

## Demasiado en juego como para fracasar

*Tres cumbres que deben guiar al mundo, con final incierto*

**BÄRBEL KOFLER / JOCHEN STEINHILBER**

Está claro que las cumbres internacionales no gozan de buena reputación. Pero 2015 es el año en que la comunidad internacional debe demostrar que es capaz de actuar de forma colectiva frente a los grandes desafíos del futuro. Entre julio y diciembre tendrán lugar tres cumbres en el marco de la ONU: la III Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo en Addis Abeba, la cumbre sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 en Nueva York y la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21) en París, tres grandes acontecimientos en los que deberían lograrse resultados sustanciales para guiar al mundo en los años que siguen por una senda de desarrollo sostenible, tanto en lo social como en lo ecológico.

La política exterior está deviniendo actualmente en una diplomacia de crisis agudas. Ucrania, Siria, Iraq, Sudán del Sur, Somalia, Gaza y la República Centroafricana: la potencia y la abundancia de los conflictos políticos se ciernen como un grillete alrededor de la política internacional. Requieren la máxima atención

política, comprometen una gran parte de los recursos diplomáticos y políticos, y dominan las discusiones públicas. Es fácil entonces perder de vista que 2015 es el año en que la comunidad internacional debe demostrar precisamente que es capaz de actuar de forma colectiva frente a los grandes desafíos del futuro y de dar

---

**Bärbel Kofler:** es portavoz de la bancada parlamentaria del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD, por sus siglas en alemán) en materia de política de desarrollo.

**Jochen Steinhilber:** dirige desde 2010 el Departamento de Política Global de la Fundación Friedrich Ebert (FES).

**Palabras claves:** Agenda de Desarrollo Post-2015, Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo, cooperación, XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21), Europa.

**Nota:** la versión original de este artículo fue publicada en *Internationale Politik und Gesellschaft* con el título «Too Big to Fail. Wie drei UN-Gipfel die Welt bis Ende des Jahres auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad führen müssen», 13/3/2015, <[www.ipg-journal.de/rubriken/nachhaltigkeit-energie-und-klimapolitik/artikel/too-big-to-fail-838/](http://www.ipg-journal.de/rubriken/nachhaltigkeit-energie-und-klimapolitik/artikel/too-big-to-fail-838/)>. Traducción del alemán de Carlos Díaz Rocca.

respuestas con anticipación. Entre julio y diciembre tienen lugar, junto con la III Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo en Addis Abeba, la cumbre sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 en Nueva York y la Conferencia sobre Cambio Climático en París (COP 21), tres grandes acontecimientos organizados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los que deben lograrse resultados sustanciales para guiar al mundo en los años que siguen por una senda de desarrollo sostenible, tanto en el terreno social como en el ecológico.

Está claro que las cumbres internacionales no gozan de buena reputación. Con demasiada frecuencia la escalada no ha logrado ir más allá del campamento base. Por haber ido de más a menos, por su ineficiencia, su aislamiento y sus pocos resultados concretos, en los últimos años el desencanto ha primado tanto dentro como fuera de las sedes de dichas cumbres. Pero los únicos foros en los que participan todos los países son las grandes conferencias de la ONU. Es allí donde deben ponerse las cartas sobre la mesa y donde se puede luchar por lograr un amplio consenso internacional. Sin movilización pública, es prácticamente imposible alcanzar ese consenso y más aún mantenerlo. Es por ello que se necesitan tanto un acuerdo marco internacional como movimientos políticos y sociales, además de trabajo en los parlamentos

para mantener la presión desde el plano local hasta el plano mundial. La disposición de Alemania para asumir una responsabilidad internacional podrá cuantificarse en la medida en que se comprometa en favor de una nueva agenda de sostenibilidad; por ejemplo, actuando como iniciadora en el plano internacional, como anfitriona de la Cumbre del G-7<sup>1</sup>, como motor dentro de la Unión Europea y como precursora en relación con su política nacional.

#### ■ **Más abarcadora, más política y global: la nueva agenda de sostenibilidad**

En 2015 vence el plazo para alcanzar los Objetivos del Milenio. El balance es variado: por un lado, hay que destacar algunos éxitos, por ejemplo en la lucha contra la pobreza, contra la malaria y la tuberculosis, en el acceso al agua potable o en la escolaridad básica de las niñas. Los progresos, no obstante, varían mucho según las regiones. Los mayores déficits se hallan en la cuestión de la sostenibilidad ecológica y la lucha contra el hambre y también en la tarea de encarar una asociación esencial de desarrollo por parte de los países industrializados y de crear un contexto internacional favorable al desarrollo. En general, los avances en materia de cambio climático y en

---

1. Conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

relación con la crisis económica y financiera de 2008 se han hecho más lentos en los últimos años.

Esto significa que muchos objetivos deberán volver a incluirse en una nueva agenda. A diferencia de los Objetivos del Milenio, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Goals) que se decidirán en septiembre en Nueva York apuntan también a temas globales que hasta el momento no han sido considerados. Entre ellos figuran patrones sostenibles de producción y consumo, la eliminación de desigualdades entre países y dentro de cada uno de ellos, trabajo digno, cambio climático, derechos humanos, paz y seguridad. Estos temas no solamente amplían el sistema de objetivos en cuanto a contenidos, sino que definen el desarrollo también como desafío para los países industrializados. Así, no se trata ya de una agenda exclusiva de desarrollo sostenible referida al Sur, sino de una agenda global en la que los objetivos universales de desarrollo sostenible valdrán para todos los países.

El objetivo nada modesto es compatibilizar el derecho a una vida digna y al desarrollo social con los límites ambientales del planeta. Esto solo se logrará si en Nueva York se aprueban todos los objetivos propuestos, también aquellos supuestamente más incómodos desde el punto de vista político, como la reducción de la desigualdad. Otros requisitos para el éxito del

proceso post 2015 son que se establezca un mecanismo independiente para evaluar los progresos, que se tome en serio la nueva asociación global y el principio de justicia de una responsabilidad general pero diferenciada y que se logre una justa compensación de cargas entre los países industrializados, emergentes y en desarrollo.

En paralelo a la elaboración de la agenda global está la necesidad de pensar cómo podrían ser los objetivos de desarrollo para Alemania. Esto incluye la cuestión de cómo puede ajustarse y elaborarse la política nacional de forma tal que, con vistas a la cooperación para el desarrollo y la conservación de bienes globales como el medio ambiente y el clima, se logre armonizar la justicia social con la estabilidad de los mercados financieros. Un informe de cohesión periódico que deje en claro la interacción entre los objetivos de sostenibilidad y las diversas políticas de los ministerios sería un primer paso para trabajar en una nueva agenda, pero también una posibilidad de ampliar en un futuro la política de desarrollo/política internacional.

### ■ ¿Un nuevo acuerdo en la Conferencia sobre Cambio Climático en París?

El cambio climático es tangible y, a la vez, un desafío global tan claro como quizá ningún otro campo de la política. Los diversos ámbitos políti-

cos afectados y los actores estatales, no estatales y privados que participan están convirtiendo la política sobre cambio climático en un banco de pruebas del estado y el progreso de formas eficientes y justas de gobernanza global.

Tal como constata el informe más reciente del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), las modificaciones del clima que se han operado tienen ya efectos masivos en los seres humanos y la naturaleza, especialmente en los países en desarrollo. Es por ello que en la XXI Conferencia sobre Cambio Climático de la ONU que tendrá lugar en diciembre se tendrá que ir más allá de lograr algún otro acuerdo para no tener que admitir un fracaso. En París deberá decidirse concretamente cómo se podrá limitar el calentamiento global a menos de dos grados Celsius. Esto no es sencillo, especialmente si se tienen en cuenta los crecientes valores de emisión de los últimos años. Significaría que, dentro de dos generaciones, los sistemas energéticos basados sobre todo en petróleo, carbón y gas deberían convertirse en buena medida a las energías renovables. Y en todo el mundo. A pesar de las dificultades, esto es factible, y los costos económicos pueden ser afrontados por los países industrializados y numerosos países emergentes: las tecnologías necesarias para esta conversión tienen ya un alto grado de perfeccionamiento y

están disponibles, y los costos están ponderados aproximadamente por el IPCC, para un crecimiento de la economía del 1,6% al 3%, en 0,06 puntos porcentuales.

Para ayudar a los países en desarrollo en materia de prevención del cambio climático, a partir de 2020 se prevén 100.000 millones de dólares por año. Cómo se conseguirán esos recursos es algo que no está claro aún. Es por ello que deben concretarse antes de París las promesas hechas hace cinco años en la Cumbre de Copenhague. Además de los sustanciales y diferenciados objetivos nacionales de reducción, de lo que se trata en París es de aprobar una arquitectura para la prevención del cambio climático que permita controlar periódicamente y elevar los objetivos de emisión para los distintos países. Además, el objetivo de abandonar en todo el mundo para mediados de este siglo los combustibles de origen fósil debería estar en el centro de las negociaciones. Si en diciembre no se logra cerrar un acuerdo que reconozca el cambio climático como tarea de la comunidad internacional, la convención marco habrá, por el momento, fracasado.

#### ■ La Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo en Addis Abeba

El hecho de que la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo que tendrá lugar en julio en Etiopía

sea el comienzo de la serie de cumbres de este año es una muy buena muestra de la jerarquía de todo debate sobre política de desarrollo. Es que sin una financiación adecuada no se pueden afrontar exitosamente las tareas globales del futuro. Si en Addis Abeba no se logran resultados amplios, esto tendrá serias consecuencias para las otras dos conferencias que se harán en lo que resta del año. Con una economía mundial propensa a las crisis y una mayor diferenciación de las necesidades de los distintos países, las condiciones iniciales son más complejas que en la primera Conferencia de 2002 en Monterrey. El objetivo máximo será una profunda reforma de la financiación para el desarrollo. El informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible ha presentado ya en el último año un amplio espectro de opciones de financiación sin establecer prioridades. Deben hacerse avances respecto tanto a las fuentes de financiación como a la estabilización y el mejoramiento de las condiciones marco económicas y financieras.

Aun cuando la ayuda pública para el desarrollo, con aproximadamente una décima parte de la financiación total para ese destino, solo cubrirá una pequeña porción, sin ella no se podrán alcanzar los objetivos de desarrollo. En 2015 celebramos el 45º aniversario del no cumplimiento del objetivo de

los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): contar con 0,7% de su renta nacional bruta para la cooperación para el desarrollo. Hasta el momento, solo cinco países (Suecia, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega y Gran Bretaña) han cumplido con esa cuota. Alemania –que está en 0,38%– y los demás países que no han cumplido con la cuota deberán emularlos en los años que siguen. Debería destinarse a los países más pobres una parte de los fondos mayor que la que se destinó hasta ahora, e invertirlos a través de instituciones multilaterales, tales como fondos de inversión globales.

Sin embargo, la financiación más importante para el desarrollo está representada por las reservas nacionales. Como la evasión fiscal de los países en desarrollo supera claramente las ayudas anuales para el desarrollo, la medida más efectiva para fortalecer a estos países en la movilización de sus recursos es una cooperación fiscal internacional de gran envergadura. Esto implica respaldar a esos países para la creación de un sistema fiscal que funcione correctamente, la disminución de la competencia fiscal y la eliminación de los paraísos fiscales. El acceso de los países en desarrollo al sistema automático de información fiscal que acordaron los miembros del G-20 y la eliminación de mecanismos de evasión fiscal para consorcios transnacionales serían los primeros pasos en la dirección correcta.

También fuentes del sector privado podrán sin dudas hacer su aporte a la financiación para el desarrollo en forma de inversiones directas, por ejemplo, en proyectos de infraestructura. Sin embargo, su relevancia no debe ser sobrestimada, ya que las prioridades para las inversiones están tradicionalmente en regiones muy desarrolladas y no apuntan lo suficiente a sectores como, por ejemplo, agua, educación o salud, que son fundamentales para el combate contra la pobreza. Para que las inversiones privadas sean eficaces, es requisito su integración en un marco de estándares sociales y ambientales.

Finalmente, además de los resultados bien concretos de las tres conferen-

cias, en 2015 será muy importante que se presenten alternativas claras a los modelos de desarrollo de las últimas décadas, que han sido perjudiciales para la sociedad y el medio ambiente. Los anuncios apocalípticos, pero también la gran complejidad de los desafíos, han llevado finalmente no tanto a una movilización política y social, como a un sentimiento de impotencia. Los procesos de aprendizaje social pueden entonces ponerse en marcha solo si se formulan alternativas que puedan servir de punto de partida para la acción de los parlamentos, los movimientos sociales, los sindicatos, las ONG y especialmente la gobernanza. Solo de esa manera las decisiones tomadas en las cumbres serán una oportunidad de cambio. ☐

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

Enero-Abril de 2015

Santiago de Chile

Nº 180

ARTÍCULOS: **Miguel Ángel Giménez Martínez**, El corpus ideológico del franquismo: principios originarios y elementos de renovación. **Gonzalo Álvarez Fuentes**, Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior. **Eduardo Daniel Oviedo**, El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. **Roberto Miranda**, Argentina con China: el riesgo de la bonanza. **Sebastián Briones y Andrés Dockendorff**, Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). DOCUMENTOS: Clase magistral del Embajador de Brasil, **Excmo. Sr. Georges Lamazière**. OPINIÓN: **Donato Fernández Navarrete**, Consecuencias previsibles de una independencia unilateral de Cataluña. RESEÑAS.

*Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <inesint@uchile.cl>. Página web: <www.iei.uchile.cl>.*