



Asamblea General

Distr. general
22 de junio de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones

Tema 59 a) de la lista preliminar*

Desarrollo social: aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Seguimiento de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 60/130 de la Asamblea General, relativa a la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. En el informe se pasa revista a los debates sustantivos sobre el examen del primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997–2006) celebrados en el marco del 44º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. El informe pone de relieve los progresos desiguales alcanzados en el objetivo de reducir la pobreza durante el Decenio y constituye una reflexión sobre el compromiso asumido en Copenhague en materia de pobreza, teniendo en cuenta la dimensión de la desigualdad.

* A/61/50 y Corr.1.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-5	3
II. Resumen de los debates sustantivos durante el 44º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, entre ellos los de la mesa redonda sobre el examen del Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006)	6-36	4
A. Panorama general	6-9	4
B. Progresos realizados durante el Decenio	10-16	4
C. Principales dificultades halladas en África	17-21	6
D. Acceso a los recursos financieros	22-25	7
E. Cooperación internacional	26-31	8
F. Superación de los obstáculos y camino a seguir	32-36	9
III. Examen de los compromisos en materia de pobreza contraídos en la Cumbre Social	37-60	10
A. La dimensión de la desigualdad	46-53	13
B. Consideraciones normativas	54-60	15
IV. Conclusiones	61-67	17

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 60/130 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2005, en que la Asamblea pidió al Secretario General que le presentara un informe en su sexagésimo primer período de sesiones sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Este informe es el 12° de una serie de informes sobre el tema desde que se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, en 1995, y el segundo desde que se celebró el examen decenal de la Cumbre, en febrero de 2005.

2. La propuesta de proclamar un decenio para la erradicación de la pobreza fue convenida en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Asamblea proclamó el Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006) en su resolución 50/107, de 20 de diciembre de 1995. Cabe recordar que la erradicación de la pobreza fue una de las tres cuestiones básicas abordadas en la Cumbre Social y fue elegida como tema prioritario inicial de la Comisión de Desarrollo Social. Las otras dos cuestiones básicas abordadas en la Cumbre Social fueron la promoción de un empleo pleno y productivo y el fomento de la integración social.

3. Para su 44° período de sesiones, la Comisión de Desarrollo Social eligió como tema prioritario “Examen del primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006)”.

4. El examen del Decenio presentado en el informe del Secretario General a la Comisión de Desarrollo Social en su 44° período de sesiones¹ se centró en los principales avances registrados en el Decenio, en particular la mejora del marco normativo para erradicar la pobreza en los planos nacional e internacional, la evolución de las estrategias relativas a la erradicación de la pobreza, la intensificación de la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de las iniciativas de los Estados Miembros y los obstáculos y dificultades que siguen afrontando los copartícipes en el desarrollo en su lucha contra la pobreza.

5. En el presente informe se proporciona un panorama general de los debates en la Comisión sobre el examen del Decenio y se intenta analizar el mensaje de Copenhague sobre la erradicación de la pobreza en el actual contexto mundial.

¹ E/CN.5/2006/3.

II. Resumen de los debates sustantivos durante el 44º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, entre ellos los de la mesa redonda sobre el examen del Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006)

A. Panorama general

6. El examen del Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza se llevó a cabo durante la primera parte del 44º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, que se celebró del 8 al 17 de febrero de 2006. El 8 de febrero, la Sra. Clare Short, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, pronunció un discurso de apertura ante la Comisión sobre el tema prioritario. Seguidamente, se celebró un debate en grupo sobre el examen del decenio, en que participaron la Sra. Judith Mbula Bahemuka, Representante Permanente de Kenya; la Sra. Nancy Barry, Presidenta del Banco Mundial de la Mujer; el Sr. Sanjay Reddy, de Barnard College, Universidad de Columbia; y el Sr. Roberto Bissio, Director Ejecutivo del Instituto del Tercer Mundo, Uruguay. La Comisión decidió transmitir el resumen de las deliberaciones preparado por el Presidente a la serie de sesiones de coordinación sobre “Crecimiento económico sostenido para el desarrollo social, incluida la erradicación de la pobreza y el hambre” del período de sesiones sustantivo de 2006 del Consejo Económico y Social.

7. También en el contexto del examen del Decenio para la Erradicación de la Pobreza, la División de Política Social y Desarrollo Social hizo una presentación sobre un proyecto de cooperación técnica titulado “Encarar juntos la pobreza: el papel de los jóvenes en la reducción de la pobreza”. Además, inmediatamente antes del 44º período de sesiones de la Comisión, se celebró un foro de la sociedad civil titulado “Un decenio de pobreza: modos de proceder ...”. El resultado del foro se presentó a la Comisión.

8. El propósito del examen del Decenio consistía en examinar los logros alcanzados durante el Decenio e identificar nuevas limitaciones y dificultades en aspectos clave relativos a la aplicación. También se examinaron los vínculos existentes con la aplicación de los compromisos asumidos en materia de pobreza en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en 1995, y los objetivos de desarrollo del Milenio.

9. En la siguiente sección se destacan los principales puntos planteados en los debates sobre el examen del Decenio durante las sesiones plenarias de la Comisión. También se tiene en cuenta el informe del Secretario General¹ a la Comisión de Desarrollo Social sobre el examen del Decenio a modo de contribución sobre el tema.

B. Progresos realizados durante el Decenio

10. Se reconoció que el cumplimiento de los compromisos contraídos durante el Decenio habían quedado por debajo de las expectativas y que ello era prueba de la relación inversamente proporcional existente entre las promesas contraídas en

Copenhague y los resultados alcanzados hasta el momento. Aunque los niveles de pobreza absoluta a nivel mundial se habían reducido gracias a la influencia decisiva que ejercía la acelerada expansión económica de China y la India, los logros generales alcanzados en la erradicación de la pobreza fueron lentos y variados. En el África subsahariana y en América Latina la reducción de la pobreza se había estancado y, en Asia occidental, la pobreza más bien había aumentado. Las nuevas tendencias también parecían indicar que los progresos alcanzados respecto de algunos indicadores sociales, como la matrícula escolar y la mortalidad infantil habían aminorado el ritmo en los últimos diez años.

11. Existía un amplio consenso en cuanto a la necesidad de una acción mundial y nacional coordinada en la lucha contra la pobreza y a que, para formular estrategias de erradicación de la pobreza que fueran efectivas, era preciso reconocer y comprender las causas profundas y estructurales de la pobreza. Entre estas causas de muy diversa índole figuraban la distribución desigual de los ingresos y los bienes, la inseguridad, la vulnerabilidad, la exclusión social y la sensación de impotencia.

12. También se señaló que aún había problemas sustanciales de metodología no resueltos en materia de medición de la pobreza, y el panorama general de los progresos en la erradicación de la pobreza podía variar dependiendo de las hipótesis y las estimaciones desglosadas por región que se utilizan para medir la pobreza. El objetivo de desarrollo del Milenio medía la pobreza extrema utilizando la referencia de un ingreso inferior a 1 dólar por día. Se suscitaron interrogantes acerca de si ese concepto estrecho constituía un buen indicador para seguir la evolución de la pobreza. Como se había convenido en la Cumbre Social, la pobreza extrema era más que un problema de ingreso. Se trataba también, y ante todo, de un problema de exclusión del acceso a los bienes productivos, los recursos y las oportunidades.

13. La importancia de realzar la visibilidad de los pobres recibió una atención considerable; se destacó que el hecho de dar visibilidad a los pobres podía hacer avanzar las políticas que permitirían atender directamente a sus necesidades. En ese contexto, se necesitaban mejores estadísticas para medir la pobreza y realzar la visibilidad de los pobres. Una estrategia útil para aumentar su visibilidad consistía en exigir a los encargados de formular políticas que sometieran a evaluaciones de la pobreza las políticas que propusieran.

14. Se señaló a la atención de los presentes la cuestión del fortalecimiento del capital social de las comunidades pobres, incluidas las redes oficiosas y las estrategias para enfrentar los problemas. Por ejemplo, no se habían abordado debidamente las prácticas de los pueblos indígenas pobres para mejorar sus medios de subsistencia. A este respecto, debían emplearse enfoques sectoriales y horizontales para luchar contra la pobreza. Al mismo tiempo, se precisaba un concepto más amplio del desarrollo económico y social en los planos nacional e internacional a fin de reducir la pobreza, así como un mayor equilibrio entre las perspectivas económicas, sociales y ecológicas. Deberían crearse mecanismos apropiados para que el sector privado promoviera la responsabilidad social de las empresas.

15. Se puso de manifiesto la importancia de desarrollar la agricultura para erradicar la pobreza, así como el carácter fundamental del empleo decente en la erradicación de la pobreza. La precariedad de la infraestructura de las zonas rurales, la falta de mercados fiables para los productos primarios, la baja productividad y el escaso nivel de la tecnología utilizada en la producción y los servicios, así como un

nivel insuficiente de recursos financieros y humanos, se interponen al mejoramiento de la agricultura y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo.

16. Por último, los oradores reiteraron su apoyo a la consecución de los objetivos enunciados en la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción, así como en los resultados de la Cumbre del Milenio de 2000 y la Cumbre Mundial 2005, que habían reforzado la prioridad y el carácter urgente que revestía la erradicación de la pobreza en el programa de desarrollo de las Naciones Unidas.

C. Principales dificultades halladas en África

17. Si bien algunas regiones del mundo habían obtenido buenos resultados en la lucha contra la pobreza, muchos países del África subsahariana seguían caracterizándose por una pobreza generalizada, basada en el género y localizada principalmente en las zonas rurales. Entre los principales factores que habían contribuido al aumento de los niveles de pobreza en muchas partes de África cabía citar la falta de una infraestructura adecuada, la gestión deficiente de los recursos humanos, las dificultades para acceder a los mercados globales, las sequías y las hambrunas, los trastornos políticos, los conflictos y las luchas civiles y los efectos del VIH/SIDA, el paludismo, la tuberculosis y otras enfermedades.

18. La agricultura seguía siendo la principal actividad económica de la mayoría de los africanos, especialmente en la región subsahariana donde daba empleo a alrededor del 90% de la población rural. Sin embargo, la agricultura, en su estado actual, no podía atender las necesidades de una población en aumento debido a problemas como el bajo nivel de las inversiones, la mala calidad de las semillas, la falta de fertilizantes, los métodos agrícolas deficientes y la falta de tecnología económicamente asequible.

19. Se destacó la importancia de fomentar la participación del público en la formulación de estrategias encaminadas a aliviar la pobreza; las estrategias que promovían la participación de las partes directamente interesadas funcionaban mejor cuando contaban con el apoyo de los grupos comunitarios. El desempleo, especialmente entre los jóvenes, era un problema grave. Se debían establecer objetivos y metas realistas para alcanzar el empleo pleno, productivo y decente con arreglo a un calendario.

20. Según la Comisión Económica para África², el repunte que experimentaron recientemente las tasas de crecimiento económico en el continente ha tenido un efecto insignificante sobre la pobreza debido, en parte, a que la mayoría de las personas no ha tenido un empleo ni una fuente de ingreso seguros. Un obstáculo que es importante superar para reducir la pobreza son las enormes desigualdades observadas en muchos países africanos. Los datos parecen indicar que un alto grado de desigualdad reduce considerablemente el ritmo de transformación del crecimiento en reducción de la pobreza. Además de reforzar las estrategias para acelerar el crecimiento, el logro de un desarrollo de base amplia, acompañado de una creación de empleo apreciable, debe seguir ocupando un lugar destacado en los debates sobre política económica nacional. Los países que siguen en conflicto atraviesan

² "Survey of economic and social conditions in Africa" (Estudio de las condiciones económicas y sociales en África), http://www.uneca.org/cfm/2006/survey_africa05.htm.

dificultades aún mayores en lo que respecta al desarrollo, la creación de empleo y la reducción de la pobreza.

21. Pese a las mejoras en los resultados macroeconómicos de muchos países africanos, los progresos siguen siendo lentos en la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, las enfermedades endémicas, la desigualdad entre los géneros y otros males sociales. La concentración del crecimiento en los sectores de elevada densidad de capital, como el petróleo y la minería, y el abandono de la agricultura sin la consiguiente absorción de la mano de obra desplazada han contribuido a la desaparición de empleos y al consiguiente descenso del nivel de vida³.

D. Acceso a los recursos financieros

22. Pese a los resultados desiguales obtenidos en relación con la erradicación de la pobreza, los 10 años anteriores habían mostrado que el aumento del acceso de los pobres a los recursos financieros mediante la microfinanciación era uno de los éxitos alcanzados en la reducción de la pobreza. Durante el decenio anterior, el número de personas que se habían beneficiado de la microfinanciación había pasado de 9 millones a unos 60 millones de prestatarios en todo el mundo.

23. La microfinanciación había evolucionado para incluir una amplia gama de cuestiones, centrándose en la constitución de ingresos y activos, a menudo mediante el microcrédito, y mitigando los riesgos para los hogares pobres, en particular para los hogares encabezados por una mujer. En el decenio anterior, se habían establecido para la microfinanciación unas normas de calidad a las que habían tenido que ceñirse sus proveedores. En muchos países se habían recopilado prácticas óptimas, normas de calidad de cartera e indicadores de resultados a fin de mejorar constantemente la calidad de los servicios de microfinanciación.

24. Además de la microfinanciación, las remesas de fondos habían venido recibiendo una atención cada vez mayor en los últimos años. Sin embargo, pese al volumen considerable de esas corrientes de fondos, los países receptores habían avanzado muy poco en su vinculación al desarrollo local. Una parte considerable de las remesas se destinaba en ese momento al consumo, en lugar de invertirse en educación, por ejemplo. Las instituciones financieras locales podían beneficiarse de las corrientes de remesas si hacían un esfuerzo para modificar esa modalidad de gastos ofreciendo a sus clientes otros servicios, como los préstamos para viviendas y mejores fórmulas de ahorro.

25. Las actividades de microfinanciación del sector privado también habían sido un componente importante de la ampliación del acceso a los recursos financieros, sobre todo para las mujeres y los jóvenes. Sin embargo, pese a los numerosos estudios e informes en que se documentaba su contribución positiva a la reducción de la pobreza, el microcrédito y la microfinanciación no eran ni una panacea para erradicar la pobreza ni una fórmula para lograr el desarrollo social. En realidad, el microcrédito y la microfinanciación sólo funcionaban óptimamente en determinadas situaciones y con ciertos tipos de clientes. En general, no era probable que los programas de microcrédito que requirieran pagos continuos, regulares y a menudo cuantiosos fueran financieramente viables para las familias que carecieran de ingresos continuos y cuantiosos. Antes que crédito, lo que necesitaban las personas

³ *Ibíd.*

que viven en condiciones extremas de pobreza eran programas de protección social para ayudarlos a satisfacer sus necesidades básicas⁴.

E. Cooperación internacional

26. Se reconoció que el Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza había permitido colocar la erradicación de la pobreza en el centro del temario internacional y de la opinión pública, además de configurar cada vez más los programas nacionales. No obstante, en cuanto a los compromisos contraídos en Copenhague con miras a crear un entorno propicio para el desarrollo social, se consideró que los progresos habían sido limitados, especialmente en lo tocante a mejorar el acceso de los países en desarrollo a las oportunidades económicas a escala internacional y a alcanzar un sistema de comercio justo. Además, se observó un progreso lento en el alivio de la deuda de los países muy endeudados.

27. Se destacó la importancia de la ayuda como una fuente de recursos necesarios para la erradicación de la pobreza. Los esfuerzos realizados por los países en desarrollo para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio debían encontrar su correspondencia en los esfuerzos de los países desarrollados para alcanzar la meta de dedicar el 0,7% de su producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo. La ayuda contribuía considerablemente al desarrollo: los datos indicaban que los países que habían recibido niveles considerables de ayuda en el pasado habían experimentado un mayor crecimiento económico que los demás. No obstante, era importante establecer una distinción entre dos tipos de ayuda: la ayuda para el desarrollo y la ayuda geopolítica. Sólo la primera podía ayudar a los países a alcanzar sus objetivos de desarrollo.

28. En general, la forma en que se financiaba el desarrollo social, en particular en los países más pobres, era fundamental para lograr el objetivo de mejorar las condiciones sociales, como se destacó en Copenhague. Se necesitaba apoyo internacional para galvanizar las iniciativas nacionales dirigidas a la erradicación de la pobreza, entre ellas las relativas a las esferas del alivio de la deuda y la financiación para el desarrollo. Se destacó que los países desarrollados debían respetar sus compromisos, incluso en lo que se refería a facilitar el acceso a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo, la transferencia de tecnología, la ayuda financiera y el alivio de la deuda. Una de las propuestas consistía en fomentar la reducción de la pobreza mediante una cooperación más estrecha entre las organizaciones económicas y financieras internacionales, por una parte, y las entidades que tenían un mandato social, por la otra.

29. Sin embargo, la ayuda *per se* no era una solución. También era importante que los gobiernos tuvieran el espacio normativo necesario para adoptar sus propias estrategias e iniciativas de reducción de la pobreza que reflejaran las condiciones y prioridades de cada país, a la vez que tomaran en cuenta la importancia de las iniciativas a nivel regional. Se reconoció que, si bien el mayor hincapié que se había hecho en los objetivos de desarrollo del Milenio se había traducido en un aumento notable de la ayuda aportada a esferas concretas, ello podría entrañar una disminución de la innovación en la forma de utilizar tal asistencia para el desarrollo.

⁴ Véase A/59/326.

30. Aunque las delegaciones reconocieron la responsabilidad primaria de los Estados en la labor de formular políticas racionales para erradicar la pobreza, reiteraron la importancia de consolidar asociaciones globales para apoyar tales esfuerzos, en particular la cooperación con la sociedad civil. Las delegaciones hicieron hincapié en los resultados desiguales de la globalización y la consiguiente necesidad de reformar los sistemas internacionales financiero y de comercio. Muchos observaron que sólo la globalización basada en la solidaridad y la cooperación, junto con políticas eficaces y una buena gobernanza en los planos nacional e internacional, podía crear oportunidades para todos y, de paso, beneficiar a los pobres. Los países en desarrollo destacaron la importancia de la liberalización del comercio y el acceso a los mercados, que propiciaban la creación de un espacio normativo a nivel nacional y la flexibilidad necesaria para avanzar en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

31. Las nuevas medidas introducidas en las estrategias internacionales para la erradicación de la pobreza, como las enunciadas en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, figuraban entre las medidas citadas para asistir a los países en desarrollo en esferas como el tratamiento de arancel cero, el alivio de la deuda, los préstamos en condiciones concesionarias, la cooperación en materia de salud pública y la capacitación de los recursos humanos. Además, el acuerdo concertado en la Cumbre Mundial para formular estrategias de desarrollo nacionales a más tardar a finales de 2006 tenía por objeto ampliar el objetivo de las decisiones de política nacional para incluir los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos. Ello podría ayudar a asegurar que en los debates mantenidos en ese contexto se prestara atención a los elementos esenciales que constituían la base del desarrollo a largo plazo y las compensaciones recíprocas entre los distintos objetivos económicos y sociales y las políticas para lograrlos.

F. Superación de los obstáculos y camino a seguir

32. En los debates de la Comisión se destacó que, a menos que hubiera un cambio radical en la forma en que los gobiernos y la comunidad internacional combatían la pobreza, no se alcanzarían las metas relativas a la pobreza, en particular los objetivos de desarrollo del Milenio. Se observó en este contexto que, si bien el objetivo de la Cumbre Social habían sido los pobres del mundo entero, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, el hincapié que se hacía en ese momento en los objetivos de desarrollo del Milenio motivaba que la atención se centrara principalmente en la difícil situación de los pobres en los países en desarrollo.

33. Se reiteró enérgicamente la necesidad de adoptar un enfoque del desarrollo centrado en las personas, por considerarse la única forma viable de erradicar la pobreza y garantizar los derechos humanos. Este enfoque se basaba en la perspectiva pluridimensional de la pobreza, en que se reconocía no sólo el ingreso, sino también otras dimensiones importantes, como la nutrición, la vivienda, la exclusión social, la vulnerabilidad, la educación, las oportunidades de empleo decente, la salud y la participación en la sociedad.

34. Cada vez era más evidente que el solo crecimiento no bastaba para reducir la pobreza; la calidad del crecimiento y la distribución de sus beneficios, también eran importantes. Debía prestarse más atención a la desigualdad a la hora de formular

medidas monetarias y fiscales, mantener la estabilidad macroeconómica, mejorar la infraestructura física y social, y velar por que el crecimiento económico beneficiara a todos los miembros de la sociedad, sobre todo a los pobres.

35. Además, los oradores hicieron hincapié en el vínculo existente entre la erradicación de la pobreza y el empleo pleno y productivo, destacando el programa del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo. El empleo por cuenta propia y las microempresas eran la espina dorsal de muchas economías, pero para que este tipo de empresas aportara una solución a la pobreza, los pobres tendrían que dedicarse a actividades de mayor valor agregado. A este respecto, el acceso a la educación era un componente fundamental de la estrategia nacional. El fortalecimiento de las asociaciones, que habían demostrado reforzar las iniciativas de erradicación de la pobreza, había sido una importante novedad del Decenio. Las asociaciones podían adoptar la forma de asociaciones entre el sector público y el privado, entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil o entre países desarrollados y países en desarrollo.

36. Las delegaciones también resaltaron la importancia que revestían la buena gobernanza, la participación democrática, el desarrollo de sistemas de protección social y la reducción de las desigualdades entre las zonas rurales y las urbanas, por tratarse de componentes esenciales de la lucha contra la pobreza y la exclusión. También se hizo hincapié en las consecuencias negativas de los conflictos y las guerras en el desarrollo social y económico, obstaculizando aún más el avance en la erradicación de la pobreza. Además, las enfermedades graves, en particular el VIH/SIDA y el paludismo, así como los desastres naturales, frustraban muchas veces las iniciativas encaminadas a lograr el desarrollo nacional.

III. Examen de los compromisos en materia de pobreza contraídos en la Cumbre Social

37. El compromiso de erradicar la pobreza se ha convertido en uno de los ejes de la cooperación internacional. En la Declaración de Copenhague, se reconoce a la erradicación de la pobreza como “imperativo ético, social, político y económico de la humanidad”⁵. En la Declaración del Milenio se hace hincapié en la necesidad de “liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”⁶, y en el Documento Final de la Cumbre Mundial se recalca “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación”⁷. Todos los compromisos internacionales incorporan metas concretas para la consecución de ese objetivo.

38. El compromiso de luchar contra la pobreza extrema y el hambre atañe tanto a las políticas económicas como a las sociales, aglutinando a los diferentes criterios al tiempo que expone las limitaciones de cada uno de ellos. Al servir de puente entre la perspectiva de los derechos humanos y la del desarrollo, el empeño compartido de luchar contra la pobreza en el mundo se ajusta al principio de solidaridad

⁵ *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo I, párr. 29, segundo compromiso.

⁶ Resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 11.

⁷ Resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 143.

consagrado en la Declaración del Milenio: “Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados”⁸.

39. A la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social le correspondió un papel fundamental en cuanto a sentar las bases y definir las metas básicas de los que se darían en llamar los objetivos de desarrollo del Milenio. Contribuyó a allanar el camino para la formulación de un componente clave del programa de desarrollo de las Naciones Unidas y de la comunidad mundial en su conjunto para la primera parte del siglo XXI. Puede decirse que las cuestiones que afectan directamente e importan más a la gente han pasado a ocupar un lugar destacado en el programa internacional. La reducción y eliminación de la pobreza es un objetivo que responde a las aspiraciones de la población mundial, así como de los gobiernos y de los organismos internacionales. Con su compromiso de eliminar la pobreza, las Naciones Unidas han definido un objetivo acorde con las ambiciones de la Carta.

40. La Declaración de Copenhague afirma que la pobreza está indisolublemente unida a la falta de control sobre los recursos, como la tierra, las habilidades, los conocimientos, el capital y las relaciones sociales. Se hace referencia a políticas que superen las causas fundamentales de la pobreza; velen por que las personas que viven en la pobreza tengan acceso a los recursos de producción, como crédito, tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información, así como a los servicios públicos y a la participación en la adopción de decisiones; creen un entorno regulatorio que permita a los pobres aprovechar las crecientes oportunidades económicas y de empleo; aseguren que todos dispongan de protección económica y social adecuada durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, la discapacidad y la vejez; y velen por que los presupuestos nacionales estén orientados, cuando proceda, a satisfacer las necesidades básicas, reducir las desigualdades y tomar la pobreza como objetivo estratégico⁹.

41. En la Cumbre Social también se hizo un llamamiento en favor de un sistema tributario progresivo caracterizado por una recaudación de impuestos eficaz y justa, de manera que los pobres no tuvieran que destinar una parte excesiva de sus ingresos al pago de impuestos y tasas. A escala internacional, se abogó por un entorno económico con un criterio equitativo respecto del problema de la deuda y el servicio de la deuda a fin de aliviar la carga que representa para los países en desarrollo, puesto que suele reembolsarse a expensas de los programas sociales. En la Cumbre Social también se hizo un llamamiento en favor de políticas comerciales que fomentaran un mayor acceso a los mercados y redujeran las barreras al comercio, así como de un incremento de la asistencia oficial para el desarrollo.

42. En el vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en Ginebra en 2000, uno de los acuerdos más significativos fue la aprobación del objetivo de reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema. De esa meta, que por primera vez en la historia de las Naciones Unidas aparecía establecida de forma explícita, se hizo eco con claridad el primer objetivo de desarrollo del Milenio, uno de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente que se recogen en la Declaración del

⁸ Resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 6.

⁹ Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ..., segundo compromiso, párrs. b) a e).

Milenio. De no menor importancia fue el hecho de que en su vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones la Asamblea General recalcará la importancia de reevaluar las políticas macroeconómicas orientadas al mercado, haciendo mayor hincapié en los objetivos de crear más puestos de trabajo y reducir los niveles de pobreza.

43. En el período extraordinario de sesiones, la Asamblea General reconoció la necesidad de prever y neutralizar las consecuencias sociales y económicas negativas de la globalización y maximizar sus beneficios para todos los miembros de la sociedad, en particular los que presentaban necesidades especiales. Además, destacó la importancia del acceso universal y equitativo a la educación y la atención de la salud a fin de fomentar y desarrollar el potencial productivo de los seres humanos. Por último, reconoció el importante papel que corresponde a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en la consecución de un desarrollo social y económico sostenible y en la erradicación de la pobreza.

44. En 2005, en ocasión del décimo aniversario de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los Estados Miembros reafirmaron que las políticas y programas destinados a la erradicación de la pobreza deberían contener medidas específicas para fomentar la integración social, incluso proporcionando a los sectores y grupos socioeconómicos marginados igualdad de acceso a las oportunidades; que una estrategia de empleo que respetara cabalmente los principios fundamentales en condiciones de equidad, igualdad, seguridad y dignidad debería constituir un elemento fundamental de cualquier estrategia de desarrollo; y que los efectos y las dimensiones sociales de la globalización merecían mayor atención. Cabe destacar que algunos países que ahora están de acuerdo en que ni siquiera las economías más dinámicas pueden hoy en día librarse de los problemas de la pobreza, el desempleo y la desintegración social hicieron hincapié en los vínculos existentes entre la Declaración de Copenhague, cuyo mensaje fundamental apunta a un desarrollo centrado en el ser humano, y los objetivos de desarrollo del Milenio, en concreto el primer objetivo, consistente en reducir a la mitad la pobreza extrema para 2015. La Declaración reforzó el importante mensaje de que el crecimiento económico se considera más un medio para llegar a un fin que un fin en sí mismo, y que las actividades de desarrollo deben centrarse en el ser humano (incluidos las personas mayores y los jóvenes, los discapacitados y los pueblos indígenas).

45. A pesar de la gran cantidad de compromisos contraídos en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, los cambios positivos en la vida de las personas pobres, desprotegidas y marginadas están produciéndose a un ritmo muy lento, mientras que en algunas regiones y países se constatan retrocesos con respecto a logros anteriores. En numerosas partes del mundo se está aún muy lejos de alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Los progresos que se han hecho o que podrían hacerse se ven amenazados por el incremento en las desigualdades sociales, económicas y en los ingresos, así como por una asignación no equitativa de los recursos, grandes fracasos de la política económica y una gestión pública deficiente. Esas amenazas pueden llegar a ser un caldo de cultivo para el estallido de la violencia y el conflicto. Por lo tanto, la forma en que los países aborden esas cuestiones puede determinar en qué medida los próximos decenios se caracterizarán por la paz y la estabilidad.

A. La dimensión de la desigualdad

46. La cuestión de la desigualdad económica en el mundo y las fuerzas económicas subyacentes que contribuyen a su crecimiento sigue siendo objeto de debate en numerosos foros. Hasta hace poco tiempo, gran parte de la discusión acerca de la desigualdad a nivel mundial giraba en torno a los indicadores económicos, lo que reflejaba la prioridad asignada a las políticas que promueven el crecimiento económico como panacea para los problemas en materia de desarrollo. Sin embargo, en la actualidad se presta más atención a los indicadores no económicos de la desigualdad. De manera similar al cambio que se ha producido en el debate sobre la pobreza, el relativo a la desigualdad ha empezado a reflejar una concepción más amplia, que no se centra exclusivamente en indicadores económicos mensurables. Un rasgo fundamental de la relación estructural entre la desigualdad económica y la no económica es que ambas suelen caracterizarse por la falta de igualdad ante la ley (incapacidad de ejercer los derechos humanos y participar plenamente como ciudadanos) y en lo referente a oportunidades y condiciones (la falta de acceso a medios y recursos considerados necesarios para superar los obstáculos estructurales de índole social, económica, política y cultural), cuestiones que se pusieron de relieve en la Cumbre Social¹⁰.

47. Cabe recordar que en la Declaración de Copenhague el objetivo de erradicar la pobreza se enmarca en el contexto de las medidas dirigidas a hacer frente a las desigualdades. En ella se hace un llamamiento a la adopción de políticas y estrategias nacionales encaminadas a reducir las desigualdades y erradicar la pobreza absoluta antes de una fecha límite. Los gobiernos se comprometieron a tratar de “reducir las desigualdades, aumentar las oportunidades y el acceso a los recursos y a los ingresos y eliminar todos los factores y limitaciones de orden político, jurídico, económico y social que fomenten y mantengan la desigualdad”¹¹.

48. Además de afrontar las causas estructurales y multidimensionales de la pobreza, el logro de una “distribución más equitativa de los recursos productivos, la riqueza, las oportunidades, el ingreso y los servicios” pasó a ser la estrategia fundamental de la Cumbre en materia de lucha contra la pobreza¹². Por otra parte, en la Cumbre Social se reconoció que el intento de equiparar la distribución de los ingresos y la riqueza y minimizar las desigualdades estructurales se vio obstaculizado por la falta de igualdad tanto ante la ley como en lo referente a oportunidades y condiciones.

49. Las tres cuestiones fundamentales de la Cumbre —erradicación de la pobreza, promoción del empleo y fomento de la integración social— se sustentaron en compromisos de promover un entorno propicio basado en la equidad y la igualdad y en la distribución no discriminatoria de los beneficios del crecimiento entre los grupos sociales y los países, en particular facilitando un mayor acceso a los recursos productivos para las personas que viven en la pobreza. Las cuestiones relativas a la reducción y erradicación de la pobreza, por ejemplo las causas subyacentes que separan a los excluidos y a los pobres del resto de la sociedad, así como las

¹⁰ Véase *Report on the World Social Situation 2005; the Inequality Predicament* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.05.IV.5).

¹¹ Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ..., cap. I, resolución 1, anexo I, párr. 29, segundo compromiso, párr. f).

¹² *Ibíd.*, anexo I, párr. 27 a).

condiciones necesarias para que las personas puedan desarrollar al máximo sus capacidades en el mundo laboral, no podían separarse de la necesidad de contar con instituciones democráticas ni con las políticas macroeconómicas y en materia de educación, salud y medio ambiente.

50. El concepto de la pobreza ha evolucionado gradualmente: mientras que en un principio se hacía hincapié en la pobreza en términos de ingresos, ahora se la entiende desde una perspectiva más multidimensional, que comprende sus dimensiones humanas así como sus causas estructurales, lo que refleja una convergencia cada vez mayor de opiniones sobre los vínculos fundamentales entre la estructura macroeconómica y las dimensiones sociales de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, si bien el concepto se ha ampliado, las políticas de erradicación de la pobreza no han sido objeto de una transformación importante, en parte porque sus causas estructurales aún no han sido abordadas adecuadamente. Los gobiernos reconocieron este déficit crítico en materia normativa y en la Cumbre Mundial se comprometieron a hacer frente a las causas fundamentales de esas amenazas y desafíos con resolución y determinación¹³.

51. Para determinar las causas de la pobreza en algunas regiones es preciso examinar la existencia de profundas desigualdades, lo cual en general no se hace adecuadamente. Por cierto, los que probablemente se verán más afectados por las crecientes desigualdades son los que sufren discriminación y ya son pobres, marginados y con un acceso limitado a los activos económicos. No obstante, en algunos países los llamamientos a hacer de la equidad social el centro de la política económica tienen ahora mayor repercusión y están comenzando a sustituir el hincapié que anteriormente se hacía en el crecimiento rápido y la creación de riqueza. La ampliación de la brecha de ingresos puede dar lugar a un incremento del descontento social, lo que a su vez puede suscitar dudas acerca del logro rápido de la riqueza privada y el desarrollo basado en el mercado por parte de un país.

52. Un enfoque estrictamente económico de la reducción de la pobreza, centrado exclusivamente en elevar los ingresos del individuo, no quiebra el ciclo intergeneracional de pobreza a menos que haya una acumulación de riqueza o de bienes. De igual forma, el objetivo de una reducción sostenida de la pobreza no puede lograrse a menos que se garantice la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios sociales básicos. De los estudios realizados se desprende que la desigualdad en el acceso a los servicios públicos básicos incide directamente en los problemas de salud y en las deficiencias del nivel general de educación, y que unas inversiones más equitativas del sector público han demostrado su eficacia a la hora de mejorar el acceso a la educación, la atención a la salud y otros servicios sociales¹⁴.

53. En el marco de una iniciativa a nivel mundial lanzada en la Cumbre Mundial 2005, se ha marcado como objetivo examinar cómo los países pueden reducir la pobreza mediante reformas que amplíen el acceso a la protección jurídica y a las oportunidades para todos los ciudadanos. La Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres examinará cómo un mayor acceso a los derechos laborales y de propiedad, la protección jurídica y los servicios financieros puede traducirse en un aumento de las oportunidades de los pobres, así como en su

¹³ Resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 8.

¹⁴ *Report on the World Social Situation 2005; the Inequality Predicament* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.05.IV.5).

empoderamiento. La Comisión, establecida como iniciativa independiente por gobiernos de países desarrollados y en desarrollo, desempeñará gran parte de su labor por medio de grupos de trabajo más pequeños que se organizarán en torno a diferentes ámbitos de conocimientos técnicos y grupos de base que representarán a poblaciones pobres o marginadas. A pesar del creciente interés expresado por numerosos países en desarrollo, no se ha asignado a la cuestión del empoderamiento suficiente prioridad en la cooperación internacional para el desarrollo. La Comisión procurará impulsar la incorporación de las cuestiones de empoderamiento a los planes de desarrollo en su sentido más general, creando opciones viables para ampliar las oportunidades para los grupos marginados.

B. Consideraciones normativas

54. Tal como se señala en *Report on the World Social Situation 2005; the Inequality Predicament*¹⁵, la rápida expansión de los mercados acentúa la necesidad de impulsar un programa social internacional que refuerce el vínculo entre el crecimiento y la equidad social, vínculo que ha venido debilitándose en forma constante. El desafío que enfrentan algunos países que experimentan un crecimiento rápido consiste en cerrar la brecha políticamente volátil entre los ricos y los pobres, así como en impulsar las economías de las regiones empobrecidas.

55. Como se indicó anteriormente, la distribución de los beneficios del crecimiento es un factor fundamental a la hora de reducir los niveles de pobreza. Recientemente se han hecho análisis que muestran que el crecimiento económico mundial es una condición necesaria pero insuficiente para lograr una reducción de la pobreza. Entre 1990 y 2001, por ejemplo, por cada 100 dólares de crecimiento en los ingresos per cápita a nivel mundial, tan sólo 60 centavos de dólar contribuyeron a reducir la pobreza por debajo del umbral de 1 dólar diario, un 73% menos aun que en el decenio de 1980, cuando gran parte de los países en desarrollo estaban inmersos en una crisis económica y atravesaban la fase inicial, y más difícil, del ajuste estructural¹⁶.

56. En los lugares donde existe una distribución de los ingresos relativamente igualitaria, el crecimiento beneficia a todos. No sucede así en los países donde se registran altos niveles de desigualdad, donde los más pobres no se ven beneficiados. Eso significa que el crecimiento no reduce la pobreza a menos que las políticas gubernamentales se formulen de forma de canalizarlo en favor de los pobres. A su vez, las políticas redistributivas inciden sobre el nivel, la composición y la calidad del crecimiento económico. Las políticas nacionales, incluidas las dirigidas a hacer frente a las desigualdades que contribuyen a la pobreza y a otros problemas sociales, se ven cada vez más limitadas por las decisiones externas de las instituciones de ámbito mundial que regulan las finanzas y el comercio internacionales, así como por políticas de liberalización que tienden a acentuar las desigualdades y la globalización asimétrica. No obstante, son las decisiones normativas adoptadas por los gobiernos nacionales las que en definitiva determinan si aumentan o disminuyen las desigualdades.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ David Woodward y Andrew Simms, "Growth is failing the poor: the unbalanced distribution of the benefits and costs of global economic growth", documento de trabajo No. 20 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ST/ESA/2006/DWP/20), marzo de 2006.

57. Entre las opciones normativas de que disponen los gobiernos cabe mencionar la asignación del presupuesto nacional y la prioridad de las diversas partidas del gasto público, las cuales reflejan opciones de carácter político. Sin embargo, aun los cambios graduales, como un ligero incremento en los gastos de defensa a lo largo de varios ciclos presupuestarios o las reducciones de impuestos para grupos de altos ingresos, dan lugar a importantes transferencias de recursos con el correr del tiempo. A efectos de crear una base sólida para el desarrollo económico a largo plazo, deben destinarse recursos, por ejemplo, a la educación y a la atención a la salud en el medio rural, a la creación de puestos de trabajo y a la protección social básica.

58. La reducción de la pobreza fortalece la base económica de un país, dando a sus ciudadanos más opciones y un mayor control sobre su futuro. Valores tales como la autonomía individual y el respeto a la diversidad cultural sólo pueden afianzarse cuando la supervivencia deja de ser un problema cotidiano. No obstante, no deben equipararse las políticas de reducción y erradicación de la pobreza con las políticas dirigidas a promover la equidad y la igualdad. De hecho, centrarse exclusivamente en la pobreza puede perpetuar e incluso agravar las desigualdades. Señalar a parte de la población como “pobre” segrega en la práctica a determinadas personas y familias, tanto ante sus propios ojos como ante los ojos de la sociedad. Ser designado como pobre y verse a sí mismo como diferente a los demás es un factor de desincentivación¹⁷.

59. Cabe pensar que la asistencia destinada a sacar a las personas y a los grupos de la pobreza sólo es eficaz cuando forma parte de una política económica y social global dirigida a lograr crecimiento e igualdad, vale decir, una estrategia cabal para facilitar el acceso de los pobres a los servicios públicos. No basta con un enfoque basado en el comercio y los mercados más abiertos, aun cuando vaya acompañado de la adhesión a la democracia y la buena gobernanza. Es preciso hacer nuevo hincapié en la urgencia que conlleva la política social. Al mismo tiempo, las políticas sociales que tienen la mayor repercusión no son necesariamente las políticas en favor de los pobres en su sentido más estricto, sino las que revisten un carácter más universal.

60. Otro aspecto importante a tener en cuenta es que la dicotomía entre los pobres y los no pobres es en cierta medida artificial, ya que no se corresponde con la realidad de la pobreza. Los “pobres” no conforman un grupo homogéneo y fijo. En los países desarrollados y en los países en desarrollo hay gente que ha sido pobre toda su vida y familias que han vivido en la indigencia a lo largo de sucesivas generaciones, pero también hay personas que entran y salen de la pobreza, otras que se han visto tan marginadas que quedan fuera del alcance del sistema de bienestar público y, por último, otras que se sitúan apenas por encima del umbral de pobreza definido contextualmente pero que en realidad enfrentan los mismos problemas que las que han sido oficialmente designadas como pobres. Cuando los pobres constituyen la mayoría de la población de un país¹⁸, resulta de muy poca utilidad emplear un enfoque estrecho en materia de pobreza y de los pobres.

¹⁷ *Social Justice in an Open World: the role of the United Nations* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta:E.06.IV.2).

¹⁸ *Ibíd.*

IV. Conclusiones

61. Con base en lo anterior, se presentan las siguientes observaciones a la Asamblea General a fin de afianzar el desarrollo social y dar la debida consideración a un enfoque basado en las personas en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, en particular los de la Declaración del Milenio y del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

62. **Por sobre todas las cosas, para lograr la equidad y el desarrollo social es indispensable contar con un entorno propicio. Si bien el crecimiento económico es esencial, las desigualdades muy arraigadas constituyen un obstáculo al crecimiento sostenido y de base amplia que las Naciones Unidas y otras organizaciones estiman necesario para un desarrollo sostenible, incluyente y centrado en las personas. Por lo tanto, para que haya una repercusión sobre los niveles generales de pobreza es esencial lograr el debido equilibrio entre las medidas dirigidas a lograr crecimiento y las medidas en pro de la equidad económica y social.**

63. En este contexto, las políticas de erradicación de la pobreza deberían atacar la pobreza haciendo frente a sus causas fundamentales y estructurales, así como incorporar medidas en favor de la equidad y la igualdad.

64. En el decenio pasado, el reconocimiento cada vez mayor de que el desarrollo comprende objetivos más amplios ha contribuido a poner esas cuestiones en primer plano. En el Documento Final de la Cumbre Mundial se reafirmó la vital importancia que han tenido las grandes conferencias y cumbres a la hora de forjar una concepción amplia del desarrollo y definir metas comunes para la aplicación coordinada de los objetivos de desarrollo, incluido el de la reducción de la pobreza. Además, se hizo hincapié en el papel central del empleo, no sólo en cuanto a erradicar la pobreza, sino también en lo que respecta a promover el desarrollo equitativo y el programa global de desarrollo. Por lo tanto, el empleo productivo y el trabajo decente deben ser parte integrante de las estrategias en pro del crecimiento y la reducción de la pobreza, con particular atención a las disposiciones dirigidas a incorporar la creación de empleo a las políticas macroeconómicas.

65. No menos importancia reviste la propuesta presentada en el Documento Final de la Cumbre Mundial de prestar mayor atención a los aspectos relativos al desarrollo en la construcción de sociedades incluyentes. En las diversas conferencias y cumbres del último decenio, en particular la Cumbre de Copenhague, se produjo un cambio en la concepción de desarrollo, asignándose mayor importancia al empoderamiento de los pobres para efectuar cambios sostenibles en sus vidas. A este respecto, en las estrategias de reducción de la pobreza debería adoptarse un enfoque integrado a la hora de hacer frente a la naturaleza multidimensional de la pobreza en que se asignara prioridad a las medidas que fomenten la integración social, la cohesión y el acceso a los servicios sociales y a las oportunidades.

66. Es fundamental que en los procesos de erradicación de la pobreza haya una participación amplia de todos los interesados, incluso de los propios pobres, a fin de mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas, así como de fomentar la identificación de esos procesos y su correcta puesta en práctica. Es preciso adoptar iniciativas para reforzar la creación de capacidad y la

participación de los pobres en las estrategias de erradicación de la pobreza, a efectos de estimular el debate nacional, movilizar a los interesados y, en concreto, promover el empoderamiento político, social y económico.

67. Deben intensificarse los esfuerzos para ayudar a los países a alcanzar sus objetivos de desarrollo social mediante el suministro de recursos y para eliminar la carga asfixiante de la deuda de los países, de modo que puedan canalizar sus escasos recursos a los gastos sociales.
