
La ONU y la promoción del desarrollo social

*José Luis Bernal Rodríguez**

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

En efecto, como se reconoce en el diagnóstico de la Declaración emitida por los jefes de Estado y de Gobierno al término de la Cumbre de Copenhague,

...más de 1 000 millones de habitantes del mundo viven en la pobreza extrema y la mayoría de ellos padece hambre todos los días; más de 120 millones de personas están oficialmente desempleadas y muchas más viven en situación de desempleo; son cada vez más los jóvenes que se enfrentan a la expectativa de no encontrar un empleo productivo, aun después de haber concluido sus estudios; la mujer es la más afectada por los problemas que entraña hacer frente a la pobreza, con graves consecuencias para sus hijos; una de cada diez personas sufre de alguna discapacidad; las personas de edad son particularmente vulnerables a la exclusión social, la pobreza y la marginación. Asimismo, el hambre crónica, la malnutrición, el tráfico y uso de drogas ilícitas, el crimen organi-

* Internacionalista egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con estudios de posgrado en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Ha sido, entre otros cargos, director general de Relaciones Económicas Multilaterales de la Cancillería mexicana. Actualmente se desempeña como director general del Servicio Exterior y de Personal de la SRE.

zados, la corrupción, la ocupación extranjera, los conflictos armados, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo, la intolerancia y la incitación al odio por motivos de raza u origen étnico, religión y otras razones; la xenofobia y las enfermedades endémicas, transmisibles y crónicas, entre otros, son males de carácter mundial que amenazan la salud, el bienestar social, la paz y la seguridad internacionales.

Como lo señaló el secretario de Relaciones Exteriores de México, Ángel Gurría, en Copenhague, “ningún país, en el plano internacional, y ningún individuo, en el plano social, pueden mantenerse ajenos a las consecuencias de esta problemática. La miseria está en la raíz de dificultades que a todos afectan por igual”.¹

Ciertamente, al acercarse el 50 aniversario de la ONU, las preocupaciones de la sociedad internacional han ido cambiando de giro, dando lugar a una nueva agenda de tipo social que antes no había estado presente en los organismos internacionales y que ha venido tomando forma durante los últimos cinco o seis años. Este proceso debe ser capitalizado tanto para superar las grandes carencias que aquejan al mundo en el umbral del tercer-milenio como para dar sustento a acciones de solidaridad internacional, fundadas en una nueva conciencia colectiva sobre los problemas y las potencialidades compartidos de todos los que habitamos este planeta para hacer frente a uno de los problemas más lacerantes que han afectado a la humanidad: la pobreza extrema.

Hacia una nueva conciencia colectiva en materia de desarrollo

Para la conformación de esta nueva conciencia colectiva se conjugan varios imperativos políticos, sociales, económicos e institucionales, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- La pobreza se ha extendido y agravado, y afecta por igual a países desarrollados y a países en desarrollo.
- El desempleo tiende a convertirse en crónico, aun en las economías desarrolladas que muestran tasas aceptables de crecimiento económico.
- Los problemas de marginación y desintegración social se agravan en la medida en que el “Estado benefactor” tiende a desaparecer con la expansión de la economía de mercado.

¹ Ángel Gurría, “Hacia un desarrollo social equitativo y sustentable”, 12 de marzo de 1995. Véase la sección Discursos y documentos de esta misma revista.

- En la pobreza y en la falta de oportunidades se encuentran la mayoría de las causas de las crecientes corrientes migratorias, de la propagación de epidemias, de la drogadicción y el narcotráfico, de la degradación ambiental. Dichas condiciones, a su vez, son causa de situaciones de inestabilidad al interior de las naciones y, en no pocas ocasiones, de conflictos internacionales, en razón de lo cual pasan a ser fuente de preocupación de la comunidad internacional en su conjunto.
- La globalización económica, la interdependencia entre las naciones y el desarrollo de las telecomunicaciones han hecho cada vez más evidentes las carencias sociales en todos los países del mundo y la necesidad de resolverlas de una manera coordinada.
- En los esfuerzos por superar la pobreza encontramos también una alta dosis de conveniencia económica, ya que la pobreza, la marginación y el desempleo se traducen en subutilización de recursos, en gasto improductivo, en insolvencia de los mercados y en limitaciones para la recaudación fiscal; de tal modo, se perpetúan como efecto y causa del subdesarrollo.
- Hay, por lo demás, un interés compartido por imprimir una nueva dinámica a los organismos internacionales, en particular a los que se dedican a cuestiones económicas y sociales, que deben responder de manera ágil y eficiente a las nuevas realidades de la competencia y la especialización.
- Este imperativo institucional se acentúa en la medida en que va creciendo el rechazo a los nuevos afanes intervencionistas que se observan al tratar de imponerse la paz por la fuerza en algunos conflictos internacionales y de resolver conflictos internos mediante nuevas fórmulas de intervención (el mal llamado “derecho de injerencia”).

Así pues, la circunstancia parece propicia para emprender nuevas iniciativas de desarrollo, de cooperación y de acciones concertadas para dar inicio a nueva etapa en el desarrollo económico y social del mundo; idea que no es de ninguna manera nueva en los 50 años de continua actividad de la ONU, de sus organismos especializados o de los organismos afiliados pero que, como se señaló más arriba, no había sido de modo alguna la prioridad en el funcionamiento del sistema multilateral durante sus primeras cuatro décadas. Es, por lo tanto, necesario repasar, ya sea de forma rápida y esquemática, cómo evolucionó el debate sobre el desarrollo a nivel internacional a lo largo de los últimos 50 años.

Evolución del debate en torno al desarrollo

La Carta de las Naciones Unidas, un documento diseñado fundamentalmente para establecer la paz, daba desde el principio una importancia un tanto marginal a los temas del desarrollo al hablar de la promoción del “progreso económico y social de todos los pueblos”. Con la integración del Consejo Económico y Social, en 1946 y, posteriormente, con la creación de organismos especializados y la celebración de conferencias internacionales, los temas vinculados con la cooperación para el desarrollo comenzaron a tomar forma.

A partir de entonces, el debate sobre el desarrollo a nivel internacional recorre varias etapas, entre las cuales podríamos distinguir las siguientes:²

Durante los primeros 25 años, es decir, de 1945 a 1970, el debate sobre los problemas del llamado tercer mundo se conduce alrededor del tema de la descolonización. Después de 1970, una vez integrados los nuevos estados nacionales, empiezan a adquirir mayor importancia en la agenda los temas del desarrollo y la cooperación internacional. Surgen iniciativas tan importantes como la de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); se da inicio a los decenios para el desarrollo (estamos ya en el cuarto), se crean organismos especializados como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), y las cuestiones económicas van adquiriendo mayor relevancia en todos los foros internacionales. En esta etapa, gran parte de la actividad económica multilateral se da a través de las instituciones de Bretton Woods y toda forma o propuesta de cooperación se basa en el enfoque asistencialista.

La segunda etapa la podemos ubicar a partir del momento en que se acuña el concepto de nuevo orden económico internacional, desde principios de los años setenta, en la cual los países en desarrollo muestran su cohesión y fuerza a través del Grupo de los 77 y del Movimiento de Países No Alineados. En esta etapa, en la que en términos generales los países industrializados prestan oídos sordos a las reivindicaciones de los países en desarrollo, se da no obstante un corto periodo de apertura y diálogo en lo que se conoció como el diálogo norte-sur, un ejercicio más bien retórico y de pantalla política que de resultados prácticos.

La tercera etapa se conoce ya como la “década perdida”, perdida para el crecimiento y la cooperación, la década de los ochenta, en la que todos los países sufren estancamiento, atraso, el desempleo se generaliza, la pobreza se acentúa, se abre más la brecha entre desarrollo y subdesarrollo y pierden fortaleza las que

² Para una revisión en detalle de la evolución institucional que aquí se comenta, consúltese el excelente artículo de Pedro González Olvera “La cuestión del desarrollo en la ONU” en *Relaciones Internacionales*, núm. 65, enero-marzo de 1995, p. 67.

habían sido grandes asociaciones de coordinación internacional como el Grupo de los 77 y el Movimiento de Países No Alineados; a la vez, se abre la lucha de todos contra todos al generalizarse los procesos de apertura en la búsqueda de espacios para sobrevivir en la nueva división internacional del trabajo.

La década de los noventa se inició en un ambiente de grandes expectativas pero también de profunda incertidumbre. Después de un decenio de crisis y retroceso económico y social para la mayoría de los países en desarrollo —cuya conclusión coincide con la ruptura de la bipolaridad política y una profunda transformación estructural en las naciones industrializadas—, se vieron agravados muchos de los problemas económicos de los países en desarrollo. Los problemas derivados de la deuda externa, la falta de recursos suficientes para financiar el desarrollo, las dificultades enfrentadas por la mayoría de países para mejorar su participación en el comercio mundial en una época de apertura de mercados y de globalización de los procesos productivos, de deterioro en los términos de intercambio de los productos básicos, de ausencia en la transferencia de tecnología, de grandes transformaciones en la agricultura y acentuamiento de los problemas de la alimentación y la nutrición, aunados a los esfuerzos internos de estabilización y ajuste, y al lento crecimiento en las principales economías desarrolladas, fueron hechos que plantearon nuevos retos a los distintos actores de la sociedad mundial.

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

En el ámbito institucional, la comunidad internacional poco a poco va creando un consenso, al menos al nivel del discurso, con respecto a la necesidad de apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo por reanudar su crecimiento económico e impulsar el desarrollo social. Así se expresa en iniciativas como la Declaración sobre Cooperación Económica Internacional y, en particular, la Reactivación del Crecimiento Económico y el Desarrollo de los Países en Desarrollo, adoptada por la 18 Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas; la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, adoptada por la 45 Asamblea General, y el Consenso de Cartagena, emanado de la VIII UNCTAD.

Asimismo, se empiezan a aplicar nuevos enfoques al tratamiento de los problemas sociales, como lo demuestran las sucesivas reuniones cumbres para la Infancia (1990), sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), de Derechos Humanos (1993), de Población (1994), de Desarrollo Social (1995) y, próximamente, de la Mujer (1995), así como las propuestas de diseñar una nueva agenda para el desarrollo.

Esta evolución no fue gratuita ni se debió tampoco a la dinámica propia de los organismos internacionales. Explicar el debate en sus términos actuales implica ligar necesariamente lo que llamaríamos la agenda económica con la evolución política internacional.

Hay que recordar que ya desde 1968, y más concretamente a partir de 1971, con el abandono del patrón oro, la crisis petrolera y la profunda recesión de 1973-1975, la internacionalización de los procesos de inflación y recesión y sus impactos en las tasas de interés y tipos de cambio, el desarrollo de las comunicaciones y el inicio de una nueva división internacional del trabajo y de los procesos productivos, entre otros fenómenos, se va dando lugar a lo que ahora conocemos comúnmente como la globalización y la interdependencia.

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

Con el fin de la guerra fría se presenta un cambio importante en las relaciones internacionales, que podemos explicar en dos vertientes: por un lado, en los primeros años (1990-1991) se dio una gran expectativa en torno a lo que ya se denominaban los "dividendos de la paz"; es decir, los recursos que supuestamente se liberarían al reducirse el gasto en armamento y que podrían dedicarse a fomentar el desarrollo a nivel internacional. Pronto, la guerra del Golfo Pérsico demostró que esto no era más que una quimera y se constituyó en la primera demostración del nuevo papel que empezaría a asumir la ONU en una época en la que una sola potencia podía ejercer su hegemonía en la conducción de los organismos internacionales.

Los propios cambios en la correlación de fuerzas abren una segunda vertiente de actuación multilateral después de la guerra fría, que se concentra en impulsar la acción concertada a través de conferencias y reuniones internacionales; se trata de un nuevo mecanismo o medio utilizado por los países en desarrollo para impulsar sus intereses en el plano multilateral. De ahí la diversidad de reuniones celebradas entre 1990 y 1995.

La temática elegida no ha sido, tampoco, producto del azar; comprende básicamente la atención de necesidades urgentes de la humanidad y el tratamiento de los llamados nuevos temas de la agenda internacional.

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

Aquí se empieza a desarrollar un mal llamado “derecho de injerencia”, al cual se trata de hacer frente con tesis jurídicas y negociaciones políticas pero, sobre todo, con la idea de que es importante combatir las causas de aquellos fenómenos y no sólo sus manifestaciones. ¿Cuáles son esas causas? Son aquellas que tienen que ver con la falta de desarrollo y con la falta de oportunidades económicas, de vivienda, de salud, de educación, de empleo, aspectos todos ellos que conforman la agenda del desarrollo social y que pronto pasan a ser la prioridad ineludible de las negociaciones internacionales, ahora con la intención premeditada de evitar tanto nuevos conflictos internacionales como su resolución mediante acciones de intervención unilaterales.

Así, llegamos a la Convocatoria de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y a las propuestas para definir una agenda internacional para el desarrollo. Ambas propuestas surgen en la 47 Asamblea General de la ONU, en 1992.

La agenda para el desarrollo en el marco de las Naciones Unidas

La noción de una agenda para el desarrollo surge en contrapartida al documento “Un programa para la paz”, que había propuesto el Secretario General de las Naciones Unidas a principios de 1992. Como se recordará, con ese documento, también conocido como agenda para la paz, Boutros Ghali definía una nueva orientación de la ONU en lo relativo a operaciones para *hacer y mantener la paz*, sugería nuevas fórmulas de coordinación para emprender acciones multilaterales ante situaciones que pusieran en peligro la paz y la seguridad internacionales y, básicamente, trataba de reorientar la agenda política de la organización mundial.

No hacía propuestas en lo económico, por lo cual, ante lo que algunos Estados consideraron una agenda demasiado intervencionista, insistieron en que junto con la definición y puesta en práctica de una agenda para la paz debería adoptarse también una agenda para el desarrollo, bajo el enfoque de lo que algunos consideraban como diplomacia preventiva de carácter económico y social.

Estas propuestas fueron formalizadas en diciembre de 1992 con la resolución 47/181, en la cual se insta al Secretario General de la ONU a consultar con todos los países miembros acerca de la forma y contenido que debería seguir este ejercicio.

Aquí hay que reconocer que si bien hubo resistencia inicial de parte del Secretario General a impulsar este proceso, se pudo avanzar a través de formas novedosas de consulta y concertación. Ejemplo notable fueron las audiencias mundiales sobre desarrollo convocadas por el presidente de la Asamblea General, en junio de 1994, o el periodo sustantivo de sesiones del ECOSOC, en julio de 1994, sin olvidar las múltiples intervenciones sobre el tema en la Asamblea General de ese mismo año.

La novedad, en el primer caso, es que se convocó a expertos de todos los medios, la mayoría representantes no gubernamentales, por lo que las recomendaciones emitidas tuvieron un carácter más amplio, menos restringido a las posibilidades del quehacer estatal; destaca también el que este ejercicio fuera convocado por el presidente de la Asamblea y no por alguno de los funcionarios del sistema. Al mismo tiempo, empezaron a proliferar estudios sobre el desarrollo y la pobreza, como los del Banco Mundial y los Informes del PNUD con su concepto de *desarrollo humano*, o los de otras asociaciones, como el Informe del denominado Comité sobre Gobernabilidad a Nivel Mundial.

En otros casos, como los foros intergubernamentales, también se introdujeron innovaciones. Por ejemplo, al propiciarse el debate, más que la mera presentación de discursos, y al cambiarse el propósito de la reforma de la ONU, que no se limita a la reforma o cambios en algunos de los órganos u organismos del sistema de las Naciones Unidas sino que, incluso, contempla la desaparición o fusión de algunos de ellos y, más que nada, busca la vinculación con las instituciones del sistema de Bretton Woods.

Se ha avanzado mucho en la definición de la agenda para el desarrollo, sin que sea todavía un ejercicio terminado. Se cuenta ya con un acuerdo en principio sobre lo que será su contenido y que se esperaba pudiera anunciarse al celebrarse el 50 aniversario, como una forma de mostrar que ahora sí el sistema de las Naciones Unidas se dedicará a impulsar el desarrollo. Los puntos que habrán de incorporarse en la agenda para el desarrollo serían, básicamente, tres:

1. Recomendaciones para reactivar la cooperación internacional para el desarrollo, que incluyen:
 - a) Acciones en el ámbito nacional.
 - b) Referencias al marco o contexto internacional necesario para su instrumentación.
 2. Recomendaciones para el establecimiento de un eficaz sistema multilateral para el desarrollo, mismo que requeriría que:
 - a) La Asamblea General fungiera como núcleo organizador que se ocupe fundamentalmente de establecer las normas, los principios y los procedimientos para la gestión de la interdependencia a nivel mundial y para asegurar la atención integral del desarrollo económico y social.
 - b) El Consejo Económico y Social, retomando el propósito original de su creación, fuera el centro efectivo de un sistema multilateral para el desarrollo, para que en su seno se decida cómo enfrentar la amplia gama de problemas del desarrollo; para que analice la mejor forma de canalizar la asistencia para el desarrollo; para que identifique situaciones de emergencia humanitaria y proponga iniciativas para hacerles frente; y para mejorar la coordinación con las instituciones de Bretton Woods.
 - c) Las instituciones de Bretton Woods mejoraran sus vínculos con el sistema de la ONU para evitar duplicidad de funciones y aprovechar mejor las experiencias de cada uno, entre sí y con los países.
 - d) Los Organismos sectoriales y técnicos vieran impulsadas sus tareas futuras, con base en la especialización.
 3. Recomendaciones para que las actividades de las Naciones Unidas en materia de desarrollo sean más eficientes y eficaces. Ello demandaría:
 - a) Recursos y ventajas especiales del sistema de las Naciones Unidas, como bases de datos, oficinas, expertos, mandato, logística y movilización.
 - b) Objetivos comunes.
 - c) Coordinación operacional para construir un marco más integrado, eficiente y eficaz para ayudar a los países a lograr sus metas de desarrollo.
 - d) Financiamiento.
-

Cuando vemos estos encabezados, es obvio que estamos hablando más de un esquema que de su contenido. De allí la importancia de profundizar en los resultados de la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social, que es, de hecho, la mejor base con que se cuenta para impulsar de lleno estos temas.

La Cumbre sobre Desarrollo Social

Al iniciarse los trabajos para la formulación de una nueva “agenda para el desarrollo”, la Asamblea General de la ONU adoptó diversas resoluciones y decisiones para examinar al más alto nivel posible el tema del desarrollo social. Consecuentemente, adoptó por consenso la resolución 47/92, en la cual se convocó a una “Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social”, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, los días 11 y 12 de marzo de 1995, en Copenhague, Dinamarca.

Los preparativos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social tomaron más de dos años, desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 47/92, el 16 de diciembre de 1992. Durante ese lapso tuvieron lugar infinidad de intensas reuniones multilaterales y de concertación regional en el ámbito gubernamental, preparativos nacionales, presentaciones de organizaciones no gubernamentales, opiniones de académicos y de ciudadanos interesados en la convocatoria a la denominada “Cumbre de la Pobreza”.

En principio se definieron tres cuestiones esenciales a tratar en esa reunión cumbre, por ser problemas que afectan a todas las sociedades. Estas cuestiones consistían en la necesidad de:

- a) Fomentar la integración social, especialmente de los grupos más marginados y desfavorecidos.
- b) Mitigar y reducir la pobreza.
- c) Aumentar el empleo productivo.

Con la Cumbre sobre Desarrollo Social se buscaba que la comunidad internacional diera un tratamiento equitativo a los temas económicos, políticos y sociales, sustentado en una nueva visión del desarrollo. Para tener una mejor idea de cómo se concibe este “enfoque integral para el desarrollo social”, vale la pena recordar los objetivos propuestos en la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague:

- a) Poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas.
 - b) Cumplir nuestra responsabilidad con las generaciones presentes y futuras, asegurando la equidad entre las generaciones y protegiendo la integridad del medio ambiente.
 - c) Reconocer que, si bien el desarrollo social es una responsabilidad de cada país, no puede lograrse sin el esfuerzo colectivo de la comunidad internacional.
 - d) Integrar las políticas económicas, culturales y sociales, de manera que se apoyen mutuamente, y reconocer la interdependencia de los sectores público y privado.
 - e) Reconocer que las políticas económicas sanas y de amplia participación son fundamentales para lograr el desarrollo social sostenido.
 - f) Promover la democracia, la dignidad humana, la justicia social y la solidaridad en los planos nacional, regional e internacional; velar por la tolerancia, la eliminación de la violencia, el pluralismo y la no discriminación, con pleno respeto a la diversidad dentro de las sociedades y entre ellas.
 - g) Promover la distribución equitativa de los ingresos y la igualdad de oportunidades para todos.
 - h) Reconocer que la familia es la unidad básica de la sociedad.
 - i) Asegurar que las personas y los grupos desfavorecidos y vulnerables estén incluidos en el desarrollo social.
 - j) Promover el respeto universal, la observancia y la protección de todos los derechos humanos, y las libertades fundamentales para todos, incluido el derecho al desarrollo.
 - k) Apoyar el progreso y la seguridad de los seres humanos y de las comunidades, de modo que cada miembro de la sociedad pueda satisfacer sus necesidades humanas básicas y realizar su dignidad personal, su seguridad y su creatividad.
-

- l) Reconocer y apoyar a las poblaciones indígenas que procuran alcanzar el desarrollo económico y social, con pleno respeto de su identidad, sus tradiciones, sus formas de organización social y sus valores culturales.
- m) Poner de relieve la importancia del buen gobierno y de la administración transparentes y responsables en todas las instituciones públicas y privadas.
- n) Facultar a las personas para su plena participación en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de nuestras sociedades.
- o) Afirmar la universalidad del desarrollo social, y delinear un enfoque nuevo y reforzado del desarrollo social, en el cual se dé nuevo impulso a la cooperación y la participación internacionales.
- p) Mejorar las posibilidades de los ancianos de lograr una vida mejor.
- q) Propiciar el acceso a las nuevas tecnologías de información y a los nuevos enfoques para quienes viven en la pobreza.
- r) Fortalecer las políticas y los programas que puedan mejorar, asegurar y ampliar la participación de la mujer en todas las esferas de la vida política, económica, social y cultural en condiciones de igualdad, y mejorar su acceso a todos los recursos necesarios para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.
- s) Crear las condiciones políticas, jurídicas, materiales y sociales que permitan la repatriación voluntaria de los refugiados a sus países de origen en condiciones de seguridad y dignidad.
- t) Destacar la importancia del retorno a sus familias de todos los prisioneros de guerra, las personas desaparecidas en acción y los rehenes.

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

Ahora bien, para llevar a la práctica esos objetivos era necesario asegurar que las propuestas no quedaran, otra vez, sólo en buenas intenciones. Así, para tratar de asegurar su cumplimiento, se adoptó la formulación de 10 compromisos,

hechos suyos por los mandatarios participantes, cada uno de los cuales fue acompañado de propuestas de acción en el ámbito nacional e internacional para su ejecución. Estos compromisos se refieren a:

1. La creación de un ambiente propicio para el desarrollo social en los ámbitos político, económico y social.
2. La erradicación de la pobreza en el mundo a través de acciones nacionales y la cooperación internacional.
3. El mejoramiento de las condiciones de vida a través de la promoción del empleo productivo y de metas para el logro del pleno empleo.
4. La promoción de la integración social a fin de otorgar seguridad, estabilidad y justicia a los diferentes grupos de cada sociedad.
5. Alcanzar una completa igualdad entre hombres y mujeres, y reforzar la participación de las mujeres en las metas de progreso y desarrollo social.
6. Promover el acceso universal y equitativo a educación de calidad y al nivel más alto posible de salud, y fortalecer la función de la cultura en el desarrollo.
7. Promover el desarrollo de los recursos económicos, sociales y humanos en África y en los países menos desarrollados, por ser allí donde se encuentran los problemas más apremiantes.
8. Propiciar la inclusión de metas de desarrollo social en los programas de ajuste estructural.
9. La utilización más eficiente de los recursos asignados al desarrollo social, a fin de alcanzar las metas de la Cumbre a través de la acción nacional e internacional.
10. El fortalecimiento del marco internacional de la cooperación para el desarrollo social a través de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.

Con estos enunciados, la comunidad internacional asumió compromisos al más alto nivel político para dar atención prioritaria a los problemas de la pobreza, el

desempleo y la marginación, así como para promover la cooperación internacional en estas esferas. Se generaliza así la aceptación de que el desarrollo económico y social está estrechamente ligado a la estabilidad política y a la paz, dada su incidencia en fenómenos como la migración, la propagación de epidemias, la drogadicción y el narcotráfico, el terrorismo y las guerras civiles. De ahí que se deba prestar atención de conjunto a su resolución. Se plantea entonces una perspectiva de largo plazo para abordar de manera conjunta los problemas sociales del mundo, en consonancia con la globalización y la interdependencia.

La posición de México

México tuvo una participación muy activa desde la concepción misma de la Cumbre y, de manera paralela, durante todo el proceso de definición de la agenda para el desarrollo. La diplomacia mexicana desplegó esfuerzos intensos desde el momento mismo en que se plantearon ambas iniciativas, en 1992, promoviendo acciones de concertación al interior del país y en su gestión internacional.

Con respecto a la Cumbre de Copenhague, las gestiones mexicanas comprendieron contactos e intercambios de opiniones con los países de América Latina y el Caribe, sobre todo en el marco de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la Cumbre Iberoamericana y del Grupo de Río; en un contexto más amplio, el tema fue tratado por los jefes de Estado a nivel continental en la Cumbre de las Américas, en Miami, y en sucesivas reuniones del Grupo de los 15.

Este proceso tuvo lugar en una época en la cual México estaba redefiniendo su sistema de alianzas a nivel internacional, en consonancia con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y, de manera más importante, con su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Ello motivó que se ensayaran nuevas estrategias de concertación en el plano multilateral, inéditas en la diplomacia mexicana.

Por ejemplo, al dejar de participar en el Grupo de los 77 se tuvieron que abrir nuevos canales de comunicación con los países en desarrollo, lo cual se hizo sobre la base de identificar temas comunes. Sin embargo, ello no impidió que México tuviera una voz propia en las sesiones multilaterales, de acuerdo con su propio interés nacional.

En otros casos, las alianzas se plantearon con grupos de países de diversas regiones o grupos; por ejemplo, al abordar el tema de los trabajadores migratorios o el de las comunidades indígenas, en los que la problemática varía según la conformación de cada sociedad. Por señalar un caso más, cuando se trataron

temas de comercio internacional, hubo ocasiones en que la posición de México acompañó a la de sus socios norteamericanos, o a la de los miembros de la OMC, un conjunto más amplio. Así, se podría abundar con muchos otros ejemplos, que nos deben dar la pauta del camino a seguir en las próximas negociaciones multilaterales en las que México habrá de seguir adoptando una actitud activa.

En el ámbito interno, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Relaciones Exteriores coordinaron de manera conjunta el Comité Nacional que se encargó de preparar la participación de México en la reunión cumbre y que habrá de dar seguimiento a sus resultados. En el Comité Nacional se dieron cita servidores públicos de distintas dependencias del sector social del gobierno, investigadores, académicos, representantes empresariales y organizaciones no gubernamentales, en un esfuerzo de concertación inédito en la conducción de las relaciones con el exterior.

Este ejercicio, al que se agrega la intensa actividad desplegada por el Poder Legislativo, llevó a mantener una presencia plural e intersectorial de México en la Cumbre de Copenhague, con una alta participación de la sociedad civil, algo también poco explorado en la conducción de la política exterior, pero que debería ser norma en ulteriores eventos de esta naturaleza y en otros temas.

Conclusiones

Las profundas transformaciones en el ámbito internacional de los últimos años favorecen la concertación política en la edificación de un sistema económico internacional más equilibrado y equitativo, en el cual prevalezcan la solidaridad y la cooperación para el desarrollo, tanto para mejorar las condiciones de vida de la población como para asegurar la estabilidad interna y la paz internacional.

Es cada vez más evidente la urgencia de formular un nuevo enfoque del desarrollo en el que todos los países estén de acuerdo con ciertos parámetros generales para conducir sus políticas económicas y sociales, y por el cual reconozcan las realidades de la globalización y la interdependencia. La nueva agenda para el desarrollo debe desempeñar un importante papel en la definición de una nueva visión del desarrollo, con base en las conclusiones de la Cumbre sobre Desarrollo Social.

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

Es indispensable, por tanto, que el desarrollo se enfoque desde una perspectiva causal donde el crecimiento económico sea acompañado de una política deliberada de redistribución de la riqueza, tanto entre las naciones como al interior de los países.

Sólo condiciones socioeconómicas y niveles de vida adecuados para la población constituyen una sólida e incuestionable garantía para evitar conflictos en los países.

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

La diplomacia multilateral de México habrá de seguir conformándose, con base en nuevas alianzas temáticas y funcionales, que permitan capitalizar el amplio bagaje histórico y el prestigio ganado por nuestro país en los 50 años de gestión internacional para el desarrollo.

Más aún, hemos de impulsar una profunda transformación en la forma en que concertamos al interior del país nuestra participación en los organismos internacionales. Sin un compromiso claro y preciso de y con los distintos sectores, las declaraciones seguirán sonando huecas y su beneficio será nulo para el bienestar nacional. La continua participación de la sociedad civil en el debate y la ejecución de los compromisos es fundamental. Un punto de alerta a este respecto: al promover la participación de las organizaciones no gubernamentales, hay que evitar de manera clara las pretensiones injerencistas, que también se dan por esa vía por parte de algunos países o a través de algunos organismos internacionales.

El ejercicio de promover una nueva agenda para el desarrollo será en vano si no se llevan a la práctica los compromisos asumidos a nivel gubernamental en los distintos foros internacionales. En el Plan Nacional de Desarrollo se cuenta ya con una buena base para ello; los programas sectoriales y la forma en que conduzcamos la gestión internacional de cooperación para el desarrollo habrán de reflejar con mayor claridad los compromisos y la voluntad de acción en este sentido.