

# ENTRE LA RETÓRICA Y LA PRAXIS: UN ANÁLISIS DE LA CUMBRE MUNDIAL DE DESARROLLO SOCIAL

**Clotilde FONSECA\***

---

\* Costarricense, Licenciada en Literatura Inglesa por la Universidad de Costa Rica (UCR), con especialización en Comunicación Colectiva en la Universidad de Navarra, y Master en Administración Pública con énfasis en Política Educativa y Tecnológica de la Universidad de Harvard, Directora Ejecutiva de la Fundación Omar Dengo, Profesora de la UCR, Consultora de PNUD, AID, CCAD, fue Consultora del Banco Centroamericano de Integración Económica para el desarrollo del Proyecto Futura y fue Presidenta del Instituto Mixto de Ayuda Social.

# ENTRE LA RETÓRICA Y LA PRAXIS: UN ANÁLISIS DE LA CUMBRE MUNDIAL DE DESARROLLO SOCIAL

Clotilde FONSECA

## I. UN PUNTO DE PARTIDA

La Cumbre Mundial de Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, generó grandes expectativas. Su clausura, sin embargo, estuvo marcada por las más diversas y controversiales percepciones. Muchos grupos manifestaron escepticismo por los logros obtenidos. En su opinión, éstos no llegaron a trascender el ámbito de la retórica.

La preocupación es comprensible. El tránsito de los planteamientos a la acción nunca ha sido fácil. Es por esto que la Cumbre solo puede ser vista como el inicio de un proceso que exige toma de conciencia y acción. Desgraciadamente, no siempre es posible lograr ambas cosas en forma simultánea. Esta realidad no debe desalentarnos. Todo lo contrario, nos compromete aún más. Dados los desequilibrios sociales y económicos imperantes, pocas veces en la historia de la humanidad ha sido de mayor trascendencia que se emprenda la tarea de construir la equidad con solidaridad, sostenibilidad económica y respeto a los derechos humanos.

En el marco de estas preocupaciones, publiqué en febrero de 1996 en la Página 15 del periódico *La Nación* el artículo "La Crisis de la Solidaridad". Pocos días después, desde esa misma página, Fernando Volio se hizo eco

de mis inquietudes. Desde una posición profundamente socialdemócrata, su artículo "El Estado Solidario," aportó al debate una reflexión esencial sobre la misión social del estado y la necesidad de replantear los procesos de reforma que han surgido por doquier. El día de su publicación, Fernando Volio me llamó, preocupado como siempre por el destino del país, para decirme que era necesario que continuáramos escribiendo sobre esos temas. Aquella fue mi última conversación con él. Semanas más tarde, cuando supe de su desaparición, como a muchos, me sobrecogió un sentimiento de orfandad, de esa orfandad que dejan los líderes de gran dimensión intelectual, política y humana, de esos líderes que como Fernando Volio saben apelar al unísono, al espíritu y la acción.

El presente trabajo sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo Social fue preparado inicialmente para el XIII Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos que impartió el IIDH en 1995. Los temas que abordo en él, sin embargo, son en su mayoría asuntos que preocuparon auténticamente a Fernando Volio y sobre los cuales escribió y disertó extensamente. Por eso me honra compartirlos con el lector de este libro que se publica como homenaje a las ideas y a las luchas de tan insigne maestro y ciudadano.

Al concebirlo, partimos del marco histórico y social en que ocurrió la convocatoria a la Cumbre de Copenhague, para detenernos luego en el esfuerzo que se realizó para lograr una reconceptualización del desarrollo y generar estrategias para su activación. Estas reflexiones recogen un conjunto de temas que fueron ampliamente discutidos en diversas instancias de la Cumbre, desde las más formales y estructuradas como las reuniones técnicas y las intervenciones en el plenario, hasta las menos ortodoxas, como algunos de los eventos paralelos, incluido el Foro de las ONG. Algunos de estos temas encontraron su curso en la Declaración; otros son apenas ideas emergentes en espera de consensos más amplios. La selección de los temas es producto de la percepción de la autora, quien tuvo la invaluable oportunidad de participar en el debate.

## **II. FUNDAMENTO DE LA CONVOCATORIA: LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y SOCIAL**

La Cumbre Mundial de Desarrollo Social fue convocada por las Naciones Unidas con fundamento en una seria preocupación por una

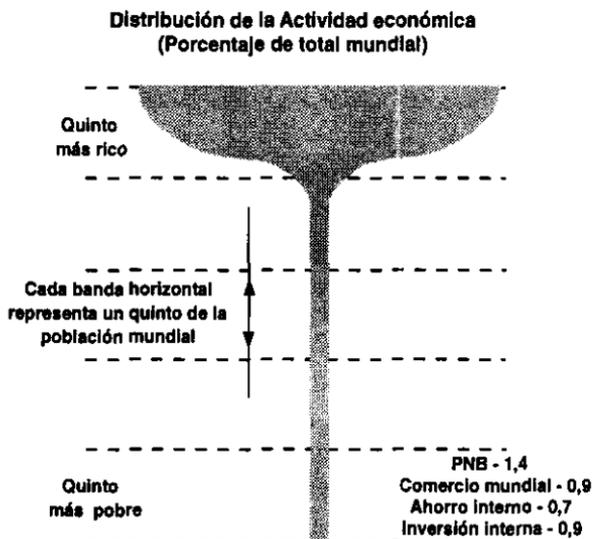
situación mundial caracterizada por la falta de equidad y la inadecuada distribución de los recursos mundiales. Las disparidades sociales entre individuos y naciones se han acentuado preocupantemente a lo largo de las últimas décadas. Este hecho requiere atención mundial sistémica e inmediata, particularmente para los países y grupos con menos niveles de desarrollo.

No es casual, entonces que la Cumbre fuera precedida por otras reuniones mundiales en las que la ONU planteó temas de trascendencia particular tales como los problemas de infancia (New York, 1991), medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), derechos humanos (Viena, 1993) y población (Cairo, 1994). Cabe destacar asimismo que la Cumbre fue también seguida por discusiones mundiales sobre la condición de la mujer (Pekín, 1995) y sobre los problemas de vivienda y hábitat (Estambul, 1996). Resulta sorprendente, sin embargo, que por primera vez en la historia se hiciera una convocatoria de jefes de estado para abordar los problemas sociales en su integralidad, de manera específica. Es, por otra parte, altamente esperanzador que la respuesta a la misma fuera tan masiva por parte de los líderes mundiales.

### **A. Un Diagnóstico Alarmante**

La Cumbre Social surge del convencimiento de que es urgente contribuir a cambiar el curso de un conjunto de hechos que amenazan el futuro de la humanidad. Basta con señalar algunas realidades para comprender la importancia mundial de la iniciativa. El gráfico de las disparidades económicas mundiales que dio a conocer el PNUD en el Informe de Desarrollo Humano de 1994 (p. 71) a escasos meses de la Cumbre Social es altamente representativo. Expresa en forma dramática la fragilidad de la estructura de distribución de los recursos de mundo. Veamos:

## Disparidades económicas mundiales



La copa del progreso tiene una base exigua que fácilmente puede colapsar. Es evidente que, contrariamente a lo que podría creerse, el desarrollo industrial y tecnológico de las últimas décadas no ha contribuido a zanjear las inmensas brechas socioeconómicas existentes. Alrededor del 80 % de la población del planeta subsiste con tan solo un 20% del ingreso mundial. Dicho de otra manera, aproximadamente un 20% de los habitantes se beneficia del 80% de producción global (Speth, 1995).

A lo largo de los últimos años, las diferencias de ingreso y de acceso al bienestar producto del progreso, han tendido a acentuarse. En algunos casos éstas son abismales. Basta con comparar la distribución del ingreso mundial entre 1960 y 1990 para comprender este fenómeno. En 1960, el 20% más pobre del planeta tenía acceso a un 2.3% del total de la producción mundial, cifra que se redujo aún más en 1990, cuando los pobres pasaron a consumir solamente un 1.4% de dicha producción. Sin embargo, durante ese mismo período, el quinto de mayores ingresos de la población mundial había logrado aumentar significativamente sus niveles de consumo (PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1996, p. 2). Veamos :

## Disparidades en la Distribución del Ingreso Mundial

	1960	1990
Quinto más rico de la población mundial	70%	85%
Quinto más pobre de la población mundial	2.3%	1.4%

Las cifras anteriores señalan una peligrosa tendencia mundial hacia situaciones de mayor inequidad. En los últimos quince años, unos 100 países han visto disminuir el ingreso de 1.600 millones de habitantes, lo que corresponde a más de la cuarta parte de la población mundial (PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1996, p. 1). La pobreza y la marginalidad afectan a más de 1.300 millones de los habitantes del mundo. De ellos, alrededor de 1.000 millones son analfabetos, lo que sugiere una importante correlación entre oportunidades de estudio y posibilidades de superar la condición de pobreza. Una mirada a la situación de América Latina nos revela que hay en la región alrededor de 200 millones de pobres. De ellos, 94 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema y 42 millones son analfabetos (*Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Social*, 1995). Un tercio de la población mundial vive por debajo del límite de pobreza.

Dentro de la población pobre del mundo, existen grupos que sufren esta condición en forma más acentuada. Tal es el caso de las mujeres, que constituyen alrededor de un 60% de los pobres de mundo (*¿Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres?* 1995, p.7) y de una amplia población infantil sometida a condiciones de privación y pobreza de capacidad. De hecho y según datos de UNICEF, de los 2.000 millones de niños en el mundo, 9 de cada 10 (un 87% viven en países en vías de desarrollo (*Informe Mundial de la Infancia*, 1997, p. 24). Al momento de la realización de la Cumbre Social, 130 millones de niños en edad escolar no asistían a la escuela, y unos 275 millones de jóvenes no recibían educación secundaria. Lo que es aún más grave, 13 millones mueren anualmente, la mayoría a causa de enfermedades que pudieron haber sido prevenidas (Jolly, 1995). Un tercio de los niños del mundo están desnutridos (PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1996, p. 22).

Las situaciones aquí descritas no solamente ponen en riesgo la estabilidad mundial, sino que constituyen una seria violación de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. Al poner este alarmante diagnóstico sobre la mesa de discusión, la Cumbre da a conocer la verdadera dimensión humana y política del problema social a escala mundial.

## **B. Limitaciones y Expectativas**

El problema, sin embargo, no se limita a lo que puede derivarse del simple análisis de las cifras. Las limitaciones del acceso a los recursos y a las oportunidades se dan, paradójicamente en un contexto de globalización de las expectativas en una época en la que los medios de comunicación divulgan patrones de vida y de consumo que son simplemente inalcanzables para la mayoría de las personas. Se genera así una acentuada asincronía entre las aspiraciones y la realidad cotidiana de millones de ciudadanos del mundo que viven en la pobreza.

Impera, además, particularmente en los jóvenes, un sentido de urgencia que hace que se espere la satisfacción inmediata de las necesidades, algunas de ellas básicas, otras más bien creadas artificialmente por las imágenes divulgadas por la publicidad, el cine y la televisión. Por otra parte, el materialismo y el consumismo contemporáneo han generado una aguda crisis de valores. Se han debilitado preocupantemente las antiguas fuentes de gozo y satisfacción personal, usualmente asociadas a la vida sencilla, a las gratificaciones de la vida en familia y a los placeres vinculados al disfrute de la propia subjetividad. Estas situaciones características de nuestro tiempo en casi todos los países, hacen sumamente complejos los procesos de cambio y el restablecimiento de los equilibrios sociales.

Por otra parte, nos enfrentamos a sorprendentes conflictos étnicos, religiosos, culturales que nunca imaginamos al terminar la Guerra Fría. Aunque en lo político ha resurgido un interés por la democracia, en lo económico, se tiende a una economía de mercado sin restricciones que como la experiencia ha demostrado, ha producido mayor polarización de los recursos. Nos encontramos frente a una especie de "darwinismo económico". El más apto es hoy el más competitivo, y éste no suele ser necesariamente el más sensible o respetuoso de las necesidades y derechos de los demás. En consecuencia, pierden fuerza las redes de la solidaridad y la cooperación sobre las cuales se levanta la trama social.

Este hecho histórico preocupa a muchos líderes mundiales y activistas del desarrollo y de los derechos humanos. En suma, estamos frente al predominio del interés personal y a la primacía de los derechos de los individuos por sobre los de la colectividad. Se debilita también el papel del estado como árbitro equilibrador de las fuerzas sociales y económicas. Tal como lo señaló Fernando Volio en una de sus últimas intervenciones:

... las funciones del Estado quedan reducidas a unas pocas y el interés público se desampara. La economía se consagra como asunto de manejo exclusivo de las fuerzas privadas, nacionales y extranjeras. En consecuencia, el Estado mínimo resulta también ajeno a la cuestión social. ("El Estado Solidario", *La Nación*, Página 15, 18/3/96).

Justamente en medio de este contexto nacional y mundial, la Cumbre intenta poner lo social y lo humano en el centro de las discusiones. Así lo expresó Juan Somavía, Embajador de Chile e inspirador de la idea, cuando afirmó durante una de las sesiones que la Cumbre Social constituye un grito de alarma, porque el problema no es uno de recursos sino más bien uno de prioridades y la definición de prioridades es, como todos sabemos, fundamentalmente un asunto político. Exige decisiones al interior de los países y entre las naciones. Hace imprescindible la negociación, la articulación de acuerdos alrededor de un marco de acción global.

De la definición de prioridades depende no solo la conformación de un nuevo orden social para el planeta sino que también las asignaciones presupuestarias para el sector y la determinación de categorías de inversión al interior de los países, en las entidades de asistencia y cooperación y en los organismos que proveen financiamiento. Es en esta compleja tarea de definir nuevas agendas y buscar de consensos donde se encuentra una parte importante del valor de la Cumbre Social.

### **III. HACIA UNA RECONCEPTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO**

La Cumbre Mundial de Desarrollo Social abordó en forma prioritaria la necesidad de lograr una reconceptualización del desarrollo desde una óptica de mayor interdependencia entre lo económico y lo social. De hecho, la Cumbre logró una importante movilización de técnicos, académicos, políticos y activistas que hicieron aportes significativos. Gracias a este

esfuerzo, se cuenta hoy con un amplio recuento de experiencias, planteamientos e investigaciones que han enriquecido el debate y que, sin duda, tendrán repercusiones sobre la praxis.

El enfoque que promueve la Cumbre Social privilegia la consideración de aspectos sociales fundamentales para que pueda lograrse el bienestar. Entre estos destacan el logro de una mayor integración social, un énfasis claro en la superación de la pobreza extrema y, muy especialmente, la necesidad de incrementar el empleo productivo especialmente para los grupos menos favorecidos. Esta concepción alcanza en la Cumbre un asentamiento y una profundización particular. Porque, tal como lo ha promulgado la ONU,

El desarrollo tiene que ver con el mejoramiento del bienestar humano, la eliminación de la pobreza, la enfermedad y la ignorancia, y con el empleo productivo para todos. Su principal meta debe ser la eliminación de la pobreza, y la satisfacción de las necesidades primarias de las gentes, de manera que puedan ser sostenidas productivamente por las futuras generaciones (*Agenda for Development: Report of the Secretary General, November 1994*).

Esta concepción del desarrollo social compite con la tan extendida creencia de que el desarrollo es un fenómeno eminentemente asociado a lo económico. Presupone la compleja articulación de factores que conducen a la cristalización del “bienestar y la autonomía de los individuos y las comunidades en el contexto de una sociedad integrada, equitativa y justa” (Eyben, 1995, p. 45). Es preciso enfatizar entonces el carácter intrincado y multifacético del desarrollo. Se trata de un conjunto de elementos que permiten el desenvolvimiento de los individuos y las comunidades en el marco de una potenciación personal y grupal que conduce a la integración social.<sup>1</sup>

---

1 Esta concepción ha sido central en el desarrollo de Costa Rica a lo largo de la segunda mitad de Siglo XX. Dentro de este movimiento de ideas, Fernando Volio definió el desarrollo como un proceso de cambio necesariamente dinámico, que “tiende a crear una convivencia cada vez más próspera y fecunda en bienestar. Involucra a todos los miembros de la sociedad, en el sentido de que requiere de cada uno una participación creativa en el esfuerzo general y establece las condiciones favorables para el desenvolvimiento de cada quien, para la realización plena de su destino personal” (*Excélsior*, 17 de diciembre de 1975).

## A. Crecimiento Económico vs. Desarrollo Social

No cabe la menor duda de que una de las derivaciones más importantes de Copenhague es la aceptación amplia de que el desarrollo no puede medirse simplemente en función del ingreso per cápita. De ahí la gran discusión que suscitó la distinción entre crecimiento económico y desarrollo socioeconómico. El énfasis excesivo en el crecimiento es producto de la concepción economicista que aún prevalece. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el componente supuestamente equilibrador de la teoría del goteo o del desborde no produjo los beneficios esperados en los grupos de menor desarrollo. La realidad nos revela lo contrario puesto que ha producido mayores niveles de disparidad social y económica. Para ponerlo en las palabras intensas de Maurice Strong, quien en 1992 presidió la Cumbre de la Tierra,

El modelo económico que ha producido riqueza y poder sin precedentes para una minoría privilegiada de la gente del mundo, ha hecho surgir riesgos y desequilibrios que amenazan el futuro total de la comunidad humana - ricos y pobres por igual. Este ya no es un modelo para el progreso. Es una receta para la disparidad, la división, y el desastre. (Strong, *Futures*, 1995, p. 238).

Es claro que no puede haber un pleno desarrollo social sin cierto nivel de desarrollo económico. Sin embargo, también es cierto que el crecimiento económico por sí solo no garantiza el progreso. El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. El crecimiento dispar ha hecho que las desigualdades sociales se magnifiquen en función de las enormes diferencias en los patrones de consumo, con frecuencia asociados a rasgos de ostentación y al desperdicio en el uso de los recursos naturales (CEPAL, *La Cumbre Social*, p. 19), situaciones ambas que agudizan la crisis entre distintos grupos sociales. Lo cierto es que el desarrollo social no será sostenible ni efectivo sino en la medida en que los países tomen como punto de partida un enfoque integrado y sistémico que apunte en forma conjunta a la transformación productiva y a la equidad. (*Transformación Productiva con Equidad*, 1990).

En nuestra región, esta posición ha sido ampliamente analizada en los documentos de la CEPAL a lo largo de los últimos años:

es preciso superar la idea de que la única finalidad de la política económica ha de ser lograr un crecimiento adecuado, en tanto que a la política social le corresponde centrarse en el problema de la distribución. Ni la una ni la otra son neutras en términos redistributivos y ambas influyen sobre la capacidad de crecer. He ahí la necesidad del enfoque integrado, que permite que la política pública en su conjunto apoye, a la vez, la transformación productiva ambientalmente sustentable y la equidad. (CEPAL, *La Cumbre Social*, p. 21).

Se debe destacar, además, que la sola consideración de la sostenibilidad implica la necesidad de tener en cuenta las macrotendencias mundiales, la interdependencia entre las iniciativas locales y las grandes tendencias ambientales, sociales y económicas a nivel global. Tal como lo ha sostenido Simone Burne, los programas exitosos de desarrollo pueden crear núcleos que benefician a comunidades particulares, pero sus logros no serán sostenibles mientras no abordemos las fuerzas más amplias a las que estas comunidades y programas pueden estar sometidos (*Let the Dawn Come*, 1995, p. 2). Como es obvio, este cambio exige no solo la utilización de nuevas estrategias sociales y económicas. Demanda también un replanteamiento de los valores en el contexto de las realidades nacionales y mundiales.

#### IV. COMPROMISOS Y FUENTES DE CONTROVERSIDAD

La Cumbre Mundial de Desarrollo Social dejó plasmados sus principales resultados en diez compromisos que recogen las áreas fundamentales en las que fue posible articular consensos y lograr acuerdos y que podríamos sintetizar de la siguiente forma:

1. La creación de un marco económico, político, social, cultural y legal que favorezca el desarrollo.
2. La erradicación de la pobreza en el mundo por medio de acciones decisivas, nacionales y de cooperación internacional.
3. La promoción del empleo pleno como prioridad básica de las políticas económicas y sociales.

4. La promoción de la integración social a través de la conformación de sociedades basadas en el respeto a los derechos humanos.
5. La promoción del respeto a la dignidad del ser humano y de la equidad entre mujeres y hombres.
6. El reconocimiento del papel fundamental de la educación, la salud y la cultura en el desarrollo social.
7. El impulso al desarrollo económico, social y de recursos humanos de los países de África y de las naciones menos desarrolladas.
8. La incorporación de objetivos que estimulen el desarrollo social siempre que se establezcan programas de ajuste estructural.
9. El aumento de los recursos asignados al desarrollo social para cumplir con los objetivos de la Cumbre y la utilización eficiente de los mismos por medio de la acción regional y la cooperación internacional.
10. El fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo social, sea esta regional, subregional o internacional por medio del fomento de un espíritu asociativo que incluya a las Naciones Unidas y a las instituciones multilaterales.

No obstante, es imposible comprender plenamente esta importante reunión sin abordar complementariamente los temas de mayor discusión y controversia. Esta perspectiva resulta esencial para contextualizar la reunión en términos ideológicos, políticos e históricos. Es necesaria, además, para poder analizar a futuro, con adecuada perspectiva, sus logros y proyecciones. Los siguientes son algunos de los temas que despertaron mayor interés y que generaron mayores polémicas.

#### **A. La Crisis del Financiamiento del Plan de Acción y los Programas Sociales**

Como es evidente, uno de los elementos determinantes para la concreción de los acuerdos de la Cumbre Social es el poder contar con los recursos financieros necesarios para la puesta en marcha de iniciativas transformadoras.

La carencia de un adecuado marco financiero para la ejecución de las propuestas podría poner en juego la credibilidad de todo el esfuerzo. Ante las expectativas que se abrieron y las dificultades económicas para materializarlas, millones de seres humanos podrían sentirse defraudados por el incumplimiento. Por otra parte, dado que los procesos sociales son susceptibles a regresiones, algunas naciones democráticas podrían verse negativamente afectadas si no cuentan con los recursos que les permitan consolidar sus recientes logros políticos y sociales.

Es evidente que la gran crítica a la conferencia surge justamente de la falta de una adecuada materialización de fondos para la inversión en programas sociales. Las limitaciones son reales y muchas de ellas subsisten todavía, a pesar de los esfuerzos sostenidos que con este propósito han promovido las agencias de Naciones Unidas. Sin embargo, la Cumbre de Desarrollo Social no estuvo ayuna de propuestas para solventar este problema. Distintas entidades internacionales, organizaciones no gubernamentales e individuos plantearon soluciones que tenían como propósito concretar el compromiso de los gobiernos y de los donantes. Lastimosamente, la mayoría de estos planteamientos no contó con el apoyo masivo que se requería para impulsarlas como soluciones viables. Entre las propuestas más destacadas cabe mencionar:

- **El Impuesto Toben:** Los proponentes del impuesto Toben sugirieron el establecimiento, por medio de acuerdo internacional, de una pequeña imposición a las transacciones financieras internacionales. Como es fácilmente comprensible, dado el enorme volumen de transacciones internacionales que se procesan en el mundo, este impuesto, aunque pequeño como porcentaje de las operaciones, se utilizaría para generar un fondo para el desarrollo social y el combate a la pobreza.<sup>2</sup> Se considera que, de ponerse en vigencia, la idea permitiría la canalización de sumas millonarias hacia los programas de combate a la pobreza que serían coordinados por las Naciones Unidas.

---

2 Este impuesto del 1%, sobre las transacciones financieras fue planteado originalmente hace más de una década por James Toben, y no tuvo inicialmente el carácter altruista con el que fue presentado a la Cumbre. En su origen este fue concebido más bien como un mecanismo de estabilización de los mercados financieros con el propósito de evitar la especulación (Felix, *Futures*, 1995, pp. 195-208).

- **El Fondo Global de Desmilitarización:** Planteado a la Cumbre por el expresidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz, Oscar Arias Sánchez, esta propuesta busca la adopción de medidas que permitan reducir la producción y venta de armas. Se trata de reducir substancialmente el gasto militar en el mundo. La propuesta supone la creación de un fondo a partir de las contribuciones voluntarias que hagan los países como producto de sus ahorros en gastos militares. Lo recaudado se dedicaría a financiar proyectos y programas de desarrollo humano para las naciones más pobres que hayan iniciado, también ellos, procesos de desmilitarización (Arias, *Hombres de Maíz*, 1995, pp. 32-33).<sup>3</sup> Cabe destacar que solo Suecia y Costa Rica formalizaron su apoyo a la propuesta en el contexto del plenario, aunque muchos funcionarios de países y organismos internacionales la elogiaron esta iniciativa en privado. Es evidente que existen todavía fuertes intereses económicos y políticos que dificultan la materialización de esta iniciativa.
- **Porcentaje del Producto Interno Bruto para Proyectos de Desarrollo:** Una de las propuestas de financiamiento que mejor acogida tuvo entre los países cooperantes fue la de destinar un porcentaje determinado de su producto interno bruto a programas de asistencia y colaboración internacional para el desarrollo. La iniciativa fue impulsada por varias naciones escandinavas y acogida por algunas europeas. De hecho, la meta generalmente propuesta fue la de destinar un 1% del PIB para la cooperación. Es de notar que en la actualidad solamente Dinamarca cumple con el objetivo de destinar un porcentaje tan alto de su producto nacional a la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, algunas naciones han optado por comprometerse con este objetivo por etapas, en forma progresiva.<sup>4</sup>

---

3 Es necesario destacar, que, tal como se establece del Informe del PNUD de 1994, en el pasado se han logrado ahorros significativos en gastos militares. Por ejemplo, en el período comprendido entre 1987 y 1994 muchos países lograron reducir dicho gasto de manera sustantiva. Sin embargo, este ahorro no fue canalizado hacia el fortalecimiento de los programas sociales (pp. 9-10). Es evidente que no basta con que se produzcan recortes en el gasto militar sino que debe garantizarse que los fondos que estos recortes liberan sean trasladados de manera efectiva a proyectos de inversión social.

4 España, que actualmente destinaba en 1985 el 0.35% a donaciones para el desarrollo, pero que anunció que duplicaría dicha asignación en meses siguientes a la Cumbre. Por su parte, Francia destinaba ya el 0.7 por ciento de su PIB a la asistencia internacional.

- **La iniciativa 20/20:** Planteada inicialmente por cinco organizaciones de Naciones Unidas (UNICEF, PNUD, UNESCO, OMS, FNUAP), la propuesta pretende que los países en vías de desarrollo destinen una parte significativa de su presupuesto para el financiamiento de los programas sociales fundamentales. Plantea la reestructuración de los presupuestos tanto de los gobiernos como de la asistencia internacional para el desarrollo. Su objetivo es crear una base financiera que permita la materialización de programas de atención básica en salud, educación, agua potable y vivienda. Busca que las asignaciones financieras para tales servicios se aumenten hasta llegar por lo menos al 20% del gasto público de los países y al 20% de los aportes de asistencia internacional para el desarrollo. La propuesta es valiosa y parece políticamente viable toda vez que parte de recursos que ya existen y que demandan simplemente su reasignación. Aunque, como es obvio, los recursos que esta iniciativa genere no serán nunca suficientes para lograr los objetivos de un desarrollo humano ampliamente concebido, lo importante es que aporta una base desde la cual construir una plataforma financiera para atender las necesidades elementales.<sup>5</sup>
- **Renegociación y Condonación de Deuda Externa:** El problema de la deuda externa continuó en el centro de la discusión sobre las limitaciones que enfrentan los países para impulsar iniciativas de combate a la pobreza. Por esta razón, la condonación de deuda fue un tema reiterado tanto por parte de los países deudores como de algunas naciones y organismos que se encuentran en condición de acreedores. Las conversaciones y negociaciones que se llevaron a cabo alrededor de la Cumbre y las manifestaciones que hicieron distintos mandatarios y autoridades demostraron que en el medio internacional existen algunas perspectivas para la renegociación y hasta condonación de deudas bilaterales, particularmente en el caso de países de menor desarrollo. Sin embargo, es necesario buscar recursos para resolver los problemas de la deuda multilateral.<sup>6</sup>

---

5 Con el propósito de sentar las bases para la materialización de esta propuesta, las agencias de Naciones Unidas se han dado a la tarea de articular mecanismos que permitan la definición de metas y el seguimiento de los logros. Buscan, ante todo, el facilitar los procedimientos para participación de las naciones interesadas.

6 Dentro de este espíritu, puede citarse, por ejemplo, el caso de Austria, que anunció la donación de 100 millones de dólares de deuda externa para los países pobres. El problema fundamental continúa siendo el caso de la deuda multilateral. De hecho, el

En general, cabe destacar que el reducido apoyo efectivo para las principales propuestas de financiamiento, produjo gran desencanto en los grupos de activistas. Tal como lo señaló Linda Hossie, se habló mucho de desarrollo social, se habló mucho de ayuda, pero lo cierto es que a pesar de esto debemos enfrentar la realidad de que la cooperación internacional y la ayuda externa de los países se encuentra en su punto más bajo en los últimos veinte años ("What the UN Summit Didn't Say." *The Globe and Mail*, March 17, 1995). Es preciso recordar además que la Organización de Naciones Unidas, está frente a grandes dificultades financieras y que difícilmente podrá hacerle frente a las tareas que se derivan de los acuerdos de la Cumbre sin recursos nuevos. Sin embargo, debemos recordar mencionar que una de las conquistas importantes de las épocas recientes ha sido el que se haya posicionado en la agenda mundial la necesidad de establecer algunas metas cuantitativas específicas y mecanismos de supervisión para la movilización de recursos hacia el sector social.

### **B. Cooperación Internacional: ¿Asistencia o Prevención?**

Existe una clara tendencia de los países cooperantes a modificar sus políticas de asistencia internacional por medio de una mayor focalización de sus ayudas hacia los países en condiciones de pobreza extrema, especialmente en África. De hecho un número importante de países cooperantes ha orientado su cooperación bilateral exclusivamente hacia los países que ostentan índices socioeconómicos extremadamente bajos. Por otra parte, y con el propósito de lograr mayores niveles de eficacia en el manejo de los fondos, una parte significativa de sus recursos están siendo canalizados por medio de organismos multilaterales, con frecuencia Agencias de Naciones Unidas. Se considera que estos están en mejores condiciones de identificar proyectos de calidad que los mismos países que producen los fondos.

Estas nuevas políticas de cooperación internacional han generado incertidumbre y temores en muchas naciones, particularmente en las llamadas "economías en transición", cuyos logros sociales tanto en el campo de la pacificación como en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos podrían no ser plenamente sustentables en el largo plazo si la

---

Primer Ministro Danés, Nyrup-Rasmussen instó a los países ricos a condonar la deuda bilateral y a proceder a establecer negociaciones para resolver los problemas de la deuda multilateral.

cooperación internacional no apoya adecuadamente la consolidación de sus esfuerzos.<sup>7</sup> Existe la correcta percepción de que las nuevas políticas de asistencia pueden resultar excesivamente taxativas para países que apenas inician su despegue y que, de no apoyarse adecuadamente, bien podrían caer rápidamente en situaciones regresivas.

Otro tema importante del debate político y técnico de la Cumbre fue el de si la cooperación internacional debe ir orientada hacia programas de prevención de la pobreza o a iniciativas de alivio. James Gustave Speth insistió en la trascendencia de promover un “desarrollo preventivo,” como uno de los aspectos fundamentales para construir la paz y la estabilidad mundial (Speth, 1995). En el foro “Aporte de la Cooperación Internacional al Cumplimiento de las Metas de la Cumbre” que organizó el PNUD, Michael Rocard, distinguido político francés, sostuvo que las acciones de desarrollo y cooperación internacional deben dar prioridad a la prevención de la pobreza. Los países deben resistir la tentación del mero asistencialismo e impulsar programas gestores de desarrollo. No puede postergarse por más tiempo la decisión de priorizar (ver Fonseca, 1995). Y es que, tal como lo planteó Rocard, en un mundo en el que los recursos son cada vez más escasos, es preciso combinar las acciones de “alivio” o asistencia social con acciones más complejas y, frecuentemente —es necesario decirlo— más costosas de combate y prevención, aunque sus resultados requieran de más amplios plazos para hacer evidentes sus frutos.

### **C. Lucha contra la Corrupción y Fortalecimiento de la Capacidad Endógena**

Los problemas asociados a la corrupción y al uso ineficiente de los recursos ocupó un lugar importante en la discusión. Varios países cooperantes explicitaron una extraña paradoja: sus fondos de cooperación son el producto del ahorro y los impuestos que aportan sus ciudadanos; sin embargo, con alguna frecuencia los países receptores de ayuda los utilizan en condiciones de despilfarro y hasta de corrupción. La necesidad de lograr mayores niveles de corrección, transparencia y eficacia en el uso de los

---

7 Esta fue una preocupación central de los países centroamericanos que hicieron uso de distintos espacios dentro de la Cumbre y en el marco de las reuniones paralelas para transmitir esta inquietud y hacer propuestas alternativas tanto a los gobiernos cooperantes como a los organismos de las Naciones Unidas.

recursos constituye un tema esencial.<sup>8</sup> De ahí que varios países y organismos insistieran en la necesidad de desarrollar la capacidad propia de las naciones receptoras de ayuda a fin de que cuenten con mejores mecanismos de administración de recursos, de rendimiento de cuentas y evaluación. El fortalecimiento de la capacidad endógena de los países constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que descansan las políticas sociales que se derivan de la Cumbre. Dicho fortalecimiento se define en dos sentidos: a) las destreza para la formulación de políticas de gestión social, b) la capacidad de organizar las prioridades para poder redistribuir mayores recursos internos a programas de índole social.

La Cumbre fue enfática en que no es posible encontrar una solución para la superación de la pobreza que sea uniformemente aplicable a nivel mundial. De ahí la importancia de fomentar la autodeterminación, lo que a su vez implica la necesidad de estimular la capacidad técnica local tanto en el área económica como social. Con el propósito de generar una mayor fortaleza interna, algunas naciones cooperantes, entre ellos Japón y Corea, propusieron la creación de fondos para facilitar la cooperación Sur-Sur que haga posible el intercambio de experiencias y conocimientos entre países con problemas y situaciones socioeconómicas semejantes. Ante la relativa escasez de recursos internacionales y la focalización de la cooperación hacia las naciones más deprimidas, particularmente las africanas, la gran mayoría de los países, y muy particularmente las naciones con "economías en transición", no tendrán otro recurso que mejorar su capacidad de gestión y ampliar el abanico de recursos internos. De hecho, basta con analizar los planteamientos asociados a programas de financiamiento de proyectos sociales, entre ellos la Propuesta 20/20 y el Fondo Global de Desmilitarización, para comprender que se espera una importante contrapartida nacional en la ejecución de proyectos sociales.

---

8 El Banco Mundial ha manifestado recientemente su seria preocupación por el problema de la corrupción en el uso de los préstamos internacionales. Declaraciones dadas por James Wolfensohn en setiembre de 1997, indican que dicho organismo financiero tiene ya el tema del combate de la corrupción en su agenda y que dejará de financiar a aquellos gobiernos que considere corruptos y que utilizan abusivamente los préstamos para el desarrollo ("Concluye reunión del FMI y el BM: Optimismo sobre Asia," La Nación, 27 de setiembre de 1997.

## D. Ajuste Estructural y Desarrollo Social

El costo social de los ajustes fue uno de los temas más controversiales y más insistentemente discutidos en el marco de la Cumbre. Los efectos negativos que han tenido los procesos de ajuste impulsados por los organismos internacionales a partir de la década de los ochenta fue una preocupación permanente, particularmente en función del deterioro de los aspectos sociales. Con preocupación muchos se preguntan si es posible prevenir o combatir la pobreza en el marco de las políticas económicas que, según datos recientes, están contribuyendo a su progresiva profundización.

Las políticas macroeconómicas de liberalización comercial y privatización de servicios públicos han golpeado fuertemente a los grupos marginados. Su efecto negativo fue doble: impactó a los más pobres y redujo a la pobreza a los que no lo eran tanto (Whitehead, 1995). De hecho, los organismos internacionales, incluyendo el Fondo Monetario Internacional reconocieron abiertamente el costo social que conllevan los procesos de ajuste e insistieron en la utilidad de las llamadas "safety nets" o redes de seguridad. El Fondo Monetario aceptó que "la dimensión social del ajuste estructural ha llevado a la necesidad de prestar mayor atención a estos temas en el contexto del seguimiento y del diseño del programa, esto en cercana colaboración con otras agencias que tienen importantes intereses y responsabilidades en el campo social" (IMF, *Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue*, 1995, p. 1).

Los fondos de emergencia han sido creados justamente porque los organismos que los impulsan aceptan que los procesos de contracción del estado, privatización de servicios públicos, y liberalización económica conllevan efectos negativos para ciertos grupos. Estos fondos realizan acciones compensatorias, muchas de ellas de carácter humanitario. Pretenden además frenar la reacción social, el malestar político y los disturbios que suelen ir asociados a los procesos de ajuste. Con frecuencia se organizan en función de la urgencia y la demanda inmediata. Desgraciadamente, como es bien sabido, son justamente los grupos menos favorecidos los que tienen mayores dificultades para la organización y menores destrezas para canalizar sus demandas. Muchos desconocen las opciones. Otros pasan a depender de intermediarios que les proveen apoyo para realizar los trámites burocráticos generalmente involucrados en la gestión de ayudas (Whitehead, pp. 55-56). Curiosamente, aunque suelen impulsar iniciativas de alivio, frecuentemente

suelen ostentar el nombre de fondos de inversión social. Resulta paradójico además que a pesar de haber sido creados con un marco temporal transitorio, los fondos de emergencia han tendido a convertirse en instituciones permanentes.

Aunque la Cumbre Social no se pronunció expresamente contra los procesos de ajuste estructural, sí se manifestó contra el hecho de que estos procesos de ordenamiento de las finanzas públicas estén afectando de manera más pronunciada a los sectores más débiles. Tal como quedó consignado en uno de los compromisos de la Declaración de Copenhague, la Cumbre acordó que cuando los procesos de ajuste deban producirse, estos deben incorporar estrategias de desarrollo social. De hecho, el Capítulo V del Plan de Acción en el apartado relativo a la movilización de los recursos financieros, establece que:

Las Naciones Unidas, en cooperación con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones multilaterales de desarrollo, deben estudiar el efecto que tienen los programas de ajuste estructural en el desarrollo económico y social, y ayudar a los países que introducen ajustes a establecer condiciones propicias para el crecimiento económico, la creación de empleo, la erradicación de la pobreza y el desarrollo social.

Sin embargo, algunos grupos de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales quedaron insatisfechos. En la Declaración Alternativa de Copenhague, suscrita por el Foro de las Organizaciones No Gubernamentales, destaca la contradicción fundamental que, según dichas organizaciones, existe entre el marco económico que subyace la Declaración de Copenhague y su objetivo fundamental de generar desarrollo social equitativo y sostenible. Dicha Declaración Alternativa sostiene que los procesos de ajuste han minado el progreso social por medio de la eliminación de salarios, el debilitamiento de los sistemas sociales especialmente la educación y de salud, además de haber afectado a los pequeños productores. Este sistema, según afirman ha producido una mayor concentración del poder político, económico, tecnológico e institucional (*The Copenhagen Alternative Declaration, Final Draft, March 8, 1995*). Obviamente, los ajustes estructurales son todavía un tema altamente controversial, a pesar de la conciencia generalizada que parece existir alrededor de la necesidad de responder a su dimensión social.

## **E. Economía de Mercado versus Desarrollo Sustentable**

Íntimamente vinculado al tema del ajuste estructural, se dio también un importantísimo debate alrededor de los peligros implícitos en los procesos de generalización mundial de los esquemas basados en la economía de mercado. El tema de la globalización fue y continuará siendo una preocupación central. Muchos líderes plantearon sus inquietudes al respecto. Sin embargo, posiblemente nadie manifestó su cuestionamiento con mayor vehemencia y lucidez que el entonces Presidente de Francia, François Mitterrand, quien increpó al auditorio sobre el peligro implícito en la tendencia económica actual, que incita a la desregulación total y al desmantelamiento del estado. Mitterrand insistió en la trascendencia histórica de repensar la vida económica y social:

¿Dejaremos que el mundo se convierta en un mercado global, sin más ley que la del más fuerte, sin otro objetivo que el logro de la mayor ganancia en el mínimo tiempo, un mundo en el que la especulación arruine en pocas horas el trabajo de millones de hombres y mujeres y amenace el resultado de largas negociaciones como ésta? (Discurso pronunciado ante el Plenario de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Marzo de 1995).

Destacó, además, la necesidad de construir un orden social fundado sobre el progreso social, porque, según dijo, toda estrategia política o económica tiene que pasar por lo social.

Desde una óptica distinta, pero también de gran importancia, Federico Mayor, Director de la UNESCO hizo alusión a los peligros de la economía de mercado y de la globalización para las poblaciones que no han sido adecuadamente preparadas para la competencia y la apertura. Por su parte, Boutros Boutros Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, indicó los peligros y las dificultades que asumen los países de menor desarrollo frente a la avanzada de los que abrazan con éxito la economía de mercado. De hecho, señaló, muchos países pobres solamente podrán acercarse al nuevo modelo sobre la base de la cooperación (Discurso, 11 de Marzo de 1995).

Es importante señalar además la preocupación que existe al interior de distintas organizaciones, y particularmente de activistas de los derechos

humanos en relación con los peligros de la globalización para las naciones y grupos humanos con menores niveles de desarrollo.<sup>9</sup> Destaca por ejemplo el progresivo debilitamiento de los gobiernos frente a las poderosas influencias de organismos y empresas transnacionales y la consecuente pérdida de soberanía en la toma de decisiones sobre aspectos fundamentales del desarrollo. Otra fuente de inquietudes es la relativa a aspectos idiosincráticos que se ven amenazados por la imposición de valores y patrones de conducta foráneos que amenazan la sostenibilidad social y cultural de importantes grupos humanos. Muchos activistas ven en estas tendencias más peligros y conflictos que oportunidades. Es claro que la discusión relativa a estas importantes realidades sociales, tecnológicas y económicas de nuestra época apenas empieza a perfilarse.

#### **F. Educación y la Salud: Lo Sectorial y el Combate a la Pobreza**

Quizá una de las mayores paradojas de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social fue el hecho de que la educación y la salud no aparecían en los documentos preparativos de la Cumbre como factores prioritarios en los procesos de desarrollo social y combate a la pobreza. El énfasis que muchos de los países industrializados dieron en la necesidad de impulsar acciones de asistencia y programas de la pobreza extrema parece haber conducido a que se desatendieran los aspectos sectoriales. Las críticas, por supuesto, no se hicieron esperar puesto que no existía un compromiso expreso que destacara la importancia que para la superación de la pobreza tienen las políticas sectoriales de educación y salud. La introducción del Compromiso Sexto de la Declaración hizo posible que se subsanara esta limitación inicial. Este compromiso rescató la trascendencia de la educación preescolar y de la estimulación temprana así como de la necesidad de desarrollar destrezas de aprendizaje permanente. Destaca además en la importancia que para el logro de niveles adecuados de educación y salud tiene el establecimiento de alianzas entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos y sector privado.

---

9 Durante consulta internacional de expertos que se realizó en Costa Rica en julio de 1996 para el desarrollo de una pedagogía de los derechos humanos y que contó con el auspicio del Gobierno de Costa Rica y del Alto Comisionado de Derechos Humanos, surgió como una preocupación central la amenaza que para muchos conllevan los procesos de globalización económica, cultural y social, precisamente porque son percibidos como irreversibles, inevitables y atentan contra la vida y el equilibrio de las comunidades.

### **G. Preeminencia de los Derechos Humanos por Encima del Respeto a la Diversidad Cultural**

¿Tienen los derechos humanos prevalencia sobre las costumbres y tradiciones particulares de los pueblos aun cuando estas sean lesivas de la integridad física, psíquica o cultural de los individuos? Este fue sin duda uno de los temas que suscitaron más intensas discusiones por parte de los grupos técnicos que analizaron los compromisos finales de la Cumbre. La Cumbre dio importancia capital a la idiosincrasia de cada grupo humano, a la trascendencia de la autodeterminación de los pueblos, al respeto a la diversidad cultural, étnica y religiosa de las distintas comunidades y naciones. Sin embargo, la Cumbre también fue clara en establecer que la ética de los derechos humanos debe prevalecer por sobre las prácticas culturales cuando estas sean lesivas de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos del mundo.

La Declaración de Copenhague recoge con claridad la importancia que tienen los derechos humanos en la creación de un ambiente propicio para el desarrollo social. Destaca además la necesidad de construir un ambiente económico, político, social, cultural y legal que permita alcanzar los logros propuestos. Establece la necesidad de proporcionar un marco jurídico estable, de conformidad con la legislación vigente que promueva "la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres, el pleno respeto de todos los derechos humanos."

### **H. Hacia una Redefinición de la Pobreza Femenina**

Técnicos y políticos por igual insistieron en el papel central que ocupa la mujer en los programas de superación de la pobreza. La inversión en programas de estímulo y educación para la mujer ha resultado ser altamente rentable, con múltiples impactos positivos sobre los núcleos sociales. Paradójicamente, el análisis de las estadísticas mundiales revela que nos enfrentamos hoy a un fenómeno de feminización de la pobreza. Entre un 60% y un 70% de los pobres del mundo son mujeres. Según cifras de UNIFEM, el 62% de las mujeres viven hoy en países en los cuales el ingreso per cápita está por debajo de los \$1.000,00 anuales (Heyzer, 1995, p. 3). Enfrentan además serias dificultades para acceder a programas de educación sexual y a sistemas de planificación familiar.

Por otra parte, las mujeres no solamente constituyen uno de los grupos más vulnerables sino que experimentan además otras manifestaciones de marginalidad y exclusión social: cuentan con reducidas oportunidades de educación y empleo, obtienen trabajos inestables y mal remunerados, enfrentan jornadas múltiples y niveles inferiores de salud y bienestar, tienen poca participación en las decisiones sobre su propia vida y sobre el destino de sus comunidades. En suma, las mujeres, particularmente las pobres, experimentan una limitada participación en los beneficios del desarrollo. En respuesta a esta compleja situación, varios países anunciaron iniciativas específicas para apoyar los esfuerzos que permitan superar la situación de pobreza y marginalidad económica, cultural y social de muchas mujeres del mundo. Sin embargo, la magnitud del problema a nivel mundial es tal, que los fondos efectivamente comprometidos para este fin resultan simbólicos.

Uno de los aportes más importantes de la Cumbre fue el planteamiento que hizo UNIFEM sobre la necesidad de replantear el concepto mismo de pobreza cuando éste se aplica a la mujer. Es imprescindible que se comprenda la importancia que para la superación de la pobreza femenina tiene el desarrollo de las condiciones que les permitan a las mujeres el logro de la independencia económica. Igualmente importante resulta la inserción de las mujeres en comunidades social y económicamente estables.

Por otra parte, la superación de la pobreza femenina demanda intervenciones múltiples, sostenidas a lo largo de períodos prolongados que les permitan el logro de eso que ha dado en llamarse “la ciudadanía social”, es decir, la integración a los procesos productivos que conforman la vida social. (UNIFEM, *¿Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres?*, 1995). El logro de esta integración, sin embargo, está fuertemente correlacionada a aspectos de lo que se ha definido como la dimensión espiritual de la pobreza, es decir aspectos relativos a la subjetividad, a la construcción de la identidad personal y a las gratificaciones de la interioridad y del espíritu. Estas dimensiones son de particular importancia para la consolidación de la autoestima de las mujeres y para su incorporación plena a la sociedad, tanto desde el punto de vista laboral como humano.

## **I. Situación de la Infancia y el Interés Superior del Niño**

No es de extrañar que en el marco de la Cumbre Social tanto UNICEF

como los grupos de activistas en pro de la infancia, desplegaran un esfuerzo intenso y sistemático. Es ciertamente un hecho esperanzador que en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño pasara a formar parte del derecho internacional. Sin embargo, aún cuando el 96% de los niños del mundo viven hoy en países cuyos estados deben velar por el cumplimiento de la Convención, lo cierto es que muchas naciones, particularmente las de menor desarrollo, carecen de los recursos jurídicos, económicos, sociales y culturales para materializar de manera efectiva el compromiso adquirido por medio de la ratificación. Como es evidente, la lucha por proveer mayores oportunidades para los niños no constituye en sí un tema que despierte polémica. La materialización de los recursos para los programas de infancia, sin embargo, resulta una meta difícil que con frecuencia sí bordea lo controversial en tanto que obliga a la definición política de prioridades.

La atención de los problemas de la infancia constituye uno de los ejes fundamentales para romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Los niños se encuentran entre los más afectados por lo que en años recientes se conoce como la “pobreza de capacidad” y que tiene estrecha relación con los índices de nutrición y salud de los menores de cinco años y con los niveles de alfabetización y conocimiento de las familias, particularmente de las mujeres en quienes recae en forma más acentuada la responsabilidad de los niños. Por eso aun cuando desde el punto de vista filosófico se hayan consolidado los planteamientos asociados al “interés superior del niño”, la realidad cotidiana que enfrentan los millones de niños y jóvenes que viven en condiciones de pobreza revela severísimos problemas que no pueden ser resueltos simplemente con las buenas intenciones.

El mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia depende en gran medida de la integralidad con que se aborden los programas de desarrollo. De ahí la importancia que desde la óptica de la infancia se le dio en la Cumbre a los programas dirigidos a las mujeres y a mejoramiento de la vida de las comunidades que frecuentemente actúan como trama y sostén del bienestar de los niños. La toma de conciencia sobre la gravedad de los problemas sociales del mundo, sin duda constituye un avance importante en la lucha por la defensa de los derechos de los niños. Tal como lo ha indicado UNICEF, el “cambio en la asignación de los recursos mundiales no puede plantearse ya como un llamamiento a los sentimientos caritativos de los dueños del poder político y económico sino que es una cuestión de derechos

y obligaciones” (*Estado Mundial de la Infancia*, 1997, p. 14). Las denuncias que se realizaron en el marco de la Cumbre en relación con el abandono de los niños, el trabajo infantil, el analfabetismo y la desnutrición, entre otros, sin duda han incrementado la conciencia pública sobre la importancia que tienen los programas de infancia para detener el patrón de reproducción de la miseria y la falta de oportunidades.

## **J. Participación Ciudadana y Organizaciones de la Sociedad Civil**

Como parte del esfuerzo por allegar recursos nuevos a las iniciativas de desarrollo social, el PNUD planteó como un factor esencial de desarrollo el que los países establezcan alianzas y nuevas formas de cooperación que involucren al sector privado, especialmente al sector productivo, de manera que se cuente con la participación del mayor número posible de actores. No cabe la menor duda de que la vinculación del sector empresarial al desarrollo social es considerado vital. Dinamarca, por ejemplo, sostiene que el sector de los negocios está llamado a ser un socio nuevo en este campo del desarrollo: Si los negocios han sido parte del origen de los problemas sociales, han dicho algunos, deben también ser parte de la solución (Moller & Rasmussen, 1995).

De hecho, una parte fundamental de las acciones de aplicación y seguimiento de los acuerdos de la Cumbre incorpora la participación de la sociedad civil. El Plan de Acción destaca la importancia de las organizaciones comunales y sin fines de lucro y sugiere la importancia de estimular su desarrollo. Como parte del fortalecimiento de la capacidad endógena, se menciona la conveniencia de generar programas de capacitación para este tipo de entidades, a fin de que puedan asumir responsabilidades en la planificación, diseño y ejecución de programas.

Es evidente que, tal como se ha venido perfilando a lo largo de las últimas décadas, existe una fuerte inclinación internacional, tanto en los organismos multilaterales como en los países cooperantes, hacia la canalización de iniciativas por medio de grupos organizados de la sociedad civil más que por medio de entidades gubernamentales. Hay que indicar, sin embargo, que esta inclinación ha despertado inquietudes e incomodidades por parte de los gobiernos, que frecuentemente observan con preocupación

el redireccionamiento de los fondos hacia entes que no están dentro de su área de influencia y que además cuentan con marcos institucionales dentro de los cuales el manejo de fondos no necesariamente está sujeto a control. Por otra parte, suele ocurrir que algunas organizaciones de la sociedad civil se encuentren en franca oposición a las determinaciones de los gobiernos. Sin embargo, y a pesar de las fuertes quejas al respecto, la Cumbre reveló que una parte importante de la cooperación continuará siendo direccionada a través de la sociedad civil organizada, que a pesar de los riesgos implícitos, en opinión de muchos, tiene mayor capacidad de ejecución y, frecuentemente, está más cerca de los requerimientos directos de los más necesitados.

## V. CONSIDERACIONES FINALES LA CUMBRE SOCIAL: ¿FACHADA O RAÍZ?

El Plan de Acción derivado de la Cumbre Social plantea que el desarrollo social es inseparable del medio cultural, ecológico, económico, político y hasta espiritual en el que se inserta. Parte de la premisa de que su activación implica el desarrollo de valores que permitan orientar la consecución de objetivos y el establecimiento de prioridades para el logro del bienestar de las personas y la conformación de instituciones que lo hagan posible. El Plan procura impulsar iniciativas que cuenten con amplia participación de la sociedad civil que garanticen que el desarrollo económico sea incluyente. Se propone la meta de articular un marco jurídico que contribuya a la consolidación de las instituciones y actitudes democráticas y de los derechos humanos.

¿Qué ocurrirá, sin embargo, después de Copenhague? ¿Será posible en efecto el tránsito efectivo de la retórica a la praxis? Para confrontar los riesgos asociados a una simple retórica del desarrollo social, las Naciones Unidas y los gobiernos han organizado un conjunto de acciones de seguimiento de los compromisos y de búsqueda de los recursos para concretarlos.<sup>10</sup> No obstante, a los países, particularmente a los de menor

---

10 En el marco de las acciones de seguimiento, Jacques Santer, Presidente de la Comisión Europea, se comprometió a presentar al Parlamento Europeo un plan para poner en marcha la adopción del contenido de la Declaración de Copenhague (*Address to the World Summit for Social Development*, March 12, 1995). En la región Latinoamericana, los ministros del área social acordaron la realización de sesiones de trabajo periódicas, cuya coordinación encargaron al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

desarrollo relativo, les resulta difícil introducir las modificaciones jurídicas, políticas y programáticas requeridas para incorporar los principios y compromisos de la Cumbre a su accionar. Esto se hace aún más complejo cuando se tiene en cuenta la alta densidad de reuniones internacionales y cumbres mundiales que se han realizado en los últimos años y que demandan acciones de seguimiento. De ahí la importancia que adquiere la función catalizadora de la Cumbre en su dimensión de instancia estimuladora, de recurso generador de instrumentos y estrategias que impulsen las iniciativas y los sistemas de monitoreo de las acciones fundamentales.

En este contexto, debe destacarse que uno de los logros fundamentales de la Cumbre fue el compromiso de establecer metas claras, en marcos temporales definidos, para la erradicación de la pobreza. Se procuró que los países se alejaran de las metas universales que han resultado siempre inalcanzables. El logro de la equidad solo puede ser el resultado de acciones concretas, definidas en función de objetivos cuantitativos y cualitativos determinados. Tal como lo señala el Plan de Acción,

La erradicación de la pobreza no puede lograrse simplemente mediante programas encaminados a combatirla, si no que 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 ...

Sin embargo, basta una breve mirada a alguna información que circuló en la Cumbre para comprender, por ejemplo, la urgente necesidad de redefinir las prioridades al interior de los países y el enorme impacto social que tendría para el mundo la adopción de decisiones adecuadas en el campo de la reorientación del gasto.

Veamos, por ejemplo, la magnitud del impacto que tendría un compromiso serio con los procesos de desmilitarización, aún cuando ésta se fuera dando en forma progresiva:

- El 4% del dinero que invierten en defensa los países en vías de desarrollo permitiría acabar con los problemas del analfabetismo en adultos, elevar el nivel de la educación de las mujeres para equipararlo

con el de los hombres. Haría posible además la universalización de la educación primaria (PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, 1994).

- El 12% de las inversiones en defensa de los países en vías de desarrollo haría posible la provisión de servicios de salud de atención primaria para todos, incluyendo la vacunación contra enfermedades prevenibles. También haría posible eliminar la desnutrición severa y la provisión de agua potable (*Ibid.*).
- Ochenta millones de textos escolares podrían ser adquiridos con el equivalente del costo de un avión de combate. Un tanque moderno permitiría la provisión de 7 millones de vacunas infantiles (*Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Social*, 1995).

Estos ejemplos revelan que un número limitado de decisiones significativas haría posible cambiar en forma efectiva la condición de miseria y exclusión de millones de seres humanos que hoy viven en situaciones de altísimo riesgo social. Si en efecto los países de menor desarrollo pasaran de un 13% a un 20% en la inversión que hacen en el campo social, y si este incremento se viera apoyado por un aumento semejante en la inversión social proveniente de los recursos de cooperación, podría crearse una masa crítica de recursos para construir las condiciones sociales básicas que permitan alcanzar un mínimo común de dignidad para las poblaciones que sufren mayores privaciones socioeconómicas. Esto permitiría obtener los recursos requeridos para impulsar la educación primaria universal, la reducción de la mitad de las tasas de analfabetismo de adultos, la atención primaria de salud para todos, la eliminación de la desnutrición grave y la reducción a la mitad de la desnutrición moderada, servicios de planificación de la familia para todas las parejas interesadas, agua apta para el consumo y saneamiento para todos (PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, 1994, pp. 8-9). Ante la posibilidad de generalizar estos beneficios básicos a todos los ciudadanos del mundo, se hace evidente la urgencia de la decisión política que permita reconstruir las prioridades al interior de los países. Solo en la medida en que se reorienten los presupuestos nacionales e internacionales alrededor de estas prioridades, podremos pensar siquiera en que la pobreza pueda superarse.<sup>11</sup>

---

11 Después de la Cumbre Social se han realizado algunos esfuerzos para la materialización de recursos que es importante destacar. Uno de los más importantes está siendo

Paradójicamente y a pesar de las inmensas dificultades para concretar propuestas sociales y económicas hechas durante la Cumbre que permitan la progresiva erradicación de la pobreza, existe una fuerte convicción de que la pobreza es superable y que puede y debe ser combatida por medio del esfuerzo concertado y sistémico. Para ponerlo en las palabras intensas de François Mitterrand: La pobreza y la exclusión, no pueden ser vistas como fatalidades. Ambas deben ser exorcizadas por medio de la construcción de situaciones que permitan la igualdad de oportunidades y esto requiere de la humanización de las condiciones de vida y de trabajo. Tal como lo afirmó Mitterrand, es fundamental desarticular los mecanismos subyacentes y esto solo puede lograrse por medio de la educación y la investigación científica. (Discurso ante la Cumbre, Marzo de 1995).

Por eso debemos preguntarnos si la Cumbre Social será tan solo una fachada o si se convertirá más bien en una raíz que sustente la construcción progresiva de comunidades nacionales y globales más equitativas y armónicas. Y es evidente que esta no es una tarea sencilla. Boutros Boutros Ghali ha sostenido que para lograr este objetivo es imprescindible crear un nuevo contrato social fundamentado en la equidad. Coincidentemente, James Gustave Speth, ha insistido en que el más grande legado y clamor de la Cumbre debe ser el llamado de la equidad (“The New Age of Equity”, 1995). El eje central de la Cumbre de la Tierra, señaló, fue el desarrollo de la conciencia sobre la necesidad de un mundo fundamentado en la sostenibilidad. El logro mayor de la Cumbre Social debe ser el de colocar en la agenda mundial la imperiosa necesidad de la lucha por la equidad. De la equidad depende que el futuro del mundo sea humanamente sostenible. Porque la equidad a la que nos referimos es la equidad no solo de las acciones

---

impulsado por los gobiernos de Noruega y Holanda que organizaron durante el mes de abril de 1996 una reunión para dar seguimiento a la propuesta 20/20. La reunión tuvo como propósito el continuar trabajando en la búsqueda de recursos para hacer una realidad el acceso universal a los servicios sociales básicos. A este efecto, se consideró que el Banco Mundial y el PNUD deben jugar un papel particularmente importante en apoyar los análisis del sector social de los países a fin de definir prioridades de inversión y metas para alcanzarlas. La reunión definió también algunas estrategias para el cumplimiento de los acuerdos, entre ellas, la emisión de Informes de Gasto Público, que permitan determinar los logros de los países en la canalización de partidas presupuestarias hacia las necesidades sociales básicas y la formación de coaliciones o “partnerships” entre países menos desarrollados y países desarrollados para impulsar programas de desarrollo social. Se acordó realizar una segunda reunión de seguimiento dentro de los dos próximos años, para lo cual Noruega asumirá la labor coordinadora.

prioritarias para los seres humanos pobres, sino también para el establecimiento de los principios de justicia en las relaciones entre las naciones. Así como la humanidad libró hace más de ciento cincuenta años la lucha contra la esclavitud, afirmó Speth, el momento histórico reclama que libremos hoy la lucha contra la pobreza, contra la falta de equidad.

Para ganar esta batalla, para derrotar el desaliento y la duda que con frecuencia caracteriza la discusión de estos temas, es preciso que construyamos una ética activa, una ética de respeto e impulso de los derechos humanos. No nos referimos tan solo a los derechos civiles y políticos por los que tanto se ha luchado a lo largo de las últimas décadas, sino también de los derechos económicos, sociales y culturales.

La tarea es enorme. Copenhague es tan solo un llamado a colocar lo humano en el centro de la reflexión mundial. ¡Qué paradoja que sea algo aparentemente tan simple y fundamental lo que nos queda por delante! Por eso no debemos desfallecer, no debemos renunciar al compromiso y al paradójico optimismo existencial del que nos habla Suzanne Massie (ver Fonseca, 1993) cuando afirma que

es mejor encender una vela  
que maldecir la oscuridad.

Porque, más allá de los escepticismos que siempre opacan el ámbito de lo político, lo humano puede y debe hacer contribuciones lúcidas. La urgencia de los tiempos nos obliga a convertir la vela en llamarada.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Arias Sánchez, Oscar. (1995) "¿Qué podemos esperar de Copenhague?" *Hombres de Maíz, Revista Centroamericana de Desarrollo Humano*, No. 31.
- Arias Sánchez, Oscar. (1995) "Retos del Siglo XXI desde la perspectiva latinoamericana." Conferencia magistral impartida en ocasión del XX Aniversario del Sistema de Estudios de Postgrado de la Universidad de Costa Rica. San José, 25 de abril.
- Boutros-Ghali, Boutros. (1995) *Address Delivered to the World Summit for Social Development*. March 11.
- Burne, Simon. (1995) "Candles in the Wind: Forces for and against social development", in *Let the dawn come. Social Development: Looking behind the Clichés*. Panos Publications Ltd., London.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1994) *Política social europea: opciones para la unión*. Libro Verde. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1994 *La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1990) *Transformación productiva con equidad*. (1990) Santiago de Chile.
- Comisión Europea. (1994) *La política social europea: un paso adelante para la unión*. Libro Blanco. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- Eyben, Rosalind. (1995) "What can aid do for social development?" *Development in Practice*. Volume 5, No. 1, pp. 45-43.
- Felix, David. (1995) "The Toben tax proposal: Backgroud, issues and prospects". *Futures: The Journal of Forecasting, Planning and Policy*. Vol. 27, No. 2, pp. 195-208.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (sin fecha) *Hacia una solución de los problemas de población*. New York, Technographic.
- Fonseca, Clotilde. (1995) "Reconstruir las prioridades". Página 15. *La Nación*, 20 de Abril.
- \_\_\_\_\_. (1996) "La Crisis de la solidaridad." Página 15, *La Nación*, 21 Febrero.
- \_\_\_\_\_. (1993) "Suzanne Massie y el fin de la guerra fría." Página 15. *La Nación*, 8 de octubre
- Hewitt de Alcántara, Cynthia. (1995) "Social integration: approaches and issues." *Development in Practice*, Vol. 5, No 1.
- Hombres de Maíz*: (1995) Revista Centroamericana de Desarrollo Humano. Cumbre Social: "¿Saldrán los pobres de su pobreza?" No. 32..
- Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe Sobre Desarrollo Social*. (1995) BID, CEPAL, PNUD. Editorial Los Andes, Santiago de Chile.
- International Monetary Fund. Thomas Walter, Ed. (1995) *Social dimensions of the IMF's policy dialogue*. IMF Publication Services.
- Jolly, Richard. (1995) *Statement at the World Summit for Social Development*. March 7.
- Mayor, Federico. (1995) *Address to the World Summit for Social Development*. March 9.

- Moller, Kim, y Erick Rasmussen. (1995) *Partnership for new social development*. Mandag Morgen Strategic Forum. Copenhagen: Ekspressen Tryk-og Kopicenter.
- NGO Development Caucus. (1995) "The Copenhagen Alternative Declaration". Final draft. March 8.
- PNUD, *Desarrollo Humano: (1992) Informe 1992*. Santafé, Bogotá: Tercer Mundo Editores, pp. 37 y 97-108.
- PNUD. (1994) *Informe sobre desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, S.A.
- PNUD. (1996) *Informe sobre desarrollo humano 1996*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Simpura, Jussi. (1995) *Introduction to social policy in transition societies: the case of the Baltic Countries and Russia*. The Finish Federation for Social Welfare, Helsinki.
- Schwartz, Peter. (1991) *The art of long view: planning for the future in an uncertain world*. New York, Doubleday.
- Speth, James Gustave. (1995) "The new age of equity." *Address to the World Summit for Social Development*. Copenhagen, March 6.
- Spray, Paul. (1995) "The World Bank's poverty strategy". *Development in Practice*. Volume 5, No. 1, pp. 49-53.
- Strong, Maurice. (1995) From Rio to Copenhagen. *Futures: The Journal of Forecasting, Planning and Policy*. Vol. 27, No. 2.
- United Nations. (1995) *Agenda for Development: Report of the Secretary General*, November.
- \_\_\_\_\_. (1995) *Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*.

United Nations Development Program (UNDP). (1992) Human development report . New York : Oxford University Press.

UNDP. (1995) "After Copenhagen: Designing and implementing national strategies for poverty eradication".

UNICEF. (1995) *El estado mundial de la infancia: 1995*. Barcelona, J&J Asociados.

\_\_\_\_\_. (1997) *El estado mundial de la infancia*.

UNIFEM, (1995) *¿Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres?: Una perspectiva de América Latina y el Caribe*. UNIFEM, México.

Volio, Fernando. (1996) "El estado solidario". Página 15, *La Nación*, 8 de Marzo.

\_\_\_\_\_. (1975) "Los derechos humanos y el desarrollo social" en *Excelsior*, 17 de Diciembre.

Whitehead, Christine. (1995) "Emergency social funds: the experience of Bolivia and Perú". *Development in Practice*, Vol. 4, No. 1.