

# **POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL SUSTENTABLE A LA LUZ DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL**

**Alexander Luzardo**

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL, UCV

**Neritza Alvarado**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES, LUZ

## **RESUMEN**

En este trabajo se analiza el enfoque otorgado a la pobreza y al desarrollo social sustentable en la Conferencia de las Naciones Unidas efectuada en Copenhague, Dinamarca, en Marzo de 1995; en cuyo marco se le asigna prioridad y tratamiento específico como tema de la agenda internacional. Se estudia la evolución de conceptos y categorías asociadas a la noción de Desarrollo Social Sustentable (tales como la "Seguridad Humana" y la "Solidaridad") y el papel de las ONG en el mundo de hoy ante la planetarización de problemas sociales como la pobreza, la exclusión social y el desempleo; planteando la posibilidad de abordarlos en un contexto cualitativamente distinto. Se revisan los prerrequisitos establecidos para erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo social sustentable así como las implicaciones para América Latina de las principales resoluciones de dicha cumbre. Finalmente, se discute la tesis del Crecimiento sin Límites y la concepción antropocéntrica del desarrollo como principales obstáculos al Desarrollo Social Sustentable.

Palabras claves: pobreza, desarrollo social, sustentabilidad, crecimiento.

## **I. INTRODUCCION**

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, efectuada en Copenhague, Dinamarca, del 6 al 12 de marzo de 1995 representa un punto de confluencia de trascendentes conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas a fin de analizar diversos aspectos del desarrollo. De referencia obligada son la Cumbre en favor de la Infancia (Nueva York, 1990), la Cumbre Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992), la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992), la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), y los preparativos para la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); cuyos resultados, propuestas y compromisos constituyen antecedentes indiscutibles de la "Cumbre Social".

Gracias a estas cumbres se ha constituido un foro público internacional en el que se debaten los grandes problemas mundiales. El monopolio de las decisiones ya no lo tienen los Estados o los grupos de presión económico-financieros, necesariamente hoy se tiene que tomar en cuenta la presión insistente de la Sociedad Civil.

La Cumbre Social es la primera oportunidad en la historia de las Naciones Unidas en que Jefes de Estado y de Gobierno se reúnen para examinar *expresamente* el Desarrollo Social como *tema prioritario* de la agenda internacional. Esto evidencia la importancia que han adquirido los temas sociales (especialmente la erradicación de la pobreza) en el enfrentamiento de los desafíos económico, político y ecológico a fines del presente siglo y a las puertas del nuevo milenio.

Los temas centrales de la Cumbre (pobreza, desempleo y desintegración social) replantean y redefinen conceptos como desarrollo, sustentabilidad, seguridad humana y solidaridad, entre otros. Considerados anteriormente como exclusivos de grupos de "izquierda", investigadores, ecologistas; ahora son discutidos al más alto nivel (asumidos por las Naciones Unidas), evidenciando que, mejor de ser sólo una "moda", hoy cuentan con interlocutores oficiales. En reconocimiento, además, de la necesidad de un nuevo tipo de reglas sociales internacionales y de la indispensabilidad de la definición de una *Carta Social Mundial*, que vincule los derechos sociales, que han de ser mejorados, con objetivos de desarrollo más ambiciosos en el caso de los países "menos desarrollados".<sup>1</sup>

Como señalara el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, "La Cumbre por si misma no puede resolver los problemas de la pobreza, el desempleo y desintegración social, pero debe ser capaz de generar el impulso político y la caridad de visión que permitan reforzar las medidas nacionales mediante una renovada dedicación a mejorar la vida de las personas de todas las sociedades" (ONU, 1995a, 7).

La Cumbre Social ha posibilitado un debate orientado a la formulación de objetivos y estrategias para lograr un desarrollo sustentable con equidad social. Independientemente de sus resultados o de las decisiones adoptadas, el solo hecho de su realización es de por si un logro indiscutible. De allí la importancia de examinar los planteamientos debatidos en torno al problema principal: la pobreza, en el marco del desarrollo social sustentable, especialmente en el

---

1. Consideramos de mayor pertinencia el término "menos industrializados" pues no se puede afirmar que los denominados "adelantados" son desarrollados en todas las dimensiones. Los problemas de racismo, drogadicción masiva, desintegración, contaminación y otros, relativizan el concepto de desarrollo.

contexto de los denominados países en desarrollo, con particular referencia a las implicaciones de la Cumbre para el caso de América Latina. Tal es el objeto central del presente trabajo.

## II. ASPECTOS GENERALES

### 1. Móviles y direccionalidad de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

La necesidad histórica e impostergable de la configuración de una tribuna internacional capaz de discutir y concertar la perspectiva del desplazamiento desde “lo social” a la “sociedad” y la aceptación de un enfoque integrado de las condiciones sociales ante la globalidad e interdependencia del mundo de hoy; encuentra su razón de ser en el contexto postguerra fría caracterizado por “una crisis social y una crisis moral que en muchas sociedades adquieren una gran amplitud (ibídem, 3).

Como evidencias de un “mundo enfermo” las Naciones Unidas han destacado hechos claves: la generalización de la pobreza, la disminución del empleo productivo, la atomización social (conflictos, migración, delitos), la violencia doméstica y la corrupción pública; que obligan a diseñar un nuevo ideal de progreso social basado en la responsabilidad, la libertad y la solidaridad. Se trata de una visión, “nueva y convincente”, del desarrollo, la justicia social, la protección ambiental y la democracia, todo con centro en el ser humano, meta que es ya imposible eludir.

De toda esa compleja sintomatología las Naciones Unidas han identificado como principales amenazas y desafíos tres, que se convierten en los *temas centrales* de la Cumbre Social: 1) la reproducción y eliminación de la pobreza generalizada; 2) el empleo productivo y la reducción del empleo; 3) la atomización y la integración social. Tres cuestiones “estrechamente vinculadas entre sí sobre un fondo de valores, especialmente la justicia social y la democracia, y el elemento común es su crucial importancia para el desarrollo de las personas y las sociedades”, (ONU, 1995b, 4).

El tratamiento de estos temas tiene como hilo conductor el *objetivo central* de la Cumbre: transformar la retórica en una realidad concreta, es decir, delinear una estrategia que sienta las bases de la cooperación en “el progreso social, el desarrollo y la paz”, interés común compartido por las naciones del mundo. Esta Cumbre procura la adhesión internacional a los efectos de mitigar la pobreza en el mundo y, finalmente, eliminarla, examinándola en correlación con el desempleo y la desintegración social, previendo nuevos esfuerzos para “reiniciar” el desarrollo en los países “menos desarrollados”. La premisa es: para alcanzar el desarrollo social antes es preciso hallar soluciones a estos tres

problemas, siendo el compromiso de las Naciones Unidas situar el desarrollo en función de las cuestiones sociales.

## **2. Antecedentes de la Cumbre Social: El Programa 21 de la Cumbre de Río.**

Los objetivos de la Cumbre de Copenhague evidencia una continuación, evolución y profundización de las premisas expresadas en el ciclo de conferencias sobre el desarrollo patrocinadas por la Naciones Unidas (mencionadas en la introducción de este trabajo), principalmente de la precursora Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como “Cumbre de la Tierra” o “Cumbre de Río”.

La Cumbre Social representa así la oportunidad de consolidar los compromisos adquiridos en aquélla, especialmente en el Programa 21. En este, entre otros aspectos, se aborda el ambiente y la preocupación por protegerlo como una oportunidad de cooperación que comprende aspectos sociales y pasa por la lucha contra la pobreza. La sustentabilidad del desarrollo constituye un imperativo moral de la naciones dirigido a lograr el bienestar de las generaciones presentes y futuras. La magnitud actual de la pobreza es incompatible con el desarrollo sustentable.

En la Cumbre de Río quedó claramente establecida la crisis del modelo civilizatorio actual, evidentemente insustentable, y que ésta no corresponde únicamente al subdesarrollo sino también al desarrollo. Países industrializados y no industrializados forman parte de un planeta, cuya base de recursos y la biósfera en general, se encuentra en gran parte agotado, depredado, contaminado, desertificado, como consecuencia de un modelo de producción inapropiado.

También quedó claro en Río que la *pobreza es causa y consecuencia, al mismo tiempo, de la pobreza*, cuestión admitida al más alto nivel de las Naciones Unidas. No se trata ya de un discurso vinculado a la crítica al sistema capitalista proveniente del marxismo y de otros sectores. Ahora se acepta y se desarrolla un planteamiento que cuestiona, desde las mismas entrañas del sistema, la crisis del “modelo” y el fracaso de las políticas de desarrollo, que de continuar su curso ascendente conducirían a un colapso total. Más de mil millones de personas en situación de pobreza en el mundo son la principal evidencia del fracaso de las teorías que sobre el desarrollo se erigieron en los últimos cincuenta años.

La premisa de la Cumbre Social de “colocar a los seres humanos en el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible” abarca cuestiones como la eliminación de las modalidades de producción y consumo

insostenibles, y el objetivo de permitir el acceso mayoritario a medios de vida ambientalmente sustentables. El Capítulo 3 del Programa 21 plantea la necesidad de desarrollar proyectos de trabajo específicos en esta dirección, que se articulan con los acuerdos derivados de la Cumbre sobre Desarrollo Social.

### **3. La emergencia de nuevos enfoques y conceptos.**

#### **3.1. El fracaso de los viejos esquemas y la transnacionalización de los problemas del desarrollo social.**

La Cumbre Mundial se concreta cuando la comunidad internacional reconoce el fracaso de “las tres décadas del desarrollo” y de los modelos sobre los cuales se legitima ese proceso. Ninguna de las estrategias instrumentadas ha sido capaz de resolver los grandes problemas del desarrollo; por el contrario, los países no ha podido satisfacer las necesidades más elementales y la disparidad social se ha incrementado junto a las tensiones derivadas de esta tendencia. Los costos sociales y ambientales de tales esquemas han generado daños irreversibles tanto en las personas como en la naturaleza y constituyen serios obstáculos al desarrollo.

En consecuencia, paralelamente a la globalización de las economías se reconoce hoy la transnacionalización de los problemas del desarrollo social.

Los tres puntos de la Agenda de Copenhague son considerados vitales en todas las sociedades; puesto que hoy se admite que la pobreza, el desempleo y la desintegración social han dejado de ser “handicaps” exclusivos del Tercer Mundo. Por lo tanto, la conjugación de estos problemas se convierte en un desafío planetario: “la pobreza absoluta, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo afectan a la quinta parte de la población mundial”, ha señalado Boutros Ghali, (ONU, 1995c, 1).

En efecto, hasta en los países desarrollados las dimensiones de la crisis son inocultables: “una de cada diez personas en edad laboral no pueden encontrar un empleo decoroso, (...) los jóvenes ya no le ven utilidad a la educación, (...) los valores sociales legítimos y probados de repente se vuelven obsoletos, (...) y la solidaridad entre las personas y grupos se ve socavada y sustituida por el egoísmo personal o político...” (íd., 1995a, 2). “La ironía está en que en una misma sociedad suelen aparecer yuxtapuestas las señales de desarrollo y de deterioro social. Por ejemplo, los Estados Unidos, que ocupan el octavo lugar en el índice de desarrollo humano, simultáneamente marchan a la cabeza en los indicadores de debilitamiento del entramado social” (íd., 1995d, 1).

Sin duda este panorama social mundial reclama un nuevo enfoque organizador que remplace los viejos y agotados esquemas: “¿No deberíamos hacer

que el mejoramiento de la condición de la gente y del planeta fuera el nuevo factor organizador de la vida internacional?" (Juan Somavía, Embajador de Chile ante las Naciones Unidas) (í.d., 1995a, 3).

### **3.2. La Evolución de Conceptos y Categorías**

#### **a) Desarrollo "a secas" vs. desarrollo integrado, integral y sostenible.**

El concepto de desarrollo es considerado fundamental por las Naciones Unidas para el logro de sus propios objetivos, pero no se trata simplemente de incorporar "un aspecto social al proceso de desarrollo", sino de *redefinir* el propio concepto de desarrollo, de manera que sea "verdaderamente apropiado desde el punto de vista social, lo que significa establecer nuevas prioridades" (í.d., 1995d, 4).

Los problemas antes mencionados son de tal magnitud que difícilmente se superarían con visiones unilaterales que conciban las políticas económicas y sociales como cuestiones separadas, que se compensarían de manera "natural" y "automática". En el nuevo contexto, el crecimiento económico y el desarrollo científico-tecnológico no pueden seguir diferenciándose de "lo social" ni considerársele a éste como algo secundario. Se precisan nuevas respuestas sobre la base de un *enfoque integrado e integral* en el que se aborden "de manera simultánea y complementaria todos los aspectos del desarrollo: crecimiento, equidad, sustentabilidad, ambiente, seguridad, solidaridad, participación, paz y respeto de los derechos humanos" (CEPAL, 1994, 3).

#### **b) Desarrollo social sustentable vs. "darwinismo social".**

Los logros alcanzados en algunos países desarrollados contrastan con una mayor pobreza y desigualdad en los países menos desarrollados. "En lugar de igualación existe polarización, pues los ricos son cada vez más ricos mientras que los pobres son cada vez más pobres" (ONU, 1995b, 1). A este fenómeno el Secretario General de la ONU lo denomina "darwinismo social", en el que sobreviven únicamente los más aptos. En contraposición a este concepto, y a partir del reconocimiento del carácter transnacional de los problemas sociales, la Cumbre de Copenhague busca generar una "conciencia compartida" en torno a un nuevo modo de entender el desarrollo social, en el contexto del enfoque integrado antes descrito.

Tanto en la Declaración como en el Programa de Acción de la Cumbre Social se destaca la integrabilidad y el carácter sustentable del desarrollo social. Así, se sostiene que:

- “El desarrollo social es inseparable del entorno cultural, ecológico, económico, político y espiritual en el que tiene lugar”, (id., 1995e, add. 3, cap. I, 3).
- “...el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas. Un desarrollo social equitativo que reconozca que los pobres deben tener el poder necesario para utilizar de modo sostenible los recursos ambientales es el fundamento necesario del desarrollo sostenible. También reconocemos que para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base sostenido, en el contexto del desarrollo sostenible” (ibid., add. 1, 2, [subrayado nuestro]).
- “...sostenemos una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de los diversos valores religiosos y éticos y de los orígenes culturales de la gente...”, (ibid., 7).

La sustentabilidad es una concepción, un nuevo paradigma que va más allá de un simple crecimiento sostenido. Incluye aspectos ecológicos, económicos, sociales y culturales. Supone reguardar los intereses de las futuras y presentes generaciones. Algunos economistas utilizan el término sostenible en forma muy sesgada y unilateral al focalizar el problema en un crecimiento económico sin límites, lo cual ubica la discusión con veinte años de atraso.

### **c) Atomización y exclusión social vs. integración social, participación, solidaridad.**

Las sociedades se han fragmentado, los conflictos, la migración, los delitos, son signos de *atomización* que junto a otros factores generan marginación de grandes sectores de la población (los ancianos, los discapacitados, los jóvenes desempleados, los niños, las mujeres pobres), dando lugar a la *exclusión* y a la desintegración social.

En el contexto del desarrollo social sustentable, lo opuesto a estos procesos es la *integración social*, basada en la *diversidad cultural*, la *participación* y la *solidaridad*.

Tal como se recoge en la Declaración y Programa de Acción de la Cumbre: “la *integración social*, es decir, la capacidad de las personas de vivir juntas *respetando plenamente 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 disentir, crear e innovar. Requiere además un entorno económico sólido y responsabilidad. Se necesita también la *plena participación* tanto del Estado como de la Sociedad Civil" (ONU, 1995e, add. 3, 2, [subrayado nuestro]).

La *diversidad cultural* y la *solidaridad* destacan como factores básicos en este enfoque de la integración social. Se aclara que la integración social concebida sobre la base de un consenso amplio, de objetivos y valores compartidos, "no debe ser confundida con homogeneización social y cultural ni puede alcanzarse por medio de la imposición hegemónica"; por el contrario, la integración se sostiene y posibilita en el reconocimiento y aceptación de la *diversidad* cultural, étnica, ecológica y societaria. Respecto a la *solidaridad* se afirma 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" (ibíd, add. 7, cap. V, 2).

#### **d) Seguridad humana vs. seguridad territorial y de los estados.**

La planetarización de los problemas del desarrollo social y el fracaso de los viejos esquemas de desarrollo, han evidenciado que la *seguridad territorial*, con criterios militares, no garantiza la *seguridad humana*, concepto más amplio que abarca no solo la protección física de los grupos más vulnerables de la sociedad, sino en general los aspectos social, económico, ambiental, cultural, religioso y ético.

El Producto Nacional Bruto (PNB) y el crecimiento económico son insuficientes, y la sustentabilidad del medio ambiente no es un fin en sí mismo. Las personas y su bienestar deben constituir el centro de las estrategias de desarrollo.

Los gobiernos tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de todos los ciudadanos de todos los países, "proporcionando un entorno que promueva el crecimiento económico sostenible, aumente el número de empleos productivos, garantice el funcionamiento de redes de protección social y ayude a los desfavorecidos a mejorar su situación" (id., 1995d, 2). El objetivo básico es construir "una sociedad para todos".

### **III. POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL SUSTENTABLE**

#### **1. La pobreza como problema estructural, complejo, multidimensional y transnacional.**

La Cumbre Social y todo el proceso previo que condujo a ella conceptualiza y coloca en el primer plano de la política mundial la superación de la po-



breza como una estrategia fundamental para el logro del desarrollo social sustentable.

La cifra de pobreza establecida por las Naciones Unidas en el mundo (1.300 millones de personas), revela un cuadro de deterioro social, nacional e internacional que amenaza la paz y la seguridad planetarias.

En el marco de la Cumbre se enfoca la pobreza como un “problema complejo y multidimensional, con orígenes tanto en el ámbito nacional como en el internacional (...) [por lo cual] no es posible encontrar una solución uniforme aplicable a nivel mundial” (id., 1995e, add. 4, cap. II, 3).

En la Declaración de Copenhague se reconoce el origen diverso y múltiple de la pobreza, con énfasis en las causas estructurales tales como la desocupación y empleos de baja productividad, en lo cual confluyen “la evolución pasada de la producción en muchos países, su escasa dotación de capital, el bajo coeficiente de la inversión y la falta de calidad y pertinencia de la educación para responder a la demandas de la producción moderna” (CEPAL, 1994a, 18).

La Declaración también subraya el carácter pluridimensional y heterogéneo de la pobreza, al incorporar dentro de sus manifestaciones:

“... la falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y mortalidad a causa de enfermedades, carencia de viviendas o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural.” (ONU, 1995e, add.4, 2).

El carácter transnacional de la pobreza es plenamente admitido. Se advierte así que “la pobreza se manifiesta en todos los países, como pobreza generalizada en muchos países en desarrollo, como foco de pobreza en medio de la abundancia en países desarrollados ...” (ibídem).

Referencia importante se realiza a la relación pobreza-exclusión social al sostener que el problema también se manifiesta como “... pobreza de los trabajadores de bajos ingresos y miseria absoluta de quienes quedan al margen de los sistemas de apoyo de las familias, las instituciones sociales y las redes de seguridad. Las mujeres soportan una parte desproporcionada de la carga de la pobreza y los niños que crecen en esa situación suelen quedar en desventaja para siempre. Las personas de edad, las personas con discapacidades, las poblaciones indígenas, los refugiados y las personas desplazadas dentro de sus países son también especialmente vulnerables a la pobreza ...” (ibíd).

Finalmente, la misma declaración sostiene que “las situaciones de pobreza absoluta se caracterizan por una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información. [Situaciones que] (...) no sólo dependen de los ingresos, sino de la posibilidad de acceder a los servicios sociales. (ibíd).

## **2. Los prerrequisitos de la erradicación de la pobreza.**

De los diez compromisos adquiridos por las Naciones Unidas en la Cumbre Social, el segundo lo constituye la erradicación de la pobreza en el mundo “como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad (...) mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional ...” (ibíd, add. 1, 12).

Además del necesario cambio de confoque en la concepción del desarrollo y del desarrollo social, en la Declaración de Copenhague se sostienen como prerrequisitos de la erradicación de la pobreza, entre otros, los siguientes:

- a) “... la participación democrática y cambios en las estructuras económicas a fin de garantizar a todos el acceso a los recursos, oportunidades y servicios públicos.”
- b) “emprender políticas orientadas a una distribución más equitativa de la riqueza y el ingreso.”
- c) “proporcionar protección social a quienes no pueden mantenerse y ayudar a las personas que son víctimas de catástrofes imprevistas, ya sean de carácter individual o colectivo, natural, social o tecnológico.”
- d) “... acceso universal a oportunidades económicas que favorezcan la existencia de medios de vida sostenibles y servicios sociales básicos, así como un esfuerzo especial para facilitar a las personas desfavorecidas el acceso a las oportunidades o servicios.”
- e) “... ofrecer oportunidades a los sectores pobres y a los grupos vulnerables mediante sus organización y participación en todos los aspectos de la vida política, económica y social, y en particular, en la planificación y ejecución de las políticas que los afectan, todo ello les permitiría tomar parte activamente en el desarrollo.” (ibíd. add. 4, cap. II, 3).

A lo largo del Capítulo II de la Declaración se destaca que la erradicación de la pobreza absoluta ha de ser un compromiso concreto que cada país debe fijar en una fecha pertinente según su contexto nacional.

### 3. Fundamentos y prerequisites del Desarrollo Social Sustentable.

A la luz del debate efectuado en Copenhague y de sus resoluciones, es posible sintetizar los fundamentos y prerequisites del desarrollo social sustentable en los siguientes términos:

1. El establecimiento de *una nueva ética* en el mundo, basada en el respeto a la diversidad cultural, étnica, ecológica; la promoción de los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad; la potenciación de los “valores comunes” del hogar y la familia; y la seguridad humana.
2. La interacción, armónica y equilibrada entre las dimensiones económica, social y ecológica del desarrollo, con prioridad en las personas.
3. El reconocimiento de la importancia del mercado y las inversiones privadas para el logro del desarrollo social; advirtiendo las limitaciones del mercado como único árbitro en la adopción de decisiones económicas relacionadas con las soluciones a problemas como la pobreza y la conservación del ambiente.
4. La necesidad de la participación del sector privado y la sociedad civil. Dentro de ésta se destaca el papel trascendental de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) lo cual justifica detenerse en el examen de este punto.

En la Declaración de Copenhague se subraya insistentemente que el gobierno no es el único protagonista en la promoción del desarrollo social y que su gestión debe abarcar al sector privado y a la sociedad civil.

Según el Sistema de Naciones Unidas “han quedado atrás los días en que se podían establecer claras distinciones entre la función del gobierno y la de las empresas privadas en la promoción del bienestar social y económico. Hay una necesidad cada vez mayor de crear asociaciones entre instituciones privadas y públicas para asegurar la calidad y la opción de bienes y servicios que requiere la población. En este contexto se inserta el creciente sentido de *responsabilidad social de las empresas (...)* De igual importancia (...) es la comunidad de organizaciones no gubernamentales, instituciones religiosas, asociaciones profesionales, sindicatos, cooperativas, grupos comunitarios y otras redes sociales que componen la sociedad civil. Estas organizaciones suelen proporcionar los medios y las estructuras para expresar las aspiraciones, satisfacer las necesidades y representar los intereses de la población y para que ésta participe en la adopción de decisiones a nivel local y nacional” (id., 1995d, 5).

Ya en el preámbulo del Programa 21 de la Cumbre de Río se establece la necesidad de una participación auténtica de todos los grupos sociales en la

búsqueda de un desarrollo sustentable, especialmente de los grupos más vulnerables: las mujeres, los indígenas, los jóvenes y trabajadores desempleados, los campesinos. Status relevante se le otorga al creciente papel de las ONG, a quienes los gobiernos deben permitir la participación en la concepción, ejecución, seguimiento y evaluación de los mecanismos y procedimientos especiales destinados a examinar la aplicación de dicho programa.

Igualmente en el Capítulo V de la Declaración de Copenhague se sostiene que “la aplicación eficaz de la Declaración y el Programa de Acción de la Cumbre requiere 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 vida, el socorro y la rehabilitación, a fin de que puedan participar de manera constructiva en la formulación y aplicación de políticas” (id., 1995e, add. 7, 4).

5. La garantía del derecho al trabajo y la protección de los derechos tradicionales a la tierra y otros recursos, de los indígenas, pescadores, pastores y campesinos.
6. Fortalecimiento y ampliación de los recursos de los municipios, ONG, universidades y otras instituciones educativas, organizaciones comerciales, entre otras, con el objeto de que participen en la planificación urbana. La descentralización es una condición para el desarrollo social.
7. La Cumbre de Copenhague hizo énfasis en la solución de la atomización y la exclusión social y en el fomento de la cooperación internacional para lograr la integración y el desarrollo social. A tales efectos la Declaración señala que “la desintegración social es una experiencia contemporánea demasiado conocida (...) Delincuencia organizada, drogas ilícitas, tráfico de armas, la trata de mujeres y niños, conflictos étnicos, religiosos, guerras civiles, terrorismo, racismo, xenofobia, genocidio, matanzas por motivos políticos, constituyen amenazas fundamentales para las sociedades y el orden social mundial (...) son estas razones apremiantes y urgentes para que los gobiernos adopten medidas en forma individual y si cabe, conjunta, para fomentar la cohesión social, pero reconociendo, protegiendo y valorando al mismo tiempo la diversidad” (ibídem, add., 2).

Este aspecto es de gran importancia en función de la tesis de que la crisis no es sólo social y económica sino que es una crisis del orden civilizatorio que afecta las bases mismas de la vida sobre el planeta. La aprobación de leyes y medidas orientadas al logro de la integración social, con respeto a la diversidad de orígenes, culturas, idiomas y valores, se antepone como premisa básica de un desarrollo social sustentable.

#### IV. LAS EXPECTATIVAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y LAS RESOLUCIONES DE LA CUMBRE RESPECTO AL "MUNDO EN DESARROLLO"

##### 1. Las expectativas

Un tema que surgió con fuerza e insistencia en la Cumbre fue la necesidad de elevar, especialmente en los países del "Tercer Mundo", el gasto social en ciertas proporciones mínimas del producto interno bruto. En este sentido, la consideración de nuevas formas de financiamiento interno, capaces de movilizar recursos adicionales, y el apoyo de los organismos multilaterales, se consideró indispensable para incrementar la capacidad de los Estados de asegurar las precondiciones exigidas por el desarrollo social sustentable.

Por esta razón, una vez suscrita la Declaración dado que ésta no prevé nuevas transferencias de recursos, ni compromisos cifrados con plazos específicos para aumentar la inversión en desarrollo social; en el marco de la conferencia algunos medios informativos internacionales sostuvieron que "los Mandatarios del Tercer Mundo, entre ellos los latinoamericanos, regresarán a sus países cargados de promesas, pero con *los bolsillos vacíos*" (*Diario Panorama*, 13-3-1995a). Incluso una publicación independiente editada en inglés durante la Cumbre recordó al desaparecido activista Martin Luther King diciendo: "el cheque ha sido devuelto del banco de la justicia con la marca fondos insuficientes" (ibíd).

Sin embargo, las demandas y expectativas de América Latina y el Caribe y en general de los países "en desarrollo", no se reducen únicamente a una ecuación matemática, a números y porcentajes, a una relación cuantitativa.

Es cierto, como sostiene CEPAL, que "... cuando se trata de proporcionar vivienda y saneamiento a los estratos de menores ingresos o darles acceso a la educación, que en su caso significa capacitación técnica o profesional valorizada por el mercado ..." (CEPAL, 1994a, 31), es vital recurrir a sistemas diversos de financiamiento. No obstante, desde la Región se exigió también, y quizás con más fuerza, cambios y relaciones de tipo cualitativo: se reclamó un cambio de enfoque y se propuso "un marco analítico que integre progreso técnico, competitividad internacional, sustentabilidad ambiental, equidad y democracia" (ibíd, 11). Este enfoque, fundamento de la posición adaptada por América Latina y el Caribe en la Conferencia, fue compartido y asumido por el Sistema de Naciones Unidas, tal como se asienta en la Declaración y Programa de Acción.

Con relación a los compromisos la Región aspiraba a que la Declaración contuviese, entre otros, los siguientes:

“a) compromiso de los gobiernos en el sentido de adoptar estrategias o planes nacionales que permitan mejorar las condiciones de vida de la población, estimular la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad en el logro de las metas del desarrollo social [sustentable] y proveer los recursos necesarios para tales fines; b) compromiso de la comunidad internacional en el sentido de incrementar y coordinar sus actividades de cooperación, en especial las que están orientadas a favorecer el desarrollo social y a la asignación de los recursos, que faciliten la labor de los Estados a nivel Nacional” (ídem, 1994b, 23).

En cuanto al Programa de Acción que derivaría de la Cumbre los países de América Latina y el Caribe se pronunciaron por: “recomendaciones concretas sobre metas viables de política, que permitan a cada Estado el logro de sus metas nacionales, y asimismo que contengan orientaciones para el Sistema de Naciones Unidas que lo hagan posible conducir, de manera concertada y bajo un enfoque integrado, las acciones de sus distintos órganos y organismo en el ámbito del desarrollo social [sustentable]” (ibíd.)

La región ha concedido suma importancia al seguimiento de los resultados de la Cumbre, la evaluación del cumplimiento de los compromisos que en ella se asumieron, el funcionamiento de los mecanismos destinados a la obtención de financiamiento externo que complementa el ahorro interno y la prestación de la asistencia técnica necesaria a los países de menor desarrollo relativo, incluidos los pequeños países insulares en desarrollo. Por lo tanto, “esperan que se establezca un calendario de actividades con plazos precisos que le dé continuidad a este gran esfuerzo mundial” (ibíd, 5).

Si bien desde América Latina y el Caribe no se pretendió que de la Cumbre emanase un marco holístico sobre la forma de llegar al desarrollo sustentable, con equidad social y democracia, sí se aspiró a que ofreciese la oportunidad para reflexionar sobre las estrategias que podrían conducir a ese objetivo. En este orden de ideas la Región y en general el “mundo en desarrollo” conceptuó la Cumbre Social como escenario importante, con interlocutores válidos, para reiterar su “*Derecho al Desarrollo*” y exigir la aplicación de las disposiciones de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, reafirmadas en la Declaración y Programa de Acción de las Cumbres de Río y Viena.

Este planteamiento se incorpora en la Declaración y Programas de Acción cuando se afirma que “para alcanzar el desarrollo social es esencial que se promuevan y protejan todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo como parte integrante de los derechos humanos...” (ONU, 1995e, add. 1, 13).

En esta perspectiva del desarrollo social [sustentable] la América Latina y el Caribe como Región consideró que “no solo tenía mucho que ganar, sino también un gran aporte por hacer” (CEPAL, 1994a, 6).

## **2. Los principales acuerdos y resoluciones para el “mundo en desarrollo”**

### **2.1. Ajuste estructural y desarrollo social sustentable: ¿será que se puede?**

En el sexto compromiso de la Declaración de la Cumbre Social las Naciones Unidas acuerdan “acelerar el desarrollo económico, social y humano de Africa y de los países menos adecuados” (ONU, 1995e, add. 1, 24).

Dentro de las principales medidas concertadas en función de dicho objetivo se destaca la aplicación “ en el plano nacional [de] políticas de *ajuste estructural*, que deberán incluir metas para el *desarrollo social* y estrategias de desarrollo eficaces que establezcan un contexto más favorable para el comercio y la inversión, den prioridad al desarrollo de los recursos humanos y provean aún más el desarrollo de las instituciones democráticas”(ibídem [subrayado nuestro]).

En la misma orientación, el octavo compromiso reza “nos comprometemos a asegurar que los programas de *ajuste estructural* que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular, la *erradicación de la pobreza*, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social” (ibíd., [subrayado nuestro]).

Como mecanismos para concretar dicho compromiso se suscriben en el plano nacional: a) la promoción de los programas y los gastos sociales básicos, así como su protección de recortes presupuestarios; b) el examen de las repercusiones de los programas de ajuste estructural en el desarrollo, incluyendo, evaluación de los efectos sociales, a fin de elaborar políticas para reducir los efectos negativos y aumentar los positivos; c) la promoción, en los países con economías en transición de un enfoque integrado del proceso de transformación, tomando en consideración las consecuencias sociales de las reformas; e) el reforzamiento de los componentes del desarrollo social de todas las políticas y programas de ajustes” (ibíd.).

En el plano internacional, entre otras medidas, se sostiene que se hará “lo posible por lograr que los programas de ajuste estructural respondan a las condiciones económicas y sociales de cada país” (ibíd.).

En el marco de estas resoluciones, y a la luz de lo que ha significado el costo social del ajuste estructural como se ha conocido hasta ahora en el Tercer Mundo, resulta necesario reflexionar sobre las capacidades y posibilidades reales de regiones como América Latina y el Caribe para adelantar un proceso de reformas económicas bajo una orientación distinta.

En este sentido cabe discutir: ¿hasta qué punto es compatible la liberalización de mercados y el ajuste estructural con el desarrollo sostenible? ¿No se correrá de nuevo el riesgo de claudicar ante los “designios del mercado”? ¿Será posible la erradicación de la pobreza en el marco de un “nuevo” ajuste estructural? Dado que la Declaración de la Cumbre no explicita de qué manera se concretaría estos principios, quedan como puntos para las agendas de los Estados y Naciones. Habrá que esperar un tiempo más para evaluar de acuerdo a resultados. Por el momento no son muchas las razones para estar optimistas.

## **2.2. La superación de las “causas fundamentales” de la pobreza: ¿con políticas compensatorias?**

El segundo compromiso de la Declaración se orienta a “lograr el objetivo de *erradicar la pobreza* en el mundo (...) como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad (...) mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional” (ibíd., 12).

En consecuencia, los esfuerzos y políticas serán dirigidos “a la tarea de *superar las causas fundamentales de la pobreza* y atender las necesidades básicas de todos. Estos esfuerzos deben incluir la eliminación del hambre y la mala nutrición, el establecimiento de la seguridad alimentaria 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 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” (ibíd., 13 [subrayado nuestro]).

En el actual contexto socioeconómico y político de América Latina y el Caribe, donde se ha institucionalizado el carácter compensatorio, coyuntural y subsidiario de las políticas de enfrentamiento a la pobreza, dar cumplimiento a este compromiso resulta bastante ambicioso y difícil.

Los países de la región han adoptado nuevas formas de inserción internacional que los hacen más dependientes de las decisiones y situaciones económicas coyunturales de los países desarrollados. Según la CEPAL, en esto se ha encontrado fundamento a la necesidad de fortalecer los mecanismos compensatorios, a fin de evitar que los efectos de las bruscas alteraciones que caracterizan a la economía mundial actual recaigan sobre los más pobres de los países en desarrollo (CEPAL, 1994a, 20).

Pero con estos mecanismos compensatorios no se logrará la superación de las “causas fundamentales” (vale decir, estructurales) de la pobreza, lo cual torna difícil su erradicación.



La Declaración Alternativa de las Organizaciones No Gubernamentales, emanada del Foro Mundial de ONG efectuado en Copenhague paralelamente a la Cumbre, dice al respecto: "rechazamos la idea de reducir la política social en los países en vías de desarrollo a una red de asistencia social presentada en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social como rostro humano de las políticas de ajuste estructural" (ONG, 1995).

### **2.3. La cooperación internacional, la reducción y condonación de deudas y la debilidad de los compromisos: el 0,7% y la "fórmula 20-20"**

Dos resoluciones centrales de la Cumbre Social respecto a los "países en desarrollo" y los "menos adelantados", están relacionados con la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción en dichos países, para lo cual se requiere "recursos financieros adicionales y una cooperación y asistencia para el desarrollo más eficaces" (ONU, 1995e, add. 7, 7).

A tales efectos, con relación a la movilización de recursos financieros, en el Capítulo IV, la Cumbre aprobó:

"... esforzarse para lograr lo más pronto posible el objetivo convenido del 0.7% del Producto Nacional Bruto (PNB) para la asistencia oficial para el desarrollo y aumentar la proporción de los fondos destinada a programas de desarrollo social en forma acorde con el alcance y la escala de actividades necesarias para lograr los objetivos y las metas de la presente declaración y programa de acción" (ibídem).

Asimismo, se convino en "un compromiso recíproco de los países participantes desarrollados y en desarrollo de asignar, en promedio, el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo y el 20% del presupuesto nacional, respectivamente, a programas sociales básicos" (ibíd.).

Este último acuerdo, mejor conocido como "fórmula 20-20", fue objetado por algunos países, quienes consideraron que con ello se podría afectar "su soberanía". Sin embargo, ésto se ripostó con otra crítica referida al uso de los recursos y el apoyo internacional para la compra de armamento, corrupción, clientelismo político y desvíos de los gastos en infraestructuras vinculadas a la obtención de contratos y comisiones.

Por su parte, respecto al 0,7% del PNB, pese a que se trata de un viejo compromiso de las Naciones Unidas, sólo cuatro países (Dinamarca, Noruega, Suecia y Holanda) cumplen actualmente con esta meta.

A pesar de los “acuerdos” que rezan por escrito en la Declaración y Programa de Acción, en la práctica algunos temas que tocan directamente al mundo en desarrollo se tornaron álgidos en el debate, propiciando más bien des-acuerdos.

Por una parte, se admite que muchos países no están en capacidad de pagar su deuda y que esta pesada carga choca directamente con las exigencias de desarrollo social, reconociéndose la necesidad de la reducción y condonación, ante lo cual se propone “canjear deuda por desarrollo social”; por otra parte, en el momento de la acción sólo dos países (Dinamarca y Austria) adoptaron iniciativas concretas de condonación de deudas de países del Tercer Mundo, el primero por 166 millones de dólares y el segundo por 100 millones de dólares (*Diario Panorama*, 1995, I-10).

En cuanto a este aspecto del financiamiento para la aplicación y seguimiento de las resoluciones de la Cumbre en el Tercer Mundo, dado que no preven explícitamente nuevas transferencias de recursos, según opinión de los distintos sectores internacionales, se limitan a recomendaciones declarativas para el combate de la pobreza, la desocupación y la exclusión social, y por ende, al logro del desarrollo social sustentable. Sin embargo, es prematura una sentencia definitiva al respecto.

## **V. A MANERA DE CONCLUSION: LOS OBSTACULOS AL DESARROLLO SOCIAL SUSTENTABLE**

Aún suponiendo que se logren las metas del “0,7%” y del “20-20”, y que ello contribuiría en forma sustancial a reducir la pobreza en el planeta, la reproducción de las desigualdades continuará ante la prevalencia de un sistema de producción de injusticias sociales y económicas, que funciona nacional e internacionalmente para poder reproducir las excesivas ganancias de un modelo soportado en una lógica economicista y en la concepción del *crecimiento sin límites*, que impide el desarrollo social sustentable.

Ante ello es necesario desarrollar hasta sus últimas consecuencias la *concepción de la sustentabilidad*, que garantice el uso adecuado de los recursos por las actuales generaciones, sin comprometer los intereses de las generaciones del mañana y las posibilidades de resistencia de la ecobase del planeta.

En este sentido, se impone un cambio sustancial de los patrones de industrialización, producción, distribución y consumo. Ello demanda una *nueva ética*, basada en la *solidaridad humana y con la naturaleza*, que supone discutir la pertinencia de la tesis de un desarrollo centrado solamente en las personas, *concepción antropocéntrica* heredada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, y de la concepción occidental del desarrollo y el progreso.

Hoy se discute la necesidad de una *solidaridad* también con las diversas especies animales y vegetales, así como el uso de los recursos en el marco de una integración armónica entre lo social, lo económico y lo ecológico.

Sin esta ética más allá de lo humano, el desarrollo social continuará incrementando las presiones sociales sobre el planeta. Tal como establece el más reciente Informe del Club de Roma, *Más allá de los límites del crecimiento*:

“El mundo humano ha sobrepasado sus límites. La forma actual de hacer las cosas es insostenible. El futuro, para tener algún viso de viabilidad debe empeñarse en retroceder, desacelerar, sanar. No se puede poner fin a la pobreza por el desarrollo material indefinido, debe hacerse frente mientras la economía material humana se contrae” (Meadows y otros, 1992, 22).

Esta posición no quiere significar que “los pobres queden congelados en su pobreza o que los ricos deban convertirse en pobres” (ibídem).

Es indispensable poner en práctica las ideas de límite, sostenibilidad, suficiencia, equidad y eficiencia como “guías para un nuevo mundo (...) La sostenibilidad, y no mejores armas o luchas por el poder o la acumulación material, es el reto último para la energía y creatividad de la raza humana” (ibíd., 23).

La búsqueda de una nueva experiencia humana civilizatoria es el camino para el logro de un auténtico desarrollo social y humano sustentable.

## BIBLIOGRAFIA

- Central Latinoamericana de Trabajadores - CLAT, (1994), *Cumbre Latinoamericana para el Desarrollo Social, Carta Social Latinoamericana*, San Antonio de los Altos, Venezuela, diciembre, 1994.
- Confederación Mundial del Trabajo - CMT, (1994), *Aporte al Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social*. (Documento presentado ante el Consejo Consultivo), Bruselas, Bélgica.
- CEPAL, (1994a), *La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe* (Nota de la Secretaría). Vigésimo quinto período de sesiones, Cartagena de Indias, Colombia, abril.
- \_\_\_ (1994b), *Bases para un consenso latinoamericano y del Caribe sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. (Documento de la Sala de Conferencia) Vigésimo quinto período de sesiones, Cartagena de India, Colombia, abril.
- Foro Mundial ONG, (1995), *Declaraciones Alternativa de Copenhague*. Copenhague, Dinamarca 3 al 12 de marzo de 1995.
- Naciones Unidas, (1992), *Cumbre Mundial sobre Ambiente y Desarrollo. Declaración y Programa 21*. Río de Janeiro, junio.

- \_\_\_\_ (1995a), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. *¿Por qué una Cumbre Social?* Documento introductorio. Copenhague, Dinamarca, 6 al 12 de marzo.
- \_\_\_\_ (1995b), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. *La Crisis de Trabajo*, Documento de Antecedentes N° 1. Copenhague, Dinamarca, 6 al 12 de marzo.
- \_\_\_\_ (1995c), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. *Atacar la Pobreza*, Documento de Antecedentes N° 2, Copenhague, Dinamarca, 6 al 12 de marzo.
- \_\_\_\_ (1995d), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. *Hacia una sociedad para todos*, Documento de Antecedentes N° 3, Copenhague, Dinamarca, 6 al 12 de Marzo de 1995.
- \_\_\_\_ (1995e), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, (1995e), *Declaración y Programa de Acción*, Informes de la Comisión Principal, Tema 10 de Programa, Adiciones 1 al 7, Copenhague, Dinamarca, 6 al 12 de marzo.
- Meadows, Donella; Deniels, Meadows; Jorge, Randers (Club de Roma), (1992), *Más allá de los límites de crecimiento*. El Pais-Aguilar, México.
- Rogalski, Michel, (25-2-1995), "Los grandes temas de la Cumbre Social de Copenhague", Diario El Nacional, Caracas, Venezuela, pág. A-6.
- Diario Panorama*, (13-3-1995a), "La Cumbre Mundial de Copenhague culmina con mucha retórica y pocos resultados" (AFP), Maracaibo, Venezuela, pág. I-10.
- \_\_\_\_ (13-3-1995b), "Latinoamérica volverá con los bolsillos vacíos", (UPI), Maracaibo, Venezuela, pág. I-10.