i) Fortalecer los mecanismos de aplicación y vigilancia, incluidos arreglos para la participación de la sociedad civil en la formulación y aplicación de políticas y la colaboración con las organizaciones internacionales;

j) Evaluar periódicamente el progreso en la aplicación de los resultados de la Cumbre, en forma de informes nacionales periódicos, destacando los éxitos, los problemas y los obstáculos" 40.

De parte de la sociedad civil implica el fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro en la esfera de la educación, la salud, la pobreza, la integración social, los derechos humanos, el mejoramiento de la calidad de la vida, el socorro y la rehabilitación, a fin de que puedan participar de manera constructiva en la formulación y aplicación de políticas. De manera específica, en el Programa de Acción se señalan acciones que toca a la sociedad civil emprender, como:

- Elaborar procedimientos de planificación y formulación de políticas que faciliten la asociación y la cooperación entre los gobiernos y la sociedad civil en la esfera del desarrollo social;

40 Programa de Acción, párrafo 83.

- Establecer marcos legislativos, arreglos institucionales y mecanismos de consulta para que las organizaciones no gubernamentales participen en el diseño, la aplicación y la evaluación de las estrategias y programas concretos de desarrollo social;

- Apoyar programas de formación de capacidad en esferas como las de la planificación, el diseño de programas, la ejecución y la evaluación con participación de los interesados, el análisis económico y financiero, la gestión del crédito, las investigaciones, la información y la promoción;

- Fortalecer la formación de redes y el intercambio de conocimientos y experiencia entre dichas organizaciones;

- Alentar a las instituciones de enseñanza, los medios de difusión y otras fuentes de información de la opinión pública a dar especial prominencia a los desafíos del desarrollo social y a facilitar un debate amplio y bien informado sobre las políticas sociales en toda la comunidad.

Por otra parte, se reconoce que la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de la Cumbre requerirá una reorientación de los recursos existentes y considerables recursos nuevos y adicionales, tanto del sector público como del sector privado y se formulan algunas recomendaciones para obtener y canalizar dichos recursos.

Por su parte, los esfuerzos nacionales deben recibir apoyo serio y decidido de la comunidad internacional, sobre todo para:

"a) Ayudar a los países a fortalecer o reconstruir su capacidad de formular, coordinar, aplicar y vigilar estrategias integradas de desarrollo social;

b) *Coordinar la asistencia proporcionada por distintos organismos ;*

c) *Proporcionar conocimientos técnicos, asesoramiento y apoyo a los países cuando lo soliciten."*

Con ello en mente, se formulan recomendaciones para apoyar los esfuerzos de los países de Africa, los menos adelantados, los países con economía en transición, los altamente endeudados y se hace un llamado especial a las instituciones financieras internacionales para que contribuyan a movilizar los recursos adecuados.

Finalmente, se dedica el último capítulo a definir el papel de las Naciones Unidas en todo este proceso. Al respecto, se reconoce a la Asamblea General como el máximo organismo intergubernamental y principal órgano de formulación de políticas y de evaluación en cuestiones relativas al seguimiento de la Cumbre.

Además de las revisiones anuales de los avances, la Asamblea debe celebrar un período extraordinario de sesiones el año 2000 para realizar un examen y evaluación generales de la aplicación de los resultados de la Cumbre y considerar qué otras medidas e iniciativas deberán adoptarse.

Asimismo, tanto la Asamblea General como el Consejo Económico y Social podrán convocar a sesiones de representantes de alto nivel con el fin de fomentar el diálogo internacional sobre cuestiones sociales de importancia crítica y sobre las políticas adecuadas para abordar esas cuestiones mediante la cooperación internacional.

Por su parte, el Consejo Económico y Social, en el contexto del papel que le incumbe en virtud de la Carta de las Naciones Unidas respecto de la Asamblea General, y de conformidad con las resoluciones de la Asamblea 45/264, 46/235 Y 48/162, supervisará a la

coordinación y la aplicación en todo el sistema de los resultados de la Cumbre y formulará recomendaciones al respecto. Deberá considerar las formas de reforzar, de conformidad con los mandatos de la Carta de las Naciones Unidas, el papel y la autoridad, las estructuras, los recursos y los procesos del Consejo y conseguir que los organismos especializados tuvieran una relación de trabajo más estrecha con el Consejo, de forma que éste pudiera examinar los progresos realizados hacia la aplicación de los resultados de la Cumbre, así como mejorar la eficacia del Consejo.

En este orden de cosas se propone que se revisen el mandato, el programa y la composición de la Comisión de Desarrollo Social, examinando también la forma en que podría reforzarse la Comisión, teniendo en cuenta la necesidad de que exista una relación sinérgica con las demás comisiones conexas y con el seguimiento de las conferencias. También se debería invitar al Consejo a examinar el sistema de información en el sector del desarrollo social con miras a establecer un sistema coherente que arrojará como resultado recomendaciones de políticas claras para los gobiernos y los agentes internacionales.

Dentro del marco de los debates sobre una agenda para el desarrollo y de los debates del Consejo Económico y Social, durante la Cumbre se sugirió la posibilidad de celebrar reuniones conjuntas del Consejo y del Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. De la misma manera, se resaltó la conveniencia de que el Secretario General y los Directores del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo y otros organismos competentes estudien la posibilidad de celebrar reuniones conjuntas para estudiar la aplicación de la Declaración el Programa de Acción antes de los períodos de sesiones del Comité para el Desarrollo.

En un plano más localizado, a nivel regional, se insta a las comisiones regionales de las Naciones Unidas en cooperación con las organizaciones y bancos intergubernamentales regionales a convocar en forma bienal una reunión de alto nivel político encargada de

examinar los progresos realizados hacia la aplicación de los resultados de la Cumbre, intercambiar opiniones sobre sus experiencias respectivas y adoptar las medidas que estimen convenientes.

Con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones de las Naciones Unidas en lo que respecta a proporcionar apoyo a los esfuerzos en pro del desarrollo social a nivel nacional, y para aumentar su capacidad de promover de promover los objetivos de la Cumbre, es preciso renovar, reformar y revitalizar las diversas partes del sistema de las Naciones Unidas, en particular sus actividades operacionales, las tareas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y de los fondos y programas y los organismos especializados.

Asimismo, se insistió en la necesaria coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio a nivel mundial, regional y nacional en la esfera de los programas de desarrollo económico y social.

Como se puede advertir, con estos enunciados la comunidad internacional asumió compromisos al más alto nivel político para dar atención prioritaria a los problemas de la pobreza, el desempleo y la marginación, y para promover la cooperación internacional en cada una de las esferas mencionadas. Se generaliza así la aceptación de que el desarrollo económico y social está estrechamente ligado a la estabilidad política y la paz, dada su incidencia en fenómenos como la migración, la propagación de epidemias, la drogadicción y el narcotráfico, el terrorismo y las guerras civiles. De ahí que se deba prestar atención de conjunto a su resolución. Se plantea entonces una perspectiva de largo plazo para abordar de manera conjunta los problemas sociales del mundo, en consonancia con la globalización y la interdependencia.

Al meditar sobre el contenido de la Declaración y el Programa de Acción quedan pocas dudas acerca de que, ahora sí, se logró el propósito de aplicar ese enfoque integral sobre el que tanto se había insistido para comprender de manera correcta la problemática social y del desarrollo de los pueblos. La pregunta que queda, sin embargo, es una que ha estado presente al elaborarse diversas propuestas conceptuales y teóricas: ¿y cómo le hacemos?

Es cierto, y hay que insistir en que así se reconozca, que la gran virtud del Programa de Acción de Copenhague es que "aterriza" propuestas de acción, de manera específica para distintos tipos de países, a nivel de sectores también específicos y con recomendaciones concretas para la comunidad internacional, léase países, organismos, incluso hasta el nivel de la sociedad civil y sus organizaciones. Lo que sigue faltando es el nivel de obligatoriedad de dichas conclusiones para la comunidad internacional, para los gobiernos, sectores e individuos y, más aún, persiste la incógnita acerca de la voluntad política real para llevar a cabo los compromisos.

Cabe hacer notar que entre los compromisos nacionales destacan algunas frases que antes no se habían visto en documentos de carácter multilateral y que demuestran cómo la globalización y la interdependencia han llevado a que se modifique de *facto* el concepto de soberanía. Al "reconocer que las políticas económicas sanas... son la base para lograr el desarrollo social sostenido", o al indicar que se debe "promover la democracia, la dignidad humana, la justicia social...; velar por la tolerancia...el pluralismo y la no discriminación ..."; "promover la distribución equitativa de los ingresos..."; "promover el respeto universal, la observancia y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos..."; y "poner de relieve la importancia del buen gobierno y de la administración transparente y responsable en todas las instituciones públicas y privadas", es claro que ahora se aceptan recomendaciones que hace tan sólo seis o siete años hubieran suscitado protestas y su rechazo inmediato. Sin duda, los Gobiernos están ahora más abiertos a aceptar

recomendaciones que conduzcan a la mejoría de las condiciones sociales internas de las poblaciones respectivas.

Con todo y ello, tal vez la mayor parte de la respuesta, sin embargo, debemos buscarla, en un primer momento y si bien todavía en el plano superestructural, en los procesos de reforma de los organismos internacionales, en particular los del sistema de Naciones Unidas.

A lo largo de los dos documentos analizados destaca el aspecto institucional, según el cual se propone fortalecer las estructuras, los recursos y los procesos del Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios y de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo económico y social, así como las tareas de la Asamblea General. En particular, se asignan también nuevas funciones al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al propio Secretario General para dar seguimiento al cumplimiento de lo acordado. En un plano más amplio, como ya se mencionó supra se encomienda a la Asamblea General "celebrar en el año 2000 un período extraordinario de sesiones para llevar a cabo un examen y evaluación generales del cumplimiento de los resultados de la Cumbre y examinar nuevas medidas e iniciativas," plazo que bien podría ser interpretado como el límite para confirmar si realmente existe la voluntad para llevar adelante este nuevo espíritu de solidaridad y cooperación que con tanta urgencia demandan los habitantes del planeta.

CAPÍTULO 3

UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS

3.1 La Agenda para la Paz y la Agenda para el Desarrollo

La necesidad de reformar y reorientar los organismos internacionales dedicados a la cooperación para el desarrollo no es una idea nueva. De manera simultánea a la revisión del pensamiento tradicional sobre los problemas del desarrollo se va dando también un cuestionamiento acerca de la utilidad y funcionalidad de la enorme estructura institucional erigida bajo la égida de las Naciones Unidas. Tantos recursos económicos, intelectuales, políticos e institucionales gastados y los pocos resultados tangibles para la mayoría del mundo ponen en tela de juicio de manera permanente la conveniencia de seguir manteniendo semejante esquema.

Ante ello, en un primer momento se empiezan a buscar respuestas al interior de la propia estructura multilateral; el denominado proceso de reestructuración y revitalización de los sectores económico y social de Naciones Unidas promovido desde el Consejo Económico y Social desde la década pasada se orienta en ese sentido.

Pronto, sin embargo, al iniciarse la presente década, van surgiendo elementos que dan sentido de urgencia a una redefinición necesaria del tamaño, forma, objetivos y alcances de las Naciones Unidas. Por un lado, desaparece el enfrentamiento bipolar característico de la guerra fría, con lo que dejaron de existir muchas de las motivaciones y temas de la agenda

de la segunda posguerra. Por otro lado, -fundamentalmente a partir de la vasta operación militar montada en la guerra del Golfo Pérsico, con la aprobación multilateral lograda por influencia de los Estados Unidos-, la preocupación mundial se inclina a cuestionar si acaso las Naciones Unidas estarían destinadas a ser la "policía internacional" del futuro, manipulada por una sola potencia en función de sus intereses, e incluso legitimando un pretendido "derecho" a intervenir en cuestiones internas de los Estados bajo pretextos de diversa índole social o humanitaria.

En este contexto, en enero de 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas dio a conocer su iniciativa titulada "Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz" ⁴¹. Con la Agenda para la Paz, Boutros Ghali definía una nueva orientación de la ONU en lo relativo a operaciones para *hacer y mantener la paz*, sugería nuevas fórmulas de coordinación para emprender acciones multilaterales ante situaciones que pusieran en peligro la paz y la seguridad internacionales y, básicamente, trataba de reorientar la agenda política de la Organización.

La profundidad y el calor con que se condujeron los debates iniciales sobre este tema demostraron rápidamente que la propuesta de una Agenda para la Paz era una de las iniciativas más importantes presentadas en las Naciones Unidas en muchos años. De esta manera, después de difíciles negociaciones -en las que el hilo conductor fue la lucha por mantener incólumes los principios de no intervención en los asuntos internos y de igualdad soberana de los Estados-, en la Asamblea General de 1992 se aprobó una resolución relativa a los principios generales de la diplomacia preventiva, el arreglo pacífico de controversias, la alerta temprana, medidas de fomento de la confianza y asistencia humanitaria.

⁴¹ BOUTROS BOUTROS-GHALI. "Un Programa de Paz". Secretaría General de Naciones Unidas. Documento A/47/277-S/24111; 17 de junio de 1992; pp 1-6

Fue posible relegar a decisiones posteriores algunos aspectos que se consideraban más delicados, como las propuestas de efectuar despliegues preventivos de fuerzas o la de asignar de manera permanente contingentes militares de los países miembros a disposición de Naciones Unidas.

Sin duda, el logro indirecto más importante que resultó de esta primera discusión fue la inclusión al mismo nivel de interés en el debate del papel que la ONU debería cumplir en la promoción del desarrollo, tema que surge cuando algunos Estados consideraron que la Agenda para la Paz era demasiado intervencionista e insistieron en que, junto con la definición y puesta en práctica de una Agenda para la Paz, debería adoptarse también una Agenda para el Desarrollo, bajo el enfoque de lo que se empezó a considerar como diplomacia preventiva de carácter económico y social.

Sobre este punto, desde el principio se planteó un falso dilema en torno a si lo importante para la organización multilateral era la paz o el desarrollo en la coyuntura del momento. Un dilema falso porque, como se fue aclarando poco a poco, no es posible lograr el desarrollo si no hay paz, y sin desarrollo crece el peligro de tensiones que amenazan la paz interna e internacional ⁴².

Tratando de orientar las conclusiones al final de las sesiones, el Secretario General de la ONU presentó su Memoria sobre la Labor realizada por la Organización en 1992, en la que señala que "sólo mediante una organización más fuerte será posible promover un enfoque integrado de toda la gama de cuestiones que tienen que ver con la promoción del desarrollo". Por lo tanto, sugería que las Naciones Unidas debían convertirse en:

⁴² Rosario Green deja claro, en *"La ONU hacia el año 2000"*, que ambos principios -el de la paz y el desarrollo- están íntimamente ligados desde el origen de las Naciones Unidas. **Revista Mexicana de Política Exterior No. 47**, IMRED-SRE, Verano de 1995; pp. 9-31. Por su parte, en la misma obra, Olga Pellicer explica esta dicotomía en su ensayo intitulado *"Luces y Sombras en las Naciones Unidas a los 50 años"*.

"a) Una organización que encare sus objetivos de cooperación y desarrollo económico y social con el mismo sentido de responsabilidad y urgencia con que encara sus compromisos en las esferas política y de la seguridad;

b) Una organización cuyos órganos intergubernamentales promuevan una política coherente y en la que el Consejo Económico y Social desempeñe el papel que se prevé en la Carta;

c) Una organización que aproveche plenamente la capacidad central de coordinación de que dispone en cuestiones económicas, sociales y humanitarias y la capacidad intersectorial con que cuenta en las comisiones regionales y los diversos programas y órganos de las Naciones Unidas;

d) Una organización cuyas amplias capacidades operacionales, que residen en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, estén plenamente al servicio de los objetivos de política y en que la investigación económica y social y el análisis de políticas, las actividades operacionales, la asistencia humanitaria y la promoción de los derechos humanos se apoyen y refuercen mutuamente" 43.

En este sentido, Boutros-Ghali indicó que "las nuevas etapas de la reorganización de las estructuras de la Secretaría de las Naciones Unidas en la esfera económica y social estarán orientadas al logro de esos objetivos. Asimismo, al nivel del Sistema de las Naciones Unidas su objetivo es fortalecer la coordinación de las contribuciones que están en condiciones de hacer las distintas organizaciones y velar por que las capacidades globales

⁴³ BOUTROS-BOUROS, Ghali. *Memoria sobre la labor realizada por la Organización en 1992, presentada a la XLVII Asamblea General*; p 8.

del sistema en materia de investigación y análisis de políticas, financiamiento para el desarrollo y asistencia técnica se movilicen en forma concertada, reforzándose mutuamente"
44.

Con base en la propuesta del Secretario General, la delegación de Brasil promovió dentro del Grupo de los 77 (G-77) un proyecto de Resolución sobre un Programa de Desarrollo, el cual después de algunas enmiendas fue endosado por el pleno del Grupo de naciones en desarrollo. Posteriormente, el texto modificado fue presentado por Paquistán, a nombre del G-77, a la Segunda Comisión de la 47a. Asamblea General para su aprobación.

Así, la 47a. Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó sin votación la resolución 47/181 intitulada "Un Programa de Desarrollo", mediante la cual pide al Secretario General de la ONU que presente a la 48a. Asamblea, 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 había aprobado en la materia.

Asimismo, se solicita que contenga un análisis y recomendaciones sobre las formas de mejorar el papel de las Naciones Unidas y la relación entre éstas y las instituciones de Bretton Woods en la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo, incluyendo, entre otros aspectos, una lista anotada de temas y esferas sustantivos que las Naciones Unidas deberán abordar en dicho programa, así como las opiniones del Secretario General sobre las prioridades al respecto, para consideración de los Estados Miembros.

Más adelante, en mayo de 1993, el Secretario General abrió un proceso de consultas con los Estados miembros de Naciones Unidas, indicando que el Programa de Desarrollo

44 Ibid; p 10.

podría "concebirse como un instrumento que proporcionarla una base sustantiva para la coordinación de actividades de desarrollo del Sistema; como una síntesis de los acuerdos intergubernamentales pertinentes expresados en programas de acción; y como un medio de integrar en un marco general nuevas esferas de consenso para la adopción de medidas prácticas"⁴⁵.

La respuesta fue abrumadora. La mayoría de los países respondió con gran interés por participar en la definición de líneas a seguir en el ámbito multilateral para el impulso del desarrollo. Así, fue posible superar la reticencia inicial del Secretario General (que insistía en dar prioridad a las operaciones de paz) y profundizar en este tema, que sí era del interés general.

Como resultado, a mediados de 1994, el Secretario General daba a conocer su propuesta de Agenda para el Desarrollo que, a diferencia de su Agenda para la Paz, que era más bien unilateral, reflejaba las ideas y propuestas presentadas por los países miembros en el proceso de consulta. En este documento ⁴⁶ el Secretario General se defendía de las críticas de que había sido objeto al tratar de priorizar la paz, diciendo: "*Se ha expresado el temor de que las Naciones Unidas hagan más hincapié en el mantenimiento de la paz que en las cuestiones del desarrollo. Ese temor no tiene fundamento ni en los presupuestos ordinarios ni en el número de funcionarios que se ocupan de las actividades de paz y de las cuestiones de desarrollo. No obstante, al aumentar cada vez más las solicitudes de fondos para el mantenimiento de la paz, a algunos Estados miembros les resulta difícil aumentar sus contribuciones a las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas. Sin embargo, si no hay desarrollo, tampoco hay perspectivas de alcanzar una paz duradera*"⁴⁷.

⁴⁵ Nota del Secretario General de Naciones Unidas a los Representantes Permanentes en Nueva York, del 20 de mayo de 1993.

⁴⁶ BOUTROS BOUTROS-GHALI, "Un Programa de Desarrollo". Documento de Naciones Unidas A/48/935; junio de 1994.

⁴⁷ Ibid; p.2 (subrayado del autor).

A partir de ese reconocimiento, Boutros-Ghali describe las dimensiones del desarrollo, reiterando que la paz es la base fundamental y que la economía es el motor del desarrollo en general; insiste en el medio ambiente como base de la sustentabilidad y la justicia como pilar de la sociedad, y dedica un apartado especial a resaltar las bondades de la democracia y el buen gobierno. Más adelante, el Secretario General describe el papel de Naciones Unidas en la promoción del desarrollo, identificando a los protagonistas, proponiendo políticas de información, conciencia y consenso; sugiriendo normas, principios y tratados; reconoce como necesidad el establecimiento y la coordinación de prioridades y destaca el potencial tan amplio que se abre a las Naciones Unidas para orientar su gestión en estas tareas al llegar a su 50 aniversario ⁴⁸.

A partir de estas definiciones, se pudo avanzar en la formulación de las bases para la Agenda del Desarrollo a través de formas novedosas de consulta y concertación. Ejemplo notable lo fueron las Audiencias Mundiales sobre Desarrollo, convocadas por el Presidente de la Asamblea General en junio de 1994, así como el período sustantivo de sesiones del ECOSOC de julio siguiente, sin olvidar las múltiples intervenciones sobre el tema en la Asamblea General del mismo año y la vinculación que se dio a este proceso de consultas con los preparativos de la Cumbre Social de Copenhague.

La novedad en el caso de las Audiencias Mundiales fue que se convocó a expertos de todos los medios, la mayoría representantes no-gubernamentales, por lo que las recomendaciones emitidas tuvieron un carácter más amplio, menos restringido a las posibilidades del quehacer estatal, destacando también el que este ejercicio fuera convocado por el Presidente de la Asamblea y no por alguno de los funcionarios del sistema.

⁴⁸ Al referirse a los recursos asignados, recuerda que los programas y fondos de Naciones Unidas disponen anualmente de 3,600 millones de dólares para actividades operacionales; los organismos especializados tienen sus propios presupuestos y en conjunto canalizan 6,300 millones de dólares en términos concesionales y 7,800 millones de dólares en préstamos conexos. *Ibid.*: pp. 15 y 27.

Al mismo tiempo, empezaron a proliferar estudios sobre el desarrollo y la pobreza, como los del Banco Mundial y los Informes del PNUD con su concepto de *desarrollo humano*, o los de otras asociaciones, como el Informe del denominado Comité sobre Gobernabilidad a Nivel Mundial ⁴⁹.

En varios foros intergubernamentales, también se introdujeron innovaciones, por ejemplo, al propiciarse el debate más que la mera presentación de discursos, como ocurrió en el seno del ECOSOC, y al cambiarse el propósito de las deliberaciones, que no se limita a la reforma de algunos de los órganos u organismos del Sistema de Naciones Unidas sino que incluso llegan a proponer la desaparición o fusión de algunos de ellos y, más que nada, a buscar una vinculación efectiva con las instituciones del Sistema de Bretton Woods.

3.2 Contenido deseable de la Agenda para el Desarrollo.

La forma en que se ha venido concibiendo y negociando la Agenda para el Desarrollo en el marco de Naciones Unidas muestra lo difícil que es lograr consenso sobre temas de interés general, más aún cuando se trata de dedicar nuevos recursos para su cumplimiento. La falta de avances a la velocidad que se esperaba cuando se inició el ejercicio ayuda, sin embargo, a profundizar en su contenido y a distinguir claramente entre lo deseable y lo posible en la nueva etapa de cooperación internacional.

Así, la definición de un Programa o Agenda para el Desarrollo podría convertirse en la gran oportunidad de fin de siglo para redefinir los esquemas y objetivos de los organismos multilaterales. Para ello, sería necesario:

⁴⁹ Cfr. las citas correspondientes en el capítulo 2 *supra*.

- Efectuar una profunda revisión de los propósitos de la Organización de Naciones Unidas, para dedicarla en el futuro a los problemas de la nueva agenda internacional, abandonando esquemas retóricos y dedicándose a aspectos sustantivos de una manera más práctica y operativa.
- Lograr el compromiso político de los Estados miembros para actuar con voluntad decidida en la aplicación de las recomendaciones que sus propios representantes aprueban en los foros multilaterales.
- Dar lugar a nuevos esquemas de concertación que superen los enfoques tradicionales que ya han demostrado su ineficacia.
- Reconocer el interés global por encima de intereses particulares de corto plazo.
- Dar lugar a una profunda transformación del esquema institucional dedicado a las negociaciones internacionales, modificando a la vez formas y procedimientos ya superados.

En esta perspectiva, la Agenda o Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo debería incluir:

1. Recomendaciones para reactivar la cooperación internacional para el desarrollo, considerando:

a) Un diagnóstico serio de la evolución reciente de las finanzas internacionales, la transferencia internacional de recursos en términos reales y la forma en

que se han visto afectados con sus cambios los diferentes países o grupos de naciones y la forma de contrarrestar dichas tendencias ⁵⁰.

b) Las acciones que son necesarias emprender a nivel nacional en un compromiso renovado y serio para combatir la pobreza, fomentar el desarrollo integral y elevar la calidad de vida de la mayoría de la población del mundo;

c) Acciones concretas en el marco internacional para instrumentar el nuevo Programa de Desarrollo.

2. Recomendaciones para contar con un eficaz sistema multilateral para el desarrollo, destacando:

a) El papel de la Asamblea General de Naciones Unidas, como núcleo organizador que deberá ocuparse fundamentalmente de establecer las normas, los principios y los procedimientos para la gestión de la interdependencia a nivel mundial y para asegurar la atención integral del desarrollo económico y social.

b) La importancia de que el Consejo Económico y Social retome el propósito original de su creación, y se consolide como el centro efectivo de un sistema multilateral para el desarrollo; para que en su seno se decida cómo enfrentar la amplia gama de problemas del desarrollo; para que analice la mejor forma de canalizar la asistencia para el desarrollo, a fin de que se identifiquen situaciones de emergencia humanitaria y se

⁵⁰ Cfr. los capítulos respectivos del Estudio Económico y Social Mundial 1994 y 1995, publicados por Naciones Unidas, así como el estudio detallado al respecto dado a conocer por la OCDE en febrero de 1996 "*Development Cooperation. Efforts and Policies of the Members of the Development Committee*".

propongan iniciativas para hacerles frente, así como para mejorar la coordinación con las instituciones de Bretton Woods.

c) En cuanto a las instituciones de Bretton Woods -el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)-, se debe mejorar la coordinación de éstas con los órganos y organismos de Naciones Unidas, evitando la duplicidad de funciones y aprovechando las experiencias de cada uno, entre sí y con los países.

d) El impulso y continua especificación de organismos sectoriales y técnicos, como la FAO, la ONUDI, la UNESCO, la OMPI, la UNCTAD y las Comisiones Regionales, a efecto de aprovechar su experiencia, capacidad técnica y presencia en los países.

3. Recomendaciones para que las actividades de las Naciones Unidas en materia de desarrollo sean más eficaces, entre las que destacan:

a) Reconocer que la ONU cuenta con recursos y ventajas especiales, como son las bases de datos, su representatividad, oficinas en prácticamente todo el mundo, expertos de alto nivel, mandato universal, logística y capacidad de movilización.

b) Perseguir objetivos comunes, lo que facilitará la coordinación de metas.

c) Impulsar la coordinación operacional, para construir un marco más integrado y eficaz a fin de ayudar a los países a lograr sus metas de desarrollo.

d) Considerar y asegurar las fuentes de financiamiento para el futuro.

Como se puede observar, la Agenda para el Desarrollo se plantea más bien como un programa de reforma institucional más que como un conjunto de políticas. Y es aquí donde este proceso se vincula con el de la Cumbre sobre Desarrollo Social: en Copenhague se presentaron diagnósticos, se adoptó un enfoque integral y se formularon compromisos y propuestas de acción; con la Agenda para el Desarrollo se puede crear el marco de coordinación para llevar a buen fin operativo los objetivos planteados en la Cumbre.

¿Que haría falta para dar consistencia a los dos ejercicios?

En primer lugar, es indispensable reafirmar la conciencia sobre el cometido que se pretende lograr y que los Estados actúen con voluntad política para llevar a la práctica la Agenda para el Desarrollo que se acuerde en Naciones Unidas. De otra manera, se estaría volviendo a incurrir en un ejercicio estéril, meramente demagógico.

A fin de darle carácter universal y de compromiso, es necesario que la Agenda para el Desarrollo se formule en el marco institucional de la Organización de Naciones Unidas, reafirmando el papel de la Asamblea General como el foro privilegiado para la concertación de las acciones internacionales a favor del desarrollo.

En segundo lugar, más que de iniciativas individuales, habrá de surgir de un diálogo universal y constructivo, en el que todos los países -sobre todo los más necesitados- den a conocer sus requerimientos, aspiraciones y posibilidades y en el que no se traten de imponer principios únicos para el desarrollo, sino que se reconozcan las características particulares y tradiciones históricas de cada sociedad. Con ello se reafirmará el principio de la autodeterminación de los pueblos y se hará frente a un supuesto "derecho" de injerencia que pretende escudarse en razones humanitarias.

En tercer lugar, habrá de aplicarse a partir de una consideración integral de los temas del desarrollo, incluyendo la aceleración del crecimiento económico y desarrollo social de todos los países; el cumplimiento de compromisos en las esferas del comercio, la moneda y las finanzas; la coordinación de políticas macroeconómicas; poner el acento en inversiones para mejorar los recursos humanos, sobre todo en cuestiones de educación, salud, alimentación y nutrición; impulsar el desarrollo industrial y la transferencia de tecnología; modificar los enfoques de otorgamiento/recepción de asistencia oficial para el desarrollo, incorporando el principio de responsabilidad compartida; avanzar en la solución de la deuda externa; examinar a fondo y acordar acciones conjuntas en los nuevos temas que han adquirido importancia internacional en los últimos años, como es el caso del combate a la pobreza extrema, la protección del medio ambiente, la promoción de inversiones, el comercio de servicios, la protección de la propiedad intelectual, las cuestiones laborales, el crecimiento demográfico y las corrientes migratorias, entre otros.

En cuarto lugar, en su diseño y ejecución, debe evitarse que se reabran debates ya superados, para abocarse de lleno a la formulación de metas, estrategias y mecanismos para cumplir los compromisos adquiridos en materia de cooperación para el desarrollo. En este sentido, deberá ser un instrumento que permita integrar nuevas esferas de consenso partiendo de la base de acuerdos intergubernamentales, declaraciones y programas de acción ya existentes.

En quinto lugar, la principal aportación de la Agenda para el Desarrollo será la de restablecer la cooperación para el desarrollo como compromiso fundamental de la comunidad internacional. Por ello, debe contemplar la asignación de recursos financieros nuevos y adicionales para la cooperación, a la luz de las nuevas y urgentes necesidades de los países menos adelantados y de la incorporación de los países con "economía en transición" como receptores de asistencia.

En sexto lugar, al traducirse en reglas claras para canalizar la cooperación internacional, debe servir de base para reorganizar los trabajos de la ONU y de sus organismos especializados, tratando de vincular bajo un enfoque integral la acción de dichas instancias y los organismos regionales con otros foros como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio por la importancia creciente de éstos en actividades que tienen que ver con la economía y el desarrollo integral, de forma tal que no se dupliquen esfuerzos ni se desperdicien recursos.

En séptimo lugar, habrá de diseñarse y ponerse en práctica a la brevedad posible, previendo mecanismo para adaptarse a o incorporar los nuevos acuerdos o recomendaciones que emanen de futuros encuentros multilaterales.

En definitiva, el objetivo de la Agenda para el Desarrollo como tarea fundamental de las Naciones Unidas debe ser lograr la reorientación de los trabajos de la ONU y, de ser necesario, también la modificación de su estructura de forma tal que la Organización apoye de manera efectiva el desarrollo económico y social del mundo, conforme a las indicaciones de la Carta de las Naciones Unidas en materia de progreso y desarrollo.

CAPÍTULO 4

LA GESTIÓN DE MÉXICO EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

4.1 Marco normativo y conceptual.

La participación de México en la cooperación internacional para el desarrollo ha sido tradicionalmente muy activa, distinguiéndose en cuatro vertientes: por su activa participación en foros internacionales dedicados a la materia; en su calidad de receptor y de oferente de ayuda técnica y económica, así como por una amplia y variada experiencia nacional a lo largo de este siglo en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población. Las propias condiciones de la evolución histórica del país, su ubicación geopolítica, su condición de país en desarrollo y los principios que norman la política exterior así lo han determinado.

La experiencia mexicana de combate a la pobreza registra antecedentes muy valiosos a lo largo de este siglo. Tal vez los aspectos más rescatables son aquellos que se expresan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al enunciar la importancia de la educación para todos y asegurar su impartición de manera gratuita (Artículo 3°), que actualmente llega hasta el nivel de secundaria; al establecer la soberanía de la nación sobre la propiedad y explotación de los recursos naturales (Artículo 27), que es un elemento básico para propiciar la distribución de la riqueza a través de la gestión estatal; y al introducir elementos novedosos en materia de legislación laboral (Artículo 123) y acerca del derecho al empleo, al desarrollo y a la integración social (Artículos 4° y 5°).

La cooperación para el desarrollo es un imperativo de la política exterior de México, tal como ha quedado establecido en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que da norma, coherencia y principios a estas actividades, al incluir al principio de la cooperación internacional para el desarrollo entre los principios normativos del quehacer internacional de México.

Tradicionalmente, el Gobierno de México ha impulsado iniciativas novedosas, tanto en la agenda multilateral como en sus negociaciones bilaterales y regionales para promover nuevas fórmulas de cooperación en materia de desarrollo económico y social. Baste recordar la participación de los delegados mexicanos en la elaboración de la Carta de San Francisco que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas, la iniciativa mexicana para formular una Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados (1974), la invitación a la Conferencia Norte-Sur reunida en Cancún en octubre de 1980, la convocatoria a una Conferencia Mundial sobre la Pobreza realizada en Oaxaca, en septiembre de 1993 o iniciativas en el marco del Grupo de Río, la Conferencia de Miami, la Cumbre Iberoamericana, el Programa de Cooperación Energética con Centroamérica y el Caribe y el Programa con Centroamérica, por recordar sólo algunas de dichas iniciativas.

En la perspectiva mexicana, las cuestiones del desarrollo deben abordarse con un enfoque que preste igual atención a sus implicaciones económicas y políticas: desde un punto de vista económico, la pobreza, la marginación y el desempleo se traducen en subutilización de recursos, en gasto improductivo, en insolvencia de los mercados y en limitaciones para la recaudación fiscal, siendo entonces no sólo efecto sino también causa del subdesarrollo. En el plano político, no es posible conservar la estabilidad política y la paz social si antes no se atienden los problemas de carácter económico y se combaten la pobreza, el desempleo y las desigualdades sociales.

En la pobreza y en la falta de oportunidades subyacen también las causas de las crecientes corrientes migratorias, de la inseguridad, de la propagación de epidemias, de la drogadicción y el narcotráfico y de la degradación ambiental. Dichas condiciones provocan no sólo inestabilidad al interior de las naciones sino cada vez más son fuente de tensiones y conflictos internacionales, en razón de lo cual son cuestiones que merecen ser atendidas por la comunidad internacional en su conjunto.

Por lo anterior, hay que situar a los problemas económicos y sociales en una perspectiva amplia, que lleve a satisfacer los imperativos de justicia social mediante el mejoramiento de los niveles de vida de la población y con una distribución equitativa del ingreso, tanto al interior de las naciones como a nivel internacional. Ello presupone la creación de bases estables y duraderas para el crecimiento sostenido de la economía mundial como vía para promover el desarrollo social. De la misma forma, se requiere una mayor y efectiva coordinación macroeconómica entre la comunidad internacional, principalmente entre los países industrializados, a fin de propiciar la reactivación económica de todos los países en un ambiente de estabilidad financiera.

Con estos fundamentos, los negociadores mexicanos han promovido nuevos e innovadores esquemas de asociación internacional, a través de acuerdos de libre comercio con sus principales contrapartes comerciales y de su participación en la OCDE, APEC y otras organizaciones regionales.

4.2 Participación de México en la reestructuración de los sectores económico y social de las Naciones Unidas.

En el ámbito multilateral, México ha pugnado por la reestructuración del Sistema de las Naciones Unidas, buscando aumentar su eficiencia y mejorar la racionalidad en la utilización y asignación de los recursos financieros y humanos, así como obtener el

compromiso político de los miembros para promover la cooperación económica y el desarrollo en el mundo.

La participación de México en la Asamblea General de Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) y en los organismos especializados de carácter económico como la UNCTAD, la FAO, la ONUDI, la OMPI y otros se orienta a impulsar los procesos de reestructuración, con el propósito de modificar sus métodos de trabajo y actividades. Con ello se pretende lograr mayor eficiencia en la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo en sus respectivas esferas de competencia y propiciar una mayor y mejor vinculación entre estos organismos y las instituciones multilaterales de Bretton Woods.

Nuestro país ha insistido también en que la reestructuración de la ONU sea un proceso continuo y abierto, que permita responder de manera permanente a las nuevas realidades internacionales y a las necesidades de todos los países del mundo, en particular de las naciones en desarrollo. A tal fin, la reestructuración no debe limitarse únicamente a cambios en la estructura orgánica y operativa, sino también a lograr un mayor compromiso político de los Estados miembros y del Secretariado de la Organización, en el examen de las propuestas de cooperación y en su instrumentación, seguimiento y evaluación.

En el marco de la Asamblea General y de los órganos del sector económico y social de Naciones Unidas la participación de México se ha concentrado siempre en el impulso de fórmulas innovadoras de cooperación económica multilateral.

En este sentido, se impulsa una reforma a fondo del Consejo Económico y Social y de los Organismos Especializados de Naciones Unidas. En el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), México respalda los esfuerzos de los países en desarrollo por mejorar el acceso a mercados, la competitividad internacional

y la cooperación internacional para el desarrollo. Desde 1992, la UNCTAD vive un proceso de transformación en cumplimiento de las conclusiones de la VIII Conferencia celebrada en Cartagena, Colombia, lo que la está llevando a restaurar su credibilidad política y su eficacia operativa. Hay que seguir insistiendo por este camino.

Una preocupación fundamental del mundo de nuestros días es la lucha contra el proteccionismo. Congruente con su actuación nacional, México pugna por la apertura de los mercados internacionales, en los distintos foros de concertación multilateral y en sus negociaciones bilaterales. Después de muchos años de proteccionismo, México se unió al GATT en 1986 y fue uno de los principales promotores de la conversión del Acuerdo General en la Organización Mundial de Comercio. La participación de México en la Ronda Uruguay fue muy activa presidiendo el Comité encargado de la negociación de servicios, haciendo aportaciones en las diferentes mesas de trabajo, concertando posiciones en distintos foros regionales y, sobre todo, predicando con el ejemplo de su propia apertura.

En apoyo al sector agropecuario y alimentario de nuestro país, la participación de México en los Organismos de Naciones Unidas (FAO, FIDA y PMA) promueve tanto la reestructuración del sector agrícola-alimentario como acciones de cooperación en beneficio de México en los sectores agrícola, alimentario, forestal, de pesca y de medio ambiente.

La cooperación industrial ocupa también un lugar importante en los esfuerzos de cooperación multilateral. México ha insistido en lograr que la Organización de Naciones Unidas para el desarrollo Industrial (ONUDI) avance en su proceso de reestructuración y responda de manera efectiva al mandato de promover el desarrollo industrial de los países en desarrollo. Se ha puesto énfasis en la cooperación industrial, en la promoción de inversiones, en la transferencia de tecnología, en la movilización de recursos financieros para la industria, en el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria, en la promoción del desarrollo industrial sostenible y en la formación y especialización de recursos humanos.

En este contexto, desde el primero de abril de 1993 el mexicano Mauricio de María y Campos es el Director General de la ONUDI, primera ocasión que México ocupa un cargo de tan alto nivel en el Sistema de Naciones Unidas desde que Jaime Torres Bodet ocupó la Dirección General de la UNESCO en 1948.

En el marco de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), México ha venido apoyando la instrumentación de un Proyecto de Tratado para la Solución de Controversias entre Estados en Materia de Propiedad Intelectual; un Proyecto de Protocolo del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas; un Instrumento para la Protección de los Derechos de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes y los Productores de Fonogramas, con objeto de fomentar la protección de la propiedad intelectual a nivel internacional. Asimismo, se realizan gestiones ante la OMPI para el establecimiento del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y de un programa especial para la capacitación de expertos en materia de propiedad intelectual.

A fin de contribuir a la apertura de mercados y a la estabilización de precios de los productos básicos, se participa en diversos acuerdos y asociaciones multilaterales sobre café, algodón, azúcar, cacao, caucho natural y maderas tropicales. La evolución del mercado petrolero internacional recibe especial atención en este contexto.

Asimismo, a fin de promover la diversificación de nuestras relaciones económicas, se ha impulsado un mayor acercamiento con países de distintas regiones del mundo. Además de haber suscrito el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, se han promovido novedosos esquemas de integración y comercio con países de América Latina, suscribiendo acuerdos bilaterales de libre comercio con Venezuela y Colombia en el marco del Grupo de los Tres con Chile, Bolivia y los países centroamericanos, e impulsa negociaciones con los países de Mercosur. México fue admitido como integrante de la

OCDE, lo que abre múltiples opciones de cooperación, y se ha convertido en socio activo de APEC y participa igualmente en otros foros de cooperación de la Cuenca del Pacífico.

Con la Unión Europea se pretende llegar a un acuerdo novedoso de cooperación económica y concertación política que supere los esquemas tradicionales de cooperación entre países y/o regiones con distinto nivel de desarrollo.

Al mismo tiempo, se mantiene la participación en las reuniones del Grupo sobre Consulta y Cooperación Sur-Sur (Grupo de los 15), para impulsar la cooperación horizontal entre países en desarrollo y promover nuevas fórmulas de diálogo y concertación entre los países en desarrollo y las naciones industrializadas.

México pugna porque los esfuerzos para reanudar el diálogo entre países del Norte y del Sur tomen en cuenta los importantes cambios ocurridos en las relaciones internacionales y en las políticas nacionales de los distintos países y se traduzcan en acciones y mecanismos que respondan efectivamente a los intereses de los países en desarrollo. Se insiste también en que se evite la confrontación ideológica entre países con distinto nivel de desarrollo y que se inicie un diálogo constructivo sobre los problemas de la economía mundial, con miras a reducir los desequilibrios y a reconocer en la práctica las nuevas realidades de la interdependencia y la globalización.

4.3 Contribución de México a la Agenda para el Desarrollo.

Uno de los procesos en que los representantes mexicanos han ejercido una mayor influencia es el que se refiere a la definición de una Agenda para el Desarrollo, sobre todo desde 1993 en que se iniciaron las consultas convocadas por el Secretario General de Naciones Unidas. Como ya se indicó en el capítulo anterior, es fundamental capitalizar este proceso para que se adopten nuevos enfoques para interpretar los fenómenos del desarrollo

y para lograr modificar, de una vez por todas, las pautas de funcionamiento de los diferentes órganos, organismos especializados e instituciones afiliadas del Sistema Económico y Social de Naciones Unidas, sobre todo los mecanismos dedicados a impulsar la cooperación internacional para el desarrollo.

Además de insistir en este punto en la Asamblea General y organismos de la ONU, México ha impulsado el tema en el marco de la Cumbre Iberoamericana, en su participación en los debates de la Asamblea General, en sus reuniones con el Grupo de Río, el Grupo de los Tres y en los foros de concertación con los países del Caribe. Se ha insistido en que la Nueva Agenda para el Desarrollo se defina a la brevedad posible y atienda como tema prioritario un esfuerzo conjunto de combate a la pobreza. Igualmente, a iniciativa mexicana se convocó una Asamblea Especial de la OEA, que tuvo lugar en México a principios de 1994, en la que se propuso adoptar una estrategia continental para atender los problemas del desarrollo y encomendando este propósito al recién creado Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI)⁵¹.

En estas gestiones, México ha señalado que la Agenda para el Desarrollo debe servir de guía a la comunidad internacional y al Sistema de las Naciones Unidas para avanzar hacia el desarrollo económico y social de todos los pueblos, mediante el cumplimiento estricto de los acuerdos ya alcanzados en la Organización para combatir la pobreza, luchar contra el desempleo y acabar con las desigualdades sociales, combinando la eficiencia económica con la justicia social.

También es necesario que exista un equilibrio entre las actividades que las Naciones Unidas realizan en el ámbito del desarrollo y la cooperación económica y social internacional, por un lado, y aquellas destinadas a la seguridad y la paz internacional, por el

⁵¹ El CIDI se creó el 7 de junio de 1993 a raíz de la suscripción del Protocolo de Managua, y entró en vigor el 29 de enero de 1996.

otro. De lo contrario, se corre el riesgo de soslayar uno de los objetivos principales que dieron origen a la ONU, como es el desarrollo y la justicia social en todos los países que, además, constituye la premisa básica para lograr una paz y estabilidad duraderas. De ahí la insistencia en que la Agenda para el Desarrollo sea complementaria y se adopte en contrapartida de la Agenda para la Paz que ya empezó a instrumentar el Secretario General de la ONU.

Como respuesta de México a la convocatoria realizada por el Secretario General de la ONU en 1993 para expresar puntos de vista en torno a la nueva Agenda para el Desarrollo, el Gobierno de nuestro país dejó en claro que la Agenda para el Desarrollo debe ser integral en su contenido, de forma que se puedan abordar tanto las cuestiones de la pobreza como los temas no resueltos de la vieja agenda del desarrollo, a la vez que se incorporan los temas nuevos -protección ambiental, desarrollo sustentable y la atención a las necesidades sociales-; en lo institucional, debe permitir avanzar en la reforma del sistema de cooperación multilateral, evitar la duplicación de esfuerzos, introduciendo criterios de racionalidad para mejorar la eficacia y eficiencia, así como coordinar el sistema intergubernamental y los servicios de la Secretaría.

Para México, la Agenda debe por tanto sustentarse en un diálogo universal, transparente y constructivo que refleje los objetivos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Además, debe basarse en reglas claras y transparentes que tomen en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, en el reconocimiento del beneficio mutuo, el interés común y la corresponsabilidad, así como ratificar el derecho soberano de los Estados a elegir su propio sistema social y estrategia de desarrollo.

México ha precisado los temas que, de manera prioritaria, deben incluirse en la nueva agenda para el desarrollo y que requieren de medidas concretas de cooperación colectiva para su solución desde un enfoque integral y de largo plazo: aceleración del

crecimiento económico y el desarrollo social de los países en desarrollo sobre una base sustentable; educación, salud, alimentación y nutrición; desarrollo industrial; transferencia de tecnología; comercio internacional; deuda externa; financiamiento para el desarrollo; inversión; pobreza; protección ambiental; servicios y protección de la propiedad intelectual, así como población y corrientes migratorias.

Lo anterior manifiesta la necesidad de dar un nuevo impulso a la cooperación internacional para el desarrollo, la cual debe estar encaminada a apoyar el desarrollo económico y social; erradicar la pobreza; crear empleos; mejorar la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial; superar los atrasos estructurales; y consolidar fórmulas efectivas de cooperación y transferencia de tecnología entre países desarrollados y en desarrollo y entre éstos últimos, bajo un enfoque de corresponsabilidad de los países participantes.

4.4 Respuesta de México a la Convocatoria de la Cumbre Social.

De la misma manera, México contribuyó de manera activa y constructiva a la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995.

La diplomacia mexicana desplegó esfuerzos intensos desde el momento mismo en que se planteó la iniciativa de la Cumbre en 1992 y hasta su celebración en 1995, comprendiendo contactos e intercambios de opiniones con los países de América Latina y el Caribe, sobre todo en el marco de la CEPAL, de la Cumbre Iberoamericana, del Grupo de Río y en el contexto de la Cumbre de las Américas en Miami.

Así, además de que la representación gubernamental fue designada para ocupar una de las Vicepresidencias del Comité Preparatorio que sesionó desde principios de 1993, en septiembre de ese mismo año, fue sede de la Conferencia sobre Desarrollo Social y Pobreza,

que congregó en Oaxaca a representantes de gobiernos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y académicos de 56 países.

En sus negociaciones multilaterales México ha subrayado la necesidad de reorientar la cooperación internacional prioritariamente hacia el combate a la pobreza, mediante estrategias de largo alcance, es decir que vayan más allá de la mera coordinación entre países para enfrentar situaciones de emergencia. También se ha propuesto promover el intercambio entre los gobiernos de experiencias provechosas en el combate contra la pobreza, como parte de la cooperación internacional, iniciativas que han prosperado tanto en el ámbito latinoamericano como en el marco del Grupo de los 15.

A nivel regional, México participó activamente en la elaboración de las propuestas contenidas en el documento "Bases para un Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo Social", adoptado en el XXV Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Dicho documento constituyó una contribución importante de la región a la Cumbre Mundial no sólo por la anticipación con que fue elaborado, sino también por el carácter propositivo de sus conclusiones.

Ya en la Cumbre Social, la participación de México fue decisiva en la discusión y elaboración de los documentos acordados, sobre todo en temas como la atención a los pueblos indígenas en el combate a la pobreza y en las políticas de integración social; la incorporación de criterios ambientales en las estrategias de combate a la pobreza; el tema de la participación de los grupos sociales en la definición, ejecución y evaluación de políticas y programas; el respeto a los derechos de los migrantes, sean documentados o indocumentados; propuestas para mejorar la coordinación al interior del Sistema de Naciones Unidas y para asegurar los mecanismos de seguimiento de los compromisos de la Cumbre, entre los más destacados.

Cabe destacar que la nueva temática abordada y la posición internacional de México en ese momento -que se vió modificada por su incorporación a la OCDE y el consecuente retiro del G-77, así como por la percepción que derivó de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte- llevó a intentar nuevas estrategias de concertación que resultaron exitosas.

Por un lado, México mantuvo su tradicional posición de impulso a las causas latinoamericanas. Habiendo participado de lleno en la elaboración de los documentos en que se fijó la posición de conjunto de América Latina y el Caribe para la Cumbre, en la CEPAL y el SELA, sobre todo, la defensa de estas posiciones por los delegados de la región con la activa participación de los mexicanos, permitió demostrar el consenso y la unidad en torno a una problemática común.

Por otro lado, al tratarse temas que se habían discutido poco en foros multilaterales, y algunos otros que se incluían por primera vez en la agenda, permitió que se pusieran en práctica nuevas "alianzas temáticas" que resultaron más funcionales para el caso, que las antiguas posiciones de grupo o de conveniencia.

Así, por ejemplo, al proponerse la adopción de textos sobre poblaciones indígenas, México formó una coalición temática que contó con el apoyo -a nivel de grupo de redacción y en la plenaria- de países tan distintos entre sí como Ecuador, Canadá, Perú, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y algún país nórdico, que mostró su solidaridad con la causa.

Podrían citarse otros ejemplos, como el del tema de los trabajadores migratorios en el que fue patente la unidad de criterios entre países como México y Argelia -ambos expulsores de migrantes- y a los que en cambio se opuso Malasia -receptor de inmigrantes

de la India, China e Indonesia-, a pesar de que los tres están catalogados como países en desarrollo.

En estos y otros casos, lo cierto es que se dio un gran paso adelante al abandonarse prácticas tradicionales que parecían convertirse en vicios y que -al exigir el apoyo a posiciones grupales- dejaban de lado el interés nacional que es el que debe prevalecer en cualquier negociación entre países.

También en los preparativos nacionales para la Cumbre Social se dieron innovaciones. La principal fue la constitución de un Comité Nacional que se encargó de preparar la participación de México en la reunión de Copenhague, coordinado conjuntamente por las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Desarrollo Social. En este Comité se dieron cita servidores públicos de distintas dependencias del sector social y de política económica del Gobierno, investigadores académicos, legisladores, empresarios y representantes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) en un esfuerzo de concertación inédito en la conducción de la política exterior de México.

Este ejercicio, en el que fue notoria la intensa actividad desplegada por las dos Cámaras del Poder Legislativo, comprendió la celebración de consultas intersectoriales regionales en diversas localidades de la República Mexicana; se tradujo en el "Informe sobre Desarrollo Social de México" a la Cumbre Mundial y, sobre todo, llevó a contar con una presencia plural e intersectorial de México en Copenhague.

4.5 Cooperación de México para el Desarrollo.

En el ámbito bilateral o regional, la colaboración que ofrece el Gobierno de México a los países en desarrollo responde a las demandas planteadas por los propios países que la solicitan y es otorgada sin condicionamiento alguno y con respeto pleno de sus soberanías,

bajo la convicción de que la cooperación es uno de los mecanismos más eficaces para el desarrollo social y económico de los pueblos para asegurar la paz y la estabilidad internacionales. En este marco, han sido de especial importancia las acciones de cooperación impulsadas en América Latina y el Caribe; en el ámbito del Grupo de los 15, y mediante la suscripción de múltiples acuerdos bilaterales con los países de todas las regiones geográficas.

A través de distintas dependencias gubernamentales y con la creciente participación del sector privado, las acciones de cooperación técnica de México superan los 5,000 proyectos de cooperación con más de 50 países y 14 organismos internacionales, lo que refleja la importancia de esta actividad para el fomento de sus vínculos internacionales.

En los últimos años México se ha convertido en un oferente activo y eficiente de cooperación técnica, sobre todo hacia países ubicados en el área centroamericana y del Caribe. De una veintena de proyectos existentes en 1989, se ha pasado a recibir y atender en la actualidad más de 2,000 propuestas de cooperación técnica, la mayoría de las cuales (80%) provienen de los países de Centroamérica y el Caribe (1%), y 10% de países sudamericanos como Bolivia, Paraguay y Perú.

Cabe destacar que México ha transformado cualitativamente su condición de demandante de cooperación técnica a la de oferente-receptor, lo que le ha llevado a definir nuevas formas de cooperación bajo la coparticipación y el cofinanciamiento, para la realización de proyectos de interés y beneficio mutuo. En esta vertiente se han realizado 2,045 proyectos con 11 países industrializados y 14 organismos internacionales.

Asimismo, México ha estimulado el intercambio de conocimientos con países de desarrollo relativo similar. En este rubro, se han impulsado alrededor de 900 proyectos de cooperación, de los cuales más de 670 se han realizado con países latinoamericanos.

Merece mención especial el Acuerdo de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe, que representa uno de los mecanismos económicos más eficientes de cooperación internacional hacia países en desarrollo en el que México participa. Este instrumento es único en su género, ya que contribuye a asegurar el abasto energético de la región, a disminuir sus desequilibrios comerciales y a desarrollar relaciones financieras equilibradas.

Como se señaló al principio de este capítulo, uno de los grandes rubros en que se ha desarrollado la cooperación internacional de México en materia de desarrollo es el relativo a la propia experiencia nacional en la materia. Programas como el de desayunos escolares, el de la construcción de escuelas; los fondos para la juventud, la infancia y la familia; las comisiones para la atención de zonas y grupos marginados y, más recientemente, el Programa Nacional de Solidaridad, constituyeron en su momento focos de atención de la comunidad internacional. Es ésta una veta de cooperación en la que resultaría interesante -y, sin duda, provechoso- profundizar.

En síntesis, para México la cooperación internacional para el desarrollo constituye uno de los principios fundamentales de su política exterior. Este principio se renueva con un vigoroso impulso bajo las actuales condiciones mundiales, que urgen hacia una solución para superar los problemas de la pobreza y las cuestiones del desarrollo, que afectan por igual a los países en desarrollo y a los desarrollados. En la perspectiva mexicana, ello supone la acción concertada de la comunidad internacional para identificar y poner en marcha acciones dirigidas a hacer más eficientes las organizaciones internacionales, evitar la duplicidad de funciones y, en general, para lograr que un mayor número de personas en el mundo se beneficien, en los hechos, con los resultados de las negociaciones y programas internacionales.

En este sentido, se reconoce la activa participación de México en la reestructuración de los sectores económico y social de las Naciones Unidas, en la negociación de la Agenda para el Desarrollo, en la celebración de la Cumbre Social y en la implementación de mecanismos tendientes a ejecutar los acuerdos ahí alcanzados, así como en una serie de acciones bilaterales en el terreno económico, político y de la propia cooperación, y cuyo objetivo principal ha sido el de salvaguardar el interés nacional intentando garantizar mejores condiciones de vida para la población. La gestión de México en el terreno de la cooperación internacional para el desarrollo ha estado acompañada de un intenso trabajo al interior del país, cuyo principal resultado ha sido el lograr una mayor concientización a nivel poblacional e institucional sobre la urgencia de eliminar la pobreza y por garantizar mayores oportunidades y mejores niveles de vida para un número creciente de mexicanos. Ha habido grandes avances históricos en este sentido; sin embargo, debe señalarse, aún quedan muchos rezagos por superar y falta mucho por hacer. Con seguridad, en el futuro el gran reto para la diplomacia y la gestión internacional de México será la de lograr que los beneficios de su trabajo reditúe en el menor tiempo posible, una sensible mejoría del nivel de vida de los mexicanos.

CONCLUSIONES

En el umbral de un nuevo milenio, la comunidad internacional se enfrenta a una escena mundial en rápida e incesante transformación, que plantea retos inéditos, abre nuevos cauces a la acción conjunta y, por lo mismo, lleva a cuestionar los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo un reajuste en la correlación de fuerzas a nivel internacional y la aparición de nuevas "reglas del juego" en lo económico, en las fórmulas de cohesión social y organización política, así como en la concertación de alianzas para la negociación internacional.

Los Estados se enfrentan a la necesidad de diseñar nuevas estrategias para lograr una inserción más eficaz en el hasta ahora indefinido orden internacional de la posguerra fría. Fenómenos como la globalización económica y la interdependencia, así como los efectos de los adelantos tecnológicos y las comunicaciones han tenido impacto en prácticamente todos los aspectos de la vida humana. La aparición de nuevos problemas y la agudización de otros ya existentes, bajo nuevas circunstancias, nos colocan frente a la disyuntiva de adecuar las estructuras nacionales e internacionales vigentes para resolverlos.

La Agenda Internacional de fin de siglo se compone de temas relativamente nuevos, que vienen a cuestionar el discurso y los métodos de la negociación internacional. El tratamiento de cada uno de los nuevos temas, tales como las migraciones, la protección de los derechos humanos, el cuidado del medio ambiente, el narcotráfico, la erradicación de la pobreza, el terrorismo, etcétera, ha experimentado una evolución difícil de imaginar hace

apenas algunos años. La inclusión de nuevas variables y el desarrollo propio de estos fenómenos, aunado a la falta de solución de añejos problemas, ha conformado una compleja problemática para la que no siempre es fácil deducir una respuesta.

Hay una creciente atención mundial por los problemas de la humanidad, determinada por diversos factores, entre los que destacan los cambios de los últimos años en la escena internacional, que favorecieron la concertación política en temas distintos a los de la confrontación este-oeste; el retroceso en los niveles de vida en la mayoría de los países en desarrollo y aun en los desarrollados, que ha llevado al convencimiento de que debe prestarse atención global a problemas otrora considerados meramente locales; y, finalmente ha crecido la "sensibilidad" mundial por los problemas de la humanidad, a consecuencia del fortalecimiento de las voces democráticas al interior de los países y, en general, a un mayor activismo de la sociedad civil organizada.

Poco a poco, se llega al convencimiento de que es incluíble que los países compartan una visión clara de que el objetivo de llegar a un desarrollo sustentable requiere de un esfuerzo conjunto y una plena armonización de intereses y preocupaciones, en el contexto de un mundo transformado, en el que las fronteras nacionales se han ido desdibujando y existe una mayor interconexión entre lo que sucede al interior de cada uno de los países.

En este contexto, la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades se advierten como la causa fundamental de los problemas del nuevo siglo a nivel nacional e internacional, lo que lleva a ubicar a la promoción del desarrollo como prioridad fundamental de las relaciones internacionales contemporáneas.

Un primer gran paso en este sentido se ha logrado con el reconocimiento por parte de la sociedad internacional de la necesidad de "colocar al ser humano en el centro del

desarrollo". Este principio, que ha venido tomando forma desde que en la Carta de las Naciones Unidas se hablaba del bienestar de los pueblos, ha sido la base para importantes iniciativas, como las concebidas en los Informes sobre Desarrollo Humano desde su aparición en 1990. En 1992, los países que asistieron a la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, declararon como su primer principio que los seres humanos están en el centro del desarrollo sustentable y establecieron un programa de acción para lograrlo. El principio de "poner a la gente en el centro del desarrollo" fue reforzado en las siguientes reuniones internacionales de Derechos Humanos en Viena en 1993 y la de Población en el Cairo, en 1994; en 1995 recibió un renovado impulso en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, así como en la Cuarta Conferencia sobre la Mujer en Beijing, en 1995.

Múltiples documentos, resultados de encuentros multilaterales, dan cuenta de esta nueva conciencia colectiva de solidaridad, que tiende a extenderse y fortalecerse a pesar de grandes presiones en contra. Los resultados de las Cumbres sobre la Infancia, sobre la Tierra, sobre Derechos Humanos, sobre la Población y, más aún sobre el Desarrollo Social, así como los trabajos en curso en el marco de Naciones Unidas para definir una nueva Agenda para el Desarrollo, dan cuenta de ello.

Es así como el desarrollo social, con su carácter integrador y globalizador, se perfila de manera contundente como el tema fundamental de la Agenda Internacional de fin de siglo.

Como se ha tratado de demostrar en este trabajo, el combate a la pobreza, la creación de empleo productivo, el impulso de la integración social y la búsqueda de nuevas fórmulas de cooperación internacional son metas ineludibles que deben estar presentes en el quehacer cotidiano de la sociedad del nuevo siglo. De otra manera, se acentuarían las tensiones que apuntan hacia enfrentamientos internos e internacionales de magnitud global.

Este planteamiento suscita conclusiones en distintos ámbitos del conocimiento y en el quehacer político nacional e internacional, fundamentalmente en lo que se refiere a:

a) la dinámica de las relaciones internacionales y la promoción del desarrollo;

b) la acción nacional en cada uno de los aspectos relacionados con el desarrollo social, y

c) la forma en que concebimos las Relaciones Internacionales, como objeto y sujeto de estudio.

El objetivo de este último apartado será el de ofrecer algunas reflexiones en torno a estos cuestionamientos, a fin de determinar el impacto y las posibles alternativas de discusión sobre la creciente preocupación internacional por el problema del desarrollo.

a) La dinámica de las relaciones internacionales y la promoción del desarrollo.

Un primer nivel de análisis está determinado por la relación entre la actual dinámica de la política internacional y el desarrollo social, en tanto reto emergente de la agenda internacional de fin del milenio. Resulta evidente que la aparición de fenómenos que antes no existían tiene como origen tanto los cambios de la escena internacional, como los gestados al interior de los propios países.

Los notables avances en el desarrollo de la vida humana durante el presente siglo se ven opacados por los efectos de injustas desigualdades. El progreso tecnológico y el éxito económico de algunos países no se ha traducido en igual número de oportunidades para la población de escasos recursos tanto en el mundo desarrollado como en el de en desarrollo.

Más aún, pareciera que los modelos económicos aplicados han ocasionado que las diferencias sean más acentuadas. Hoy día, los pobres son más pobres y los ricos son más ricos. El mundo se encuentra dividido entre la opulencia, avance, modernidad y eficiencia en contraste con el atraso, la pobreza, la inequidad y el deterioro.

Muchos de los países en desarrollo no han podido completar las reformas económicas y políticas iniciadas en años anteriores, lo cual se ha traducido en un lento proceso de transición hacia formas más eficaces y transparentes de gobierno, representación y administración. La esperanza de que dichas reformas se traduzcan en beneficios para la población es aún lejana en muchos países. Los resultados más evidentes son el deterioro y el atraso de los grupos menos favorecidos.

Si bien resulta relativamente fácil que en la actualidad el hombre viaje al espacio, no se ha podido garantizar que los habitantes de Africa Subsahariana tengan alimento seguro para el día siguiente. Los increíbles descubrimientos en campos como la informática, la biotecnología o la medicina no han sido capaces de dotar con un mayor número de oportunidades de acceso a salud y alimentación para más de mil millones de habitantes del Tercer Mundo que viven en la pobreza extrema. Los más afectados por esta situación resultan ser los niños, ancianos, mujeres, enfermos e indígenas.

La lógica del mercado indica que estas "imperfecciones" tenderían a corregirse por sí solas. Sin embargo, esto no ocurre como se quisiera. Además, habrá que tomar en cuenta, como señala Julieta Campos⁵², que quizá esto nunca suceda, en virtud de que el mercado tiende a la concentración más no a la distribución.

⁵² CAMPOS, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres?* Ed. Aguilar; México, 1995; pp 25-34.

Ninguna lógica se sostiene sobre el deterioro de la vida humana. La pobreza se traduce al mismo tiempo en ineficiencia de los mercados, en improductividad, intervención, irracionalidad y desestabilización, con los consabidos trastornos primero en las cadenas productivas nacionales y luego internacionales, como efecto de la propagación de la estructura comercial y a las propias tendencias de la economía mundial. La pobreza, un problema caracterizado como "local", se va extendiendo peligrosamente a otros sectores, inhibiendo las acciones nacionales en pro del desarrollo social y el progreso económico de las familias, las empresas, los sectores, las naciones.

En un mundo globalizado, donde las fronteras poco a poco se van desdibujando, la pobreza y las ineficiencias de los mercados se van extendiendo y permeando estructuras productivas diferentes a las nacionales. Lo local se va convirtiendo en global. El problema de unos se vuelve problema de todos, al comprobarse los efectos bilaterales y multilaterales de la migración, las epidemias, el desempleo, etcétera, tanto en países adelantados como en los menos desarrollados. He aquí el verdadero desafío de los "temas emergentes" de la Agenda Internacional de fin de milenio. Lo que pasa en un país tiene necesariamente consecuencias en otros. Los riesgos de la globalización se encuentran plenamente identificados en los temas emergentes.

Un mundo dividido en pobres y ricos lleva intrínseca la desigualdad en todos sus planos. De acuerdo con la estructura actual del sistema internacional, el impacto negativo asociado a esta problemática poco a poco irá afectando tanto a ricos como pobres, mermando la capacidad de los primeros y hundiendo más a los segundos en un peligroso juego en el que está de por medio la sobrevivencia de las poblaciones, los países y del propio sistema internacional. He aquí la otra cara de la globalización.

El desafío de erradicar la pobreza, de distribuir mejor los recursos y de ofrecer a un mayor número de habitantes mejores oportunidades para su desarrollo humano es un reto de

todos las naciones desarrolladas y no desarrolladas. La esperanza de que el "orden internacional" sea más justo es una tarea que corresponde a los actores de la escena internacional. Lograr un proceso de modernización con crecimiento económico y equidad social es, sin duda, el mayor de los desafíos que hoy enfrentan todos los países y las sociedades. A nadie conviene un mundo desigual, en que los contrastes injustos actúan en perjuicio de todos.

La globalización de la economía, que se profundiza durante la década de los ochenta y que ocurre de manera simultánea a la ruptura de la bipolaridad política, ha venido a plantear nuevos retos a los distintos actores de la sociedad mundial en la edificación de un sistema económico internacional más equilibrado y equitativo, donde prevalezcan la solidaridad, la cooperación y el beneficio mutuos entre naciones y estados.

Al mismo tiempo, siguen sin resolverse y aún se agravan muchos de los problemas económicos que en las últimas décadas han enfrentado la mayoría de los países en desarrollo, principalmente en las esferas de deuda externa, financiamiento para el desarrollo, comercio, deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos, transferencia de tecnología, agricultura y alimentación, los cuales obstaculizan sus esfuerzos internos de estabilización y ajuste de sus estructuras productivas y, por tanto, sus posibilidades de recuperación económica. A lo anterior, se ha venido a sumar el problema del lento crecimiento en las principales economías desarrolladas que afecta la dinámica de la economía mundial y, en consecuencia, el crecimiento de los países en desarrollo.

Frente a esta problemática y ante la creciente preocupación que la pobreza, el desempleo, la marginación social y la migración de tipo económico han despertado en la comunidad mundial debido a las implicaciones que estos fenómenos están teniendo en el ámbito político y la estabilidad social de los países, los gobiernos demandaron en la ONU la formulación de una "Agenda para el Desarrollo", bajo la premisa de que el desarrollo

económico y social debe ser uno de los objetivos prioritarios de la cooperación internacional y debe dársele ese carácter en la agenda de todos los foros, especialmente en la de las Naciones Unidas.

El mandato otorgado al Secretario General de la Organización incluye un marco para la labor tanto de los organismos y organizaciones competentes del Sistema de las Naciones Unidas, como de los Estados Miembros en la esfera del desarrollo socioeconómico. Con dicha agenda los países en desarrollo pretenden dar respuesta y/o complementar la Agenda para la Paz propuesta por el Secretario General de las Naciones Unidas que ya está en operación.

De manera complementaria y ante el consenso de las sociedades y los gobiernos sobre la necesidad urgente de superar los problemas descritos y sentar las bases para un crecimiento económico y sostenido y una distribución más equitativa de la riqueza en el mundo, se promovió en la ONU la realización de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

La Cumbre Social de Copenhague fue sin duda, una oportunidad histórica para que la comunidad internacional asumiera compromisos al más alto nivel político para dar atención prioritaria a los problemas de la pobreza, el desempleo y la marginación, y para promover la cooperación internacional en estas esferas.

En la Cumbre se otorgó por primera vez un tratamiento integral a los temas de desarrollo, se asumieron compromisos específicos, en muchos casos con plazos de ejecución definidos, en materia de combate a la pobreza y promoción del desarrollo social, y se plantea una perspectiva de largo plazo para abordar de manera conjunta los problemas sociales del mundo, en consonancia con la globalización y la interdependencia. Se reconoció, igualmente, la urgencia de adoptar un nuevo enfoque para la conducción del

desarrollo, en el que todos los países estén de acuerdo en ciertos parámetros generales para conducir sus políticas económicas y sociales, reconociendo las realidades de la globalización y la interdependencia.

Al tiempo que los países adopten criterios armonizados para el impulso de sus respectivas economías, deben acordarse también mecanismos innovadores para dar un nuevo impulso a la cooperación internacional. La globalización de los procesos productivos y los mercados, y la interdependencia, deben traducirse también en un manejo conjunto de los problemas del desarrollo, con responsabilidad compartida, reconociendo las asimetrías y atendiendo prioritariamente las necesidades de los grupos nacionales y los países menos desarrollados.

Es indispensable, por tanto, que el desarrollo se enfoque desde una perspectiva causal donde el crecimiento económico sea acompañado de una política deliberada sobre la redistribución de la riqueza, tanto entre las naciones como al interior de los países. Sólo condiciones socioeconómicas y niveles de vida adecuados para la población constituyen una sólida e incuestionable garantía para evitar conflictos en los países.

Con esta nueva conciencia general, el desarrollo social debe ser uno de los objetivos prioritarios de la cooperación internacional y debe otorgársele este carácter en la agenda de todos los foros mundiales, especialmente los de índole multilateral.

En la coyuntura actual, es fundamental reorientar la labor de los organismos internacionales, tanto los de carácter regional como los multilaterales, para evitar el *impasse* de aquellos que pueden ser útiles en la promoción del desarrollo, para desaparecer los que ya confirmaron su ineficiencia, para reorientar los que se puedan y, sobre todo para fijar metas concretas y los recursos necesarios para los que en el futuro seguirán ocupándose de estos temas.

b) La acción nacional en cada uno de los aspectos relacionados con el desarrollo social.

Como se ha reiterado, no se puede conservar la estabilidad política y la paz social, si antes no se atienden los problemas de carácter económico, como son la pobreza, el desempleo y las desigualdades sociales. Estas son muchas veces la causa de situaciones de inestabilidad al interior de los países y de conflictos entre naciones, en razón de lo cual deben ser asuntos de preocupación no sólo cada país en particular, sino de la comunidad internacional en su conjunto.

La superación de la pobreza, si bien preocupación internacional, es una meta fundamentalmente de interés nacional. Se debe perseguir como un imperativo ético y un prerequisite económico en la constitución de una sociedad moderna. La pobreza, la marginación y el desempleo significan en términos económicos -aún sin acudir al prisma de la moral-, subutilización de los recursos, gasto improductivo, mercados insolventes y limitada capacidad fiscal. Es decir, la pobreza no sólo es efecto de políticas económicas parciales; subyace también en las causas que perpetúan el subdesarrollo.

Para México, el desarrollo social y la erradicación de la pobreza extrema son los grandes retos que deben enfrentar sociedad y gobierno en el futuro próximo. En la medida en que se avance en la superación de esta problemática se estarán sentando las bases para lograr la paz y la estabilidad nacionales y sólo así será viable el país como nación.

La experiencia reciente de México demuestra que el desarrollo no puede lograrse con la sola acción del Estado, ni por una confianza ciega en las fuerzas del libre mercado. La propia evolución nacional ha demostrado que, en el proceso de redefinición del papel del Estado, éste no debe abdicar de su responsabilidad social. Si bien le corresponde impulsar el desarrollo, también le concierne promover la justicia social.

Después de décadas en las que el modelo de desarrollo económico predominante en un buen número de países estaba sustentado en la actuación de un Estado planificador y redistributivo, aunque ineficiente y paternalista, mucho se ha insistido en la libertad para asignar los recursos productivos escasos de que dispone la sociedad. Sin embargo las "imperfecciones" del mercado, o mejor dicho de esta visión, que se manifiestan en las graves contradicciones a las que se enfrentan grandes grupos de seres humanos en el mundo, obligan a desmitificar la intervención del poder público, reconociéndole su capacidad para asegurar que los frutos del esfuerzo común beneficien al conjunto de la colectividad.

Ha quedado comprobado que el mercado no es el conducto más adecuado para la asignación de recursos ni para desarrollar programas de atención para los grupos más vulnerables de la sociedad, cuya integración plena seguirá constituyendo un problema de difícil solución durante muchas décadas más. Por ello, el tema de las políticas públicas, económicas y sociales, así como el del uso eficiente de los recursos fiscales disponibles para financiar programas sociales, asumen hoy una actualidad renovada.

Una de las grandes ventajas del debate que se ha dado en el plano internacional en torno al desarrollo es que es posible discernir un enfoque general de las políticas económicas que es preciso promover para combatir la pobreza e impulsar el desarrollo. En términos generales, deberían comprender lo siguiente:

i) Partir de una concepción global, es decir, integral del desarrollo, que permita abordar de manera simultánea y complementaria:

- el impulso de políticas económicas adecuadas al grado de desarrollo del país, a las necesidades de la gente, a la capacidad de la estructura productiva y al tamaño del financiamiento posible;

- el fomento de la inversión con desarrollo tecnológico;
- la transformación gradual de las estructuras productivas;
- la creación de nuevos empleos productivos de acuerdo con el tamaño y características de la población;
- la equidad en la distribución de la riqueza y las oportunidades;
- el potencial de las regiones y sectores;
- el buen gobierno;
- la seguridad pública;
- el respeto de los derechos individuales y colectivos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y
- las fuentes de cohesión nacional y paz social.

Este enfoque integral hace hincapié en el progreso técnico, el empleo productivo con remuneraciones adecuadas, la inversión en recursos humanos y la concertación necesaria tanto para alcanzar y mantener niveles adecuados de competitividad internacional como para mejorar la distribución del ingreso. Asimismo, contempla medidas redistributivas en favor de los grupos más desfavorecidos.

ii) Integración Social

Es necesario lograr un consenso en tomo a normas compartidas, valores éticos comunes y mayores niveles de equidad, para alcanzar los niveles de cohesión social que requiere el esfuerzo del desarrollo. La integración social concebida en estos términos supone un proceso amplio y no excluyente de **participación** en la búsqueda del desarrollo y en el goce de sus beneficios, así como el acceso efectivo de todos a una educación y una capacitación adecuadas.

Estas premisas constituyen las bases de una igualdad efectiva de oportunidades para todos los grupos que integran la sociedad, de manera que se consolide y profundice la democracia; se amplíe la participación social; se promueva la integración social de los grupos marginados y se reformen los sistemas educativo, de capacitación y de salud.

iii) Alivio y Reducción de la Pobreza

Para superar la pobreza es indispensable restablecer la capacidad de crecimiento y de inversión, con miras a crear más y mejores puestos de trabajo productivo. Al mismo tiempo que se conservan políticas de compensación social, se deben acelerar procesos autosostenidos de combate a la pobreza, complementados con políticas y programas de capacitación y educación que eleven la productividad y los lleven a insertarse de lleno en los mercados.

iv) Generación de Empleo Productivo

La política laboral debe contribuir a la transformación productiva y a la modernización de la economía, minimizar y distribuir en forma más equitativa los costos sociales que se puedan derivar de los procesos de reestructuración económica, afrontar el

aumento de la población en edad de trabajar y propiciar la inserción de los trabajadores en un marco de concertación, con pleno respeto a sus derechos laborales.

En este sentido, se requiere que la modernización productiva abarque cada vez más sectores, que el combate a la pobreza surja más de la modificación de la estructura productiva y menos de la asistencia pública, y que la equidad y la integración social estén presentes en la generación de empleo productivo y en la promoción tecnológica.

v) Cooperación Internacional

Se deben asumir compromisos reales de política en materia de cooperación internacional. Frente a los grandes desequilibrios sociales en el mundo, hay que insistir - como se dijo en Copenhague- en crear una conciencia generalizada sobre la necesidad de un enfoque integral que ofrezca un marco conceptual adecuado para promover el desarrollo económico y social y para inducir a todos los países a asumir la responsabilidad de desplegar esfuerzos en pro de un desarrollo sostenible con justicia social. La estructura institucional debe readecuarse para apoyar este nuevo propósito.

vi) Comercio Internacional

La globalización de la economía debe llevar al reconocimiento por parte de los países de la necesidad de readecuar sus estrategias económicas con miras a su inserción en los mercados internacionales. La eliminación de las trabas al comercio de bienes y servicios es elemento indispensable para facilitar el crecimiento económico, por lo que la función de la Organización Mundial de Comercio y de los acuerdos regionales o bilaterales de libre comercio están llamados a desempeñar un nuevo papel para la promoción del desarrollo social.

La reactivación del comercio impone la necesidad de procurar que sus efectos sociales y, más específicamente, los laborales, sean benéficos. El incremento de la competitividad internacional no debe lograrse a costa de una mayor explotación de la mano de obra.

Se considera urgente consolidar un comercio internacional justo y abierto, ya que éste contribuye más al bienestar social que cualquier asistencia, por más generosa que sea. En el proceso de ajuste de los distintos países a las nuevas condiciones de la economía mundial es fundamental contar con un esquema de comercio abierto y no discriminatorio.

Con este espíritu, México impulsa con determinación su proceso de apertura comercial y prueba de ello son los acuerdos comerciales firmados con Chile, Canadá y Estados Unidos, Costa Rica y con el Grupo de los Tres. Al mismo tiempo, avanza en la negociación de acuerdos similares con el conjunto de naciones centroamericanas.

vii) Medio Ambiente

La protección del ambiente y el derecho a un ambiente sano deben contribuir al fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de lo social y en la lucha contra la pobreza.

El desarrollo sostenible requiere una economía internacional dinámica y un sistema de comercio multilateral predecible, equitativo y no discriminatorio para apoyar las políticas económicas nacionales de desarrollo y de protección al medio ambiente, tanto en países desarrollados como en desarrollo.

Es necesario insistir que la promoción del desarrollo sostenible es incompatible con la imposición de condicionantes ambientales y económicos, así como rechazar

categoricamente la tendencia a que bajo cuestiones ambientales se genere un nuevo tipo de proteccionismo.

Asimismo, debe tenerse en consideración que la incorporación de la preocupación ambiental al proceso productivo requiere un esfuerzo sistemático que abarca desde la conducción de la política económica, la gestión de los recursos naturales, la innovación tecnológica, la participación de la población, la educación, la consolidación de instituciones, la inversión y la investigación. Por tanto sería necesario que cada país, en función de los elementos anteriores, definiera cuáles mecanismos aplican mejor para internalizar los costos ambientales de acuerdo a su realidad nacional.

En el caso de México, además de su constante contribución a foros multilaterales en la materia, la reciente negociación de un acuerdo de cooperación ambiental realizada con Estados Unidos y Canadá, hace patente la posibilidad de concretar instrumentos esenciales entre economías en desarrollo y desarrolladas para alcanzar el desarrollo sostenible y enfrentar conjuntamente los costos derivados de manera corresponsable.

En este sentido, el acuerdo logrado por México reafirma el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y su responsabilidad de vigilar que las actividades bajo su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros Estados. Con este espíritu, el acuerdo de cooperación ambiental de América del Norte establece los mecanismos para la discusión de asuntos ambientales, para la revisión de sus acuerdos y la elaboración de recomendaciones.

Cabe destacar también que, de manera complementaria, el Gobierno de México suscribió un acuerdo con el de los Estados Unidos para el establecimiento de una Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y de un Banco de Desarrollo de América del Norte. Este último instrumento reconoce la importancia de conservar, proteger y manejar el medio

ambiente y de que la cooperación en este ámbito, incluyendo el financiamiento de proyectos de desarrollo fronterizo bilateral, es esencial para alcanzar el desarrollo sostenible.

La diplomacia multilateral de México habrá también de seguir reconfigurándose, con base en nuevas alianzas temáticas y funcionales, que permita capitalizar el amplio bagaje histórico y el prestigio ganado por nuestro país en los cincuenta años de gestión internacional para el desarrollo.

Pero, más aún, hemos de impulsar una profunda transformación en la forma en que concertamos al interior del país nuestra participación en los organismos internacionales. Sin un compromiso claro y preciso de y con los distintos sectores, las declaraciones seguirán sonando huecas y su beneficio será nulo para el bienestar nacional. La continua participación de la sociedad civil en el debate y ejecución de los compromisos es fundamental.

Finalmente, todo el ejercicio de promover una nueva Agenda para el Desarrollo será en vano si no se llevan a la práctica los compromisos asumidos a nivel gubernamental en los distintos foros internacionales.

c) Nuevos paradigmas en las Relaciones Internacionales

Después de varios años en los que los paradigmas realistas fueron la tendencia predominante en la explicación de la realidad mundial, actualmente se observa cómo la política internacional se ve cada vez más influenciada por la participación de entidades diferentes a los Estados. Contra la perspectiva realista o estatocéntrica, desarrollada por Hans Morgenthau en la década de los cincuenta, analistas como Wallerstein, Cardoso y Magdoff han desarrollado el enfoque "pluralista o globalcentrista" para explicar las

características actuales del sistema internacional y la actuación múltiple de actores. Esta perspectiva en particular, pone énfasis en el desarrollo económico y las inequidades socioeconómicas en un mundo que opera bajo un enfoque sistémico. De acuerdo con los mismos analistas, el auge del capitalismo ha provocado que los países ricos se sitúen en el centro de las decisiones que afectan a todos los demás países en desarrollo, los cuales quedan relegados, desde la periferia, a mantener una relación de dependencia con el centro

53

Si bien este cuerpo de ideas resulta útil en la interpretación de ciertos aspectos de las relaciones internacionales, fenómenos como la interdependencia rebasan su campo de explicación. En la actualidad, se observa como ciertos países en desventaja de capacidades y recursos mantienen una relación interdependiente con países poderosos. Es probable que en el futuro sea cada vez más frecuente observar cómo se abre la posibilidad para que estas naciones conviertan sus discapacidades y falta de recursos en instrumentos de negociación, en virtud de la responsabilidad e intereses compartidos que caracterizan a los problemas de hoy.

La nueva problemática, que se presenta en una nueva correlación internacional de fuerzas políticas, contempla también el surgimiento de nuevos actores en las relaciones internacionales: las empresas transnacionales, las organizaciones no-gubernamentales e inclusive distintos tipos de alianzas entre Estados.

Ahora bien, la multiplicación de actores en las relaciones internacionales no es un fenómeno aislado. Responde en buena medida a la nueva escena mundial. Una sociedad mejor comunicada y concientizada sobre los problemas que rebasan las fronteras estatales se ha abocado a la discusión y a la búsqueda de soluciones.

⁵³ KRIESBERG, Louis. *International Conflict Resolution*. pp 6-8.

Durante la Cumbre de Copenhague se observó una importantísima participación de las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG's), que vino a dar un nuevo giro a la negociación internacional. Antes así había ocurrido en Río de Janeiro, lo que se acentuó en El Cairo y se hizo aún más evidente en Beijing. En lo sucesivo, la negociación multilateral en los organismos gubernamentales difícilmente podrá soslayar las demandas de las ONG's.

La negociación sobre el desarrollo social y humano es tema de interés para muchos de estos grupos. Los temas relacionados con el respeto a los derechos humanos, la protección del medio ambiente, los derechos de la infancia, mujeres, ancianos e indígenas cobran renovado interés para las asociaciones no gubernamentales, quienes por su parte han modernizado sus redes de comunicación y financiamiento alcanzando, en muchos casos, un poder que les permite una activa participación en los foros nacionales e internacionales.

Tenemos, entonces, frente a nosotros un nuevo paradigma para los estudiosos de las Relaciones Internacionales: antes, el objeto central de estudio eran las acciones e interacciones de los actores internacionales; hoy, el tema principal tienden a ser cuestiones nacionales internas o inclusive meramente locales. Antes, el Estado se ubicaba como el principal actor internacional; hoy, la acción estatal se analiza en igualdad de circunstancias - e incluso se ve rebasada-, que la de empresas transnacionales, asociaciones regionales u organismos no-gubernamentales.

Ayer era intocable el concepto de soberanía absoluta del Estado; hoy, los Estados se ponen de acuerdo en hasta dónde ceden parte de esa soberanía o incluso aceptan la intervención en aras del interés colectivo de la humanidad.

En el pasado, el objeto de las Relaciones Internacionales se antojaba algo macro; hoy y al futuro, al concentrarse en el bienestar del ser humano, vuelve al microcosmos que siempre debió ser el punto central del estudio interdisciplinario.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- CAMPOS, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación. Ediciones Aguilar, México, 1995; 688 pp.
- CASTORJADIS, Cornelius en Le Mythe du Développement (Coord. Candido Mendes). Seuil, Paris; 1977; 76 pp.
- CLEVELAND, Harlan, HENDERSON, Hazel y KAUL, Inge (Ed.). FUTURES, the journal of forecasting, planning and policy. Vol 21, Número 2, Gran Bretaña, marzo de 1995; 269 pp.
- CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos (coords.). La disputa por la nación. Siglo XXI Editores, México, 1981; 92 pp.
- DRUCKER, Peter. Post-capitalist Society. Ed. Harper Collins, Nueva York, 1993; 745 pp.
- GILPIN, Robert. The Political Economy of International Relations. Princeton University Press, Princeton, New Jersey; 449 pp.
- HELLER, Hermann. La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional. FCE/UNAM; México, 1995. 313 pp.
- HERNANDEZ LAOS, Enrique. Crecimiento Económico y Pobreza en México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM, México, 1992; 297 pp.
- KENNEDY, Paul. The Rise and Fall of the Great Powers. Ed. Random House, Estados Unidos, 1987; 667 pp.
- KLIKSBERG, Bernardo (compilador). Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. FCE/CLAD/PNUD. México, 1993; 432 pp.
- LEWIS, Oscar. Antropología de la Pobreza. Cinco familias. Ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1959; 302 pp.
- LUARD, Evan. The United Nations. How it Works and What it Does. Segunda Edición; St. Martin's Press, Nueva York, 1994; 203 pp.
- PELLICER, Olga (compiladora). La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo. Secretaría de Relaciones Exteriores/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/Universidad de las Naciones Unidas. México, 1995. 247 pp.
- PORTER, Michael E. The Competitive Advantage of Nations. Ed. The Free Press, Macmillan International, Nueva York, 1990; 855 pp.

REICH, Robert B. The Work of Nations. Ed. Alfred A. Knopf, Nueva York, 1991; 331 pp.

SANCIO, Antonio (Compilador). Policies for Social and Human Development, Experiences from Developing Countries. International Center for Economic Growth; San Francisco, Cal., 1995; 106 pp.

SLATER, Robert, et al. Global Transformation and the Third World. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1993; 380 pp.

WRISTON, Walter B. The Twilight of Sovereignty. Ed. Charles Scribner's Sons, Macmillan International, Nueva York, 1992; 192 pp.

REVISTAS

BELL, Daniel. "Miradas al futuro" en La Experiencia de la Libertad. Revista Vuelta, Vol. 7. México, 1991; 34-38 pp.

CASTORIADIS, Cornelius. "Miradas al futuro", en La Experiencia de la Libertad. Revista Vuelta, Vol. 7. México, 1991; 12-17 pp

CONTRERAS SOSA, Hugo. "Madrid, Bretton Woods y Washington.: Medio Siglo de la Economía Mundial", en RELACIONES INTERNACIONALES No. 65, Cuarta Epoca, UNAM, México, enero-marzo de 1995; pp. 37-46.

FLORES OLEA, Victor. "Visión Actual de las Naciones Unidas", en RELACIONES INTERNACIONALES No. 65, Cuarta Epoca, UNAM, México, enero-marzo de 1995; pp. 15-24.

GONZALEZ OLVERA, Pedro. "La Cuestión del Desarrollo en la ONU", en RELACIONES INTERNACIONALES No. 65, Cuarta Epoca, UNAM, México; enero-marzo de 1995; pp 208-230.

HOWE, Irving. "Del socialismo autoritario a la difícil libertad", en La Experiencia de la Libertad. Revista Vuelta, Vol. 1. México, 1991; 102-105 pp.

JIMENEZ BADILLO, Margarita. "La Organización de las Naciones Unidas ante el nuevo orden internacional", en RELACIONES INTERNACIONALES No. 65, Cuarta Epoca, UNAM, México; enero-marzo de 1995; 136-151 pp.

KENNEDY, Paul. "Las Naciones Unidas y los Retos del siglo XXI", en RELACIONES INTERNACIONALES No. 65, Cuarta Epoca, UNAM, México; enero-marzo de 1995; 94-125.

VILLOORO, Luis. Intervención en "Del socialismo autoritario a la difícil libertad", en La Experiencia de la Libertad. Revista Vuelta, Vol. 1. México, 1991; 76-82 pp.

DOCUMENTOS

- AMERICAN ASSOCIATION FOR THE INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, INC. United Nations World Summit for Social Development. The Interdependence of Development and Constitutional Order. Copenhagen, 1995; 25 pp.
- BANCO MUNDIAL. Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty. Progress and Challenges, Washington, D.C., 1993; 98 pp.
- BANCO MUNDIAL. The World Bank Annual Report 1994. Washington, 1994; 254 pp.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe. Chile, 1994; 80 pp.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina. Edición 1993. Santiago de Chile; 21 de septiembre de 1993; 129 pp.
- CEPAL/BID/PNUD. Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social. Chile, 1995; 65 pp.
- COMISION EUROPEA. Crecimiento, Competitividad, Empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI. Libro Blanco. Luxemburgo, 1994; 180 pp.
- COMISION EUROPEA. La Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión. Libro Blanco. Luxemburgo, 1994; 75 pp.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF). Estado Mundial de la Infancia 1995. Nueva York, 1995; 97 pp.
- GARCIA, Blanca Lilia. El Programa Nacional de Solidaridad. Experiencia compartida con el mundo. (mimeo); noviembre de 1994; 133 pp.
- GOBIERNO DE MEXICO. México, Informe sobre Desarrollo Social. "Informe del Gobierno de México a la Cumbre sobre Desarrollo Social". Copenhagen, Dinamarca, 1995; 82 pp.
- LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMMISSION ON DEVELOPMENT AND ENVIRONMENT. Our Common Agenda for the Americas. Estados Unidos, 1994; 63 pp.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES, DANEMARK. Cumbre sobre Desarrollo Social. "Sommet Mondial pour le Développement Social. Informations pour les Délégations". Copenhagen, Dinamarca; 6-12 de marzo de 1995; 16 pp.
- ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICOS (OCDE). Development Cooperation. Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee. Paris, Francia, 1996. 133 pp

- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). **Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.** *"Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo"*. El Cairo, Egipto, del 5 al 13 de septiembre de 1994; 155 pp.
- ONU. **Cumbre sobre Desarrollo Social.** *"Informe del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Asamblea General. Documentos Oficiales del Cuadragésimo noveno período de sesiones"*. Nueva York, 1995; 96 pp.
- ONU. **Estudio Económico y Social Mundial 1994. Tendencias y Políticas Actuales en la Economía Mundial.** Nueva York, 1994; 382 pp.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (ONUDI). **Cumbre sobre Desarrollo Social.** *"Social Progress Through Industrial Development"*. Copenhage, Dinamarca, del 6 al 12 de marzo de 1995; 38 pp.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). **Cumbre sobre Desarrollo Social.** *"Declaración Conjunta del Director General de la UNESCO y del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo"*. Copenhage, Dinamarca, del 6 al 12 de marzo de 1995; 7 pp.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL DE MEXICO. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.** México, junio de 1995; 177 pp.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **Informe sobre Desarrollo Humano 1992.** Bogotá; Tercer Mundo Editores; 127 pp.
- SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO (SELA), UNESCO, CLACSO, CENDES. **El Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y la Cumbre Mundial: Reflexiones y Propuestas para la Acción. Informe de la Reunión Regional de Expertos sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y la Cumbre Mundial.** Caracas, Venezuela; del 16 al 18 de noviembre de 1994; 26 pp.
- SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO (SELA)/ UNESCO. **Desarrollo, paz y cultura en América Latina y el Caribe.** Editorial Nueva Sociedad; Caracas, Venezuela, 1995; 190 pp.
- The Challenge to the South. The Report of the South Commission.** New York; Oxford University Press, 1990; 85 pp.