

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Agosto, Gabriela V.

Copenhague: dos cumbres y una agenda abierta

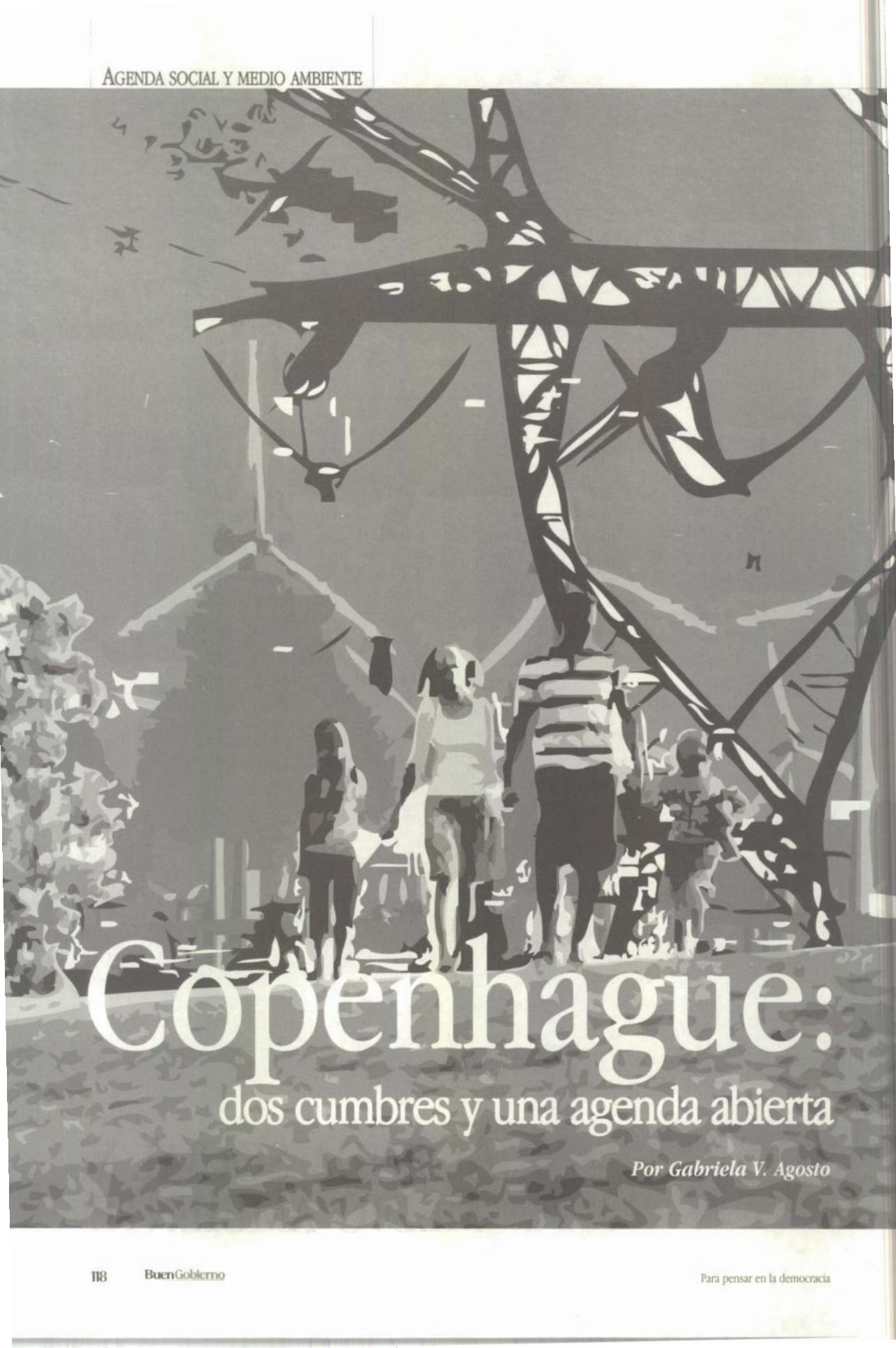
Buen Gobierno, núm. 8, enero-junio, 2010, pp. 118-127

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660516001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Copenhague: dos cumbres y una agenda abierta

Por Gabriela V. Agosto

RESUMEN

Recibido 23/02/2010 · Aceptado 10/03/2010

El presente ensayo intenta reflexionar sobre la Cumbre de Desarrollo Social realizada en Copenhague en el año 1995 y la reciente Cumbre Climática desarrollada en la misma ciudad el pasado diciembre de 2009. Se analizarán las ideas fuerza debatidas en ambas cumbres, así como los principios y postulados esgrimidos en las mismas, haciendo especial hincapié en los logros alcanzados y desafíos a futuro en material social y climática.

Palabras clave: Desarrollo social, Cambio climático, Cumbre, Ecología, Gobiernos.

This essay considers the main issues treated during the Social Development Summit held in Copenhagen in 1995 and the recent Climate Summit held in the same city last December 2009. It analyzes the ideas debated in both Summits, and also its principles and postulates. Special focus is put in achievements reached and the future challenges in the social and climate fields.

Key Words: social development, climate change, summit, ecology, governments.

INTRODUCCIÓN

En la ciudad de Copenhague, Dinamarca, del 6 al 12 de marzo del año 1995, bajo el lema “*esperanza, compromiso y actuación*”, representantes de ciento ochenta y dos naciones, y más de dos mil ONG fueron convocadas por las Naciones Unidas para debatir sobre el desarrollo social de los pueblos. La Cumbre sobre Desarrollo Social constituyó la mayor reunión de dirigentes mundiales hasta entonces; en ella, los representantes expresaron la voluntad de considerar la erradicación de la pobreza, el objetivo del pleno empleo y el fomento de la integración social como las metas más importantes del desarrollo. Una declaración final y un programa de acción, además del incremento de la conciencia de que *el desarrollo social debe ser inclusivo e integral*, fueron los legados visibles e inmediatos que dejó dicha Conferencia Mundial,

En diciembre de 2009, quince años más tarde, líderes de ciento noventa y dos países y representantes de ONG se han vuelto a congregar en la misma ciudad, convocados por la problemática acuciante del cambio climático. La denominada 15a Conferencia de las partes (COP 15), la Cumbre Climática, fue organizada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), quienes realizaron conferencias anuales desde el año 1995 con la meta de preparar futuros objetivos para reemplazar los del Protocolo de Kyoto, que culmina en el año 2012. Un acuerdo final fue el resultado de dos intensas semanas de debate².

Si bien ambas Cumbres son un reflejo de la continuidad que a lo largo de los años ha tenido el compromiso y la preocupación de los mandatarios y líderes de los diversos Estados, por los problemas sociales, es importante reflexionar sobre el espíritu y los postulados de las mismas, a manera de analizar y debatir respecto de los logros alcanzados y desafíos a futuro en materia social y climática.

1. LA CUMBRE SOBRE DESARROLLO SOCIAL

Uno de los retos fundamentales de la Cumbre sobre Desarrollo Social (1995) fue refrendar un nuevo paradigma de desarrollo: el de desarrollo humano sostenible. El informe sobre Desarrollo Humano del año 1994, preparado por un equipo internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), definía las características de este nuevo paradigma: “*El desarrollo humano sostenible es el desarrollo que no sólo suscita un crecimiento económico sino que también distribuye equitativamente sus beneficios, que regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo, que fomenta la autonomía de las personas en lugar de marginarlas. Es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, que amplía sus opciones y oportunidades y que prevé su participación en la decisiones que afectan sus vidas*” (Informe del PNUD, 1994, Pág. III).

En este sentido, el concepto de *desarrollo humano sostenible* se sustenta en que “*valora la vida humana en sí misma y no simplemente porque las personas pudieran producir bienes materiales por importantes que estos puedan ser. Ni valora la vida de una persona más que la de otra (...)* Este desarrollo debe posibilitar que todos los individuos aumenten su capacidad humana en forma plena y den a esa capacidad humana el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el económico, el cultural o el político”

(Informe del PNUD 1994, Pág. 15).

Hacer referencia al desarrollo humano y social remite no sólo a una preocupación sino a una demanda urgente que emerge de las necesidades de cada vez mayores cantidades de personas que viven en estado de vulnerabilidad y pobreza, en situación de desempleo, refugiados, exiliados o desplazados, hombres y mujeres.

Hacer referencia al desarrollo humano y social remite no sólo a una preocupación sino a una demanda urgente que emerge de las necesidades de cada vez mayores cantidades de personas que viven en estado de

vulnerabilidad y pobreza, en situación de desempleo, refugiados, exiliados o desplazados, hombres y mujeres. La consecución del desarrollo desde este paradigma depende no sólo de los Estados y de las políticas públicas y condiciones específicas al interior de los países, sino también de las relaciones y de la voluntad de los ciudadanos, las instituciones, las organizaciones sociales y el ámbito privado.

En la misma línea, el citado informe del PNUD resalta la importancia del concepto de *seguridad humana*, destacando que “*la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida... la seguridad humana es un componente crítico del desarrollo con participación*” (Informe PNUD 1994, Pág. 27). El informe plantea que dicho componente crítico se agravará si los programas de desarrollo social y las políticas de reforma no cuentan con la participación de los ciudadanos, no sólo en su ejecución sino también en su diseño y evaluación.

Siguiendo con este análisis y reconociendo el logro de algunos progresos en ámbitos del desarrollo social y económico, en el Documento Final de la Cumbre sobre Desarrollo se destaca que:

- “la riqueza total de las naciones se ha septuplicado en los últimos 50 años y el comercio internacional ha aumentado en forma más espectacular”,
- “la esperanza de vida, la alfabetización, la enseñanza primaria y el acceso a la atención básica de salud... han aumentado en la mayor parte de los países y se ha reducido la tasa media de la mortalidad infantil, incluso en los países en desarrollo”,
- “se ha producido una expansión del pluralismo democrático, las instituciones democráticas y las libertades civiles fundamentales, se han logrado grandes avances en materia de descolonización, y la eliminación del Apartheid constituye un logro histórico” (Proyecto de Declaración, párrafos 15 y 16).

En este marco, se establece como objetivo primordial “*poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas*”.

La Declaración Final (en sus cinco capítulos) aborda los principios y objetivos adoptados por las naciones para trabajar por el desarrollo social de los pueblos. El primer capítulo de la declaración establece como indispensable, ante todo, “*crear un ambiente apto*” que permita trabajar por y para el desarrollo humano sostenible. Los siguientes capítulos abordan los tres temas centrales de la Cumbre: la erradicación de la pobreza, el aumento de los empleos productivos y los esfuerzos por alcanzar una mayor integración social de los ciudadanos y ciudadanas. El último capítulo de la declaración, finalmente, establece los pasos para la aplicación, el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción acordado en dicha Cumbre.

El Programa de Acción, en el que se indican las políticas y medidas encaminadas a poner en práctica los principios y cumplir los objetivos enunciados en la Declaración de Copenhague de 1995, incluyó los tres ejes centrales mencionados en el párrafo anterior: erradicación de la pobreza, creación de empleo productivo y reducción del desempleo, e integración social. En el mismo se menciona que “*el objetivo primordial del desarrollo social es mejorar la calidad de la vida de todas las personas, por lo que éste exige la creación de instituciones democráticas, el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, el aumento de oportunidades econó-*

micas equitativas, el imperio de la ley, la promoción del respeto de la diversidad cultural, el desarrollo de las personas a pertenecer a minorías y la participación activa de la sociedad civil”.

Se resalta la necesidad de contar con “*medidas para movilizar recursos financieros nuevos y adicionales en cantidad suficiente y previsible y de tal manera que se maximice su disponibilidad y se utilicen todos los mecanismos y fuentes disponibles de financiación, incluidas las fuentes multilaterales, bilaterales y privadas, y también en condiciones concesionarias y a título de donación*”, de forma de fomentar el desarrollo económico y desarrollo social sostenido y sostenible en los países de bajos ingresos o “menos adelantados”; e “*investigar sin dilaciones otras formas innovadoras de gestionar y aliviar las onerosas deudas y cargas del servicio de la deuda de otros países en desarrollo*”.

Así mismo, en el Programa se recomendó a los gobiernos que el 20% de ayuda al desarrollo se destine a satisfacer las necesidades básicas, en tanto que el país receptor se comprometa a destinar el 20% de su presupuesto a fines sociales. También se propuso que los países desarrollados destinan un 0,7% de su Producto Bruto Interno (PBI) a la ayuda al desarrollo.

Los *compromisos* adoptados en la Cumbre fueron los siguientes y se sistematizaron en diez:

1. Crear un ambiente económico, político, social, cultural y jurídico que permita a los pueblos trabajar para su desarrollo.
2. Desarraigar la pobreza declarando al año 1995, “Año Internacional para la erradicación de la pobreza” y luego un Decenio con el mismo objetivo.
3. Aumentar el pleno empleo productivo elegido libremente.
4. Promover la integración social mediante la tolerancia, el respeto, la diversidad y los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la participación activa y responsable de los ciudadanos y ciudadanas.
5. Trabajar por el pleno respeto a la dignidad humana y por lograr la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres.
6. Promover el acceso universal y democrático a la instrucción.
7. Acelerar el desarrollo de África.
8. Incluir en los programas de reestructuración los objetivos de desarrollo social.
9. Aumentar los recursos destinados al desarrollo social o usarlos con mayor eficacia.
10. Fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo social con espíritu de coparticipación a través de los organismos de la Organización de Naciones Unidas.

Uno de los resultados de la Conferencia de Desarrollo Social de 1995 a nivel institucional fue la creación de la Comisión para el Desarrollo social, que funciona en el ámbito del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Encargada de velar por el seguimiento y la implementación de la Declaración y Programa de Acción de Copenhague, está conformada por 46 Estados miembros y se reúne una vez al año en New York, generalmente en el mes de febrero.

En su informe sobre el 47º período de sesiones, la Comisión “*reconoce que los compromisos contraídos por los gobiernos durante el Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza no se han cumplido en la medida esperada y acoge con beneplácito*

to que, mediante su resolución 62/205 de 19 de diciembre de 2007, la Asamblea General haya proclamado el Segundo Decenio (2008-2017) con el propósito de promover, de manera eficiente y coordinada, los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente relativos a la erradicación de la pobreza, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio”³.

En efecto, habiendo transcurrido ya casi quince años de la Cumbre, el aumento de la brecha entre ricos y pobres al interior de las naciones y en el ámbito mundial constituye la señal más clara y convincente de la vigencia de estas recomendaciones y de la urgencia por llevar adelante políticas que reviertan las tendencias de exclusión.

2. COP15 Y LAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En los últimos años, el cambio climático se ha convertido en un tema central de la discusión política de todos los países. Los estudios sobre el cambio climático, en su mayoría, se han limitado a explicar cómo variarán los factores meteorológicos en el futuro y cuál será su impacto sobre las actividades humanas. Algunos de los hallazgos más destacados son: cambios en los litorales de los continentes, que afectan a la mayoría de la población mundial al obligarla -de afirmarse la tendencia- a reubicarse (en tanto la misma se concentra en cercanías al mar y éste crece) y la desertificación, que impacta en la recolección de alimentos y por ende, en la relación de poder entre el campo y la ciudad vis-à-vis se reducen, en gran parte del mundo, las áreas cultivables.

Las consecuencias, en este sentido, sobre la seguridad alimentaria, la salud y la seguridad de las personas de escasos recursos son incommensurables. Las personas en situación de vulnerabilidad son las que posiblemente sufrirán con mayor impacto los efectos del cambio climático. El desa-

Los estudios sobre el cambio climático, en su mayoría, se han limitado a explicar cómo variarán los factores meteorológicos en el futuro y cuál será su impacto sobre las actividades humanas. Algunos de los hallazgos más destacados son: cambios en los litorales de los continentes, que afectan a la mayoría de la población mundial al obligarla -de afirmarse la tendencia- a reubicarse (en tanto la misma se concentra en cercanías al mar y éste crece) y la desertificación,

que impacta en la recolección de alimentos y por ende, en la relación de poder entre el campo y la ciudad vis-à-vis se reducen, en gran parte del mundo, las áreas cultivables.

rrollo social y la seguridad humana, adquieren especial atención y un significado más amplio al considerarse las consecuencias del cambio climático en las necesidades básicas de alimentación, agua, salud, en definitiva los medios de vida y sustento de las personas que habitamos este planeta: “*Las comunidades pobres pueden ser espacialmente vulnerables, particularmente aquellas concentradas en las áreas de alto riesgo. Éstas tienden a poseer capacidades adaptativas más limitadas, y son más dependientes de recursos sensibles al clima como el agua y los suministros alimenticios locales*” (IPCC 2007: 9).

En diciembre de 2009 se realizó la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Copenhague retomando algunas de las pautas planteadas en la Cumbre sobre Desarrollo Social del año 1995; en particular aquellas que refieren a que las cuestiones que inciden en las relaciones internacionales y que afectan el futuro de la humanidad sólo pueden ser abordadas a escala global, que resulta preciso adoptar decisiones que proporcionen respuestas eficaces y concretas a problemas colectivos y, que los consensos son necesarios para actuar y para generar compromisos vinculantes.

Convocados con el desafío de renovar compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) como el CO₂, el metano y el óxido nitroso, considerados los causantes del actual cambio climático, los líderes y representantes de 192 países debatieron durante dos semanas en torno a dicho objetivo, a fin de evitar graves desequilibrios climáticos que ya afectan directamente a las poblaciones más desfavorecidas.

El único acuerdo vigente sobre reducción de emisiones consiste en el *Protocolo de Kyoto*, el cual se firmó en el año 1997 y rige hasta el año 2012. El mismo estableció un primer período de compromiso de reducción de los GEI en un 5,2% entre los años 2008 y 2012 por debajo de los niveles registrados en 1990. El Protocolo de Kyoto tiene como particularidad el no haber sido ratificado por las dos naciones que producen la mayor parte de emisiones contaminantes del planeta, es decir la República Popular de China y los Estados Unidos de Norteamérica.⁴

Acorde a las estimaciones que se manejan en el ámbito internacional, los resultados de las emisiones de GEI desde la vigencia del Protocolo de Kyoto arrojan resultados dispares. Se calcula que entre los años 1992 y 2007 el planeta aumentó sus emisiones de GEI en un 38%. En ese mismo intervalo, países tales como India aumentaron 103%, China 150%, y Estados Unidos 20%. Los países que mejores resultados lograron son principalmente los europeos del norte, liderados por Dinamarca (-19%), Alemania (-17%) y el Reino Unido (-14%), cifras sin considerar las compensaciones por forestación⁵.

En este sentido, los tres puntos esenciales que se esperaban del acuerdo internacional en Copenhague se enfocaban en la cantidad de emisiones de GEI que los países industrializados están dispuestos a reducir, y en cuanto están dispuestos a limitar el aumento de emisiones. Otro tema fue en torno a países en rápido crecimiento como China e India, y cómo se va a financiar la ayuda hacia los países en desarrollo para que puedan adaptarse a los impactos del cambio climático y a su vez reducir sus emisiones.

Lo cierto es que la COP15 dejó como legado un acuerdo que lejos de resolver los problemas centrales que derivan del cambio climático, deja abierta a futuro una agenda a la espera de nuevos compromisos⁶. El acuerdo expresa formalmente el compromiso de todos los países a trabajar conjuntamente para evitar el calentamiento global. Se reconoce que para evitar graves consecuencias

para el equilibrio planetario, el aumento de temperatura no debe superar los 2°C. Si bien era la meta que esperaban la mayoría de los países, en el documento no se plantea este límite como un objetivo formal ni tampoco explica cómo será alcanzado. En otras palabras, el acuerdo sólo reconoce y acepta "el punto de vista científico" y la misma suerte corre respecto a la reducción de las emisiones de CO₂. En este sentido, no se determina en cuánto se deben reducir las emisiones, sino que cada país debe estimar y declarar en qué porcentaje reducirá sus emisiones para el año 2020, dejando inconclusas las metas a alcanzar para el 2050.

Considerando que la fijación de plazos y porcentajes era uno de los puntos clave para tratar en el acuerdo, el texto desilusiona al no referirse a ninguna de dichas cuestiones y tampoco menciona si a partir de 2012 se continuará o no con el Protocolo de Kyoto.

Similar indefinición se sigue en referencia a la ayuda financiera proyectada, dado que el acuerdo estima un aporte de U\$S 30.000 millones durante los próximos tres años en concepto de asistencia a los países en desarrollo para mitigar los efectos del cambio climático, así como la existencia de un fondo de U\$S 100.000 millones para el año 2020. Sin embargo, no se establece de dónde provendrán los fondos, cómo se instrumentará la ayuda, qué instituciones supervisarán el proceso, cómo se entregará el dinero, ni qué países serán los beneficiarios. Si bien el texto indica que "*los fondos para la adaptación al cambio climático se destinarán de manera prioritaria a los países en desarrollo más vulnerables y a los menos desarrollados, como los estados insulares pobres y África*", menciona que aquellos países que se opusieron al acuerdo podrían no resultar beneficiarios del dinero, circunstancia que incluiría a Bolivia y Venezuela.

El acuerdo, sin embargo, es claro al referirse a la problemática de la deforestación, prometiendo "financiamiento considerable" para evitarla, y reconoce "*el papel crucial de la reducción de emisiones a través de la deforestación y la degradación de los bosques (...) y la necesidad de aportar incentivos que ayuden a tales acciones, como el establecimiento inmediato de mecanismos como los REDD (...)*".

Los proyectos REDD (reducción de emisiones de la deforestación y la degradación) serán prioritarios al momento de otorgar financiamiento y en el texto del acuerdo se explica cómo el dinero internacional se destinará a los mismos. Ello es una importante noticia para América Latina, dada la existencia de ecosistemas regionales compartidos como el Amazonas, el acuífero guaraní y las zonas boscosas presentes en México y

Gabriela V. Agosto

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid; Magíster en Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset; Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Fue Coordinadora General del Proyecto Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Asesora de Gabinete de la Secretaría de Prevención y Lucha contra el Narcotráfico (Presidencia de la Nación Argentina); Coordinadora Nacional del Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil de la Secretaría de Desarrollo Social (Presidencia de la Nación Argentina). Actualmente se desempeña como Directora de la Asociación Civil Observatorio Social, consultora y responsable de programas y proyectos de organismos públicos y privados en el ámbito nacional e internacional; miembro de la Asociación Argentina de Políticas Sociales; miembro de la Cátedra UNESCO, Manifestaciones Actuales de la Cuestión Social Instituto Torcuato Di Tella.

América Central. En este sentido, cantidades significativas de dinero podrían llegar a proyectos REDD en América Latina (Perú, Colombia y Ecuador presentaron proyectos).

Lo cierto es que, amén de las indefiniciones, el problema clave que generó que muchos expertos y profesionales consideren que la Cumbre fue un fracaso deriva del estatus legal que sustenta al acuerdo. El mismo es de carácter no vinculante, con lo que para muchos países en desarrollo, organizaciones sociales y ambientalistas, está privado de cualquier validez, dado que ninguno de los países que lo reconocen se encuentra obligado legalmente a cumplir con lo que se establece en su texto.

3. CONCLUSIONES

Copenhague habrá llegado a su fin, pero la diversidad de problemas que las cumbres desarrolladas a lo largo del presente ensayo han dejando sin resolver, obliga a que los representantes de los diferentes países continúen debatiendo y priorizando en la agenda las políticas para hacer frente al cambio climático y su impacto en el desarrollo social y la seguridad humana de todos los seres que habitamos en este planeta.

Las cumbres han constituido un primer paso positivo al momento de establecer consensos y compromisos para las naciones; no obstante aún resta por concretar medidas específicas que posibiliten fomentar nuevas políticas, revisar los modelos de desarrollo económico y las políticas sociales vigentes. En tal sentido, las políticas climáticas pueden y deben tener como ambición convertirse en un impulsor de desarrollo sostenible y de progreso social; para ello es necesario fomentar dispositivos que conjuguen la lucha contra el cambio climático y la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales.

Los acuerdos y consensos constituyen una primera etapa, pero aún queda mucho camino por recorrer. La necesidad de contar con estrategias políticas y sociales concretas urge como demanda para lograr el bienestar climático y social del planeta.

REFERENCIAS

- 1 Véase Declaración Final y Programa de Acción disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.html>. <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbredessocial1995.pdf>
- 2 Texto del acuerdo disponible en: http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf
- 3 Informe sobre el 47º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, Naciones Unidas, Documentos oficiales 2009 http://www.un.org/esa/socdev/csd/2009_resolutions.html
- 4 Texto completo del Protocolo de Kyoto disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- 5 Véase al respecto IPCC- Intergovernmental Panel on Climate Change. <http://www.ipcc.ch/>
- 6 Texto del acuerdo disponible en: http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf

BIBLIOGRAFÍA

- IPCC (2007) Working Group II *Contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment Report Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers.* Disponible en <http://www.ipcc.ch/SPM6avr07.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (1995) *Cumbre de Desarrollo Social. Declaración Final y Programa de Acción* disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.html>. <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbredessocial1995.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (2009) *Cumbre Climática. Acuerdo de Copenhague* disponible en: http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf
- PNUD (1994) *Informe de Desarrollo Humano.* Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>
- UNFCCC (1992) *Protocolo de Kyoto.* Texto completo disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>