

HACIA UN NUEVO CURSO: LA UNIVERSALIDAD COMO UNA PARTE INTEGRAL DE LA AGENDA DE DESARROLLO POS-2015

Notas de discusión por Paula caballero¹, Peter Hazlewood² y Kitty van der Heijden³

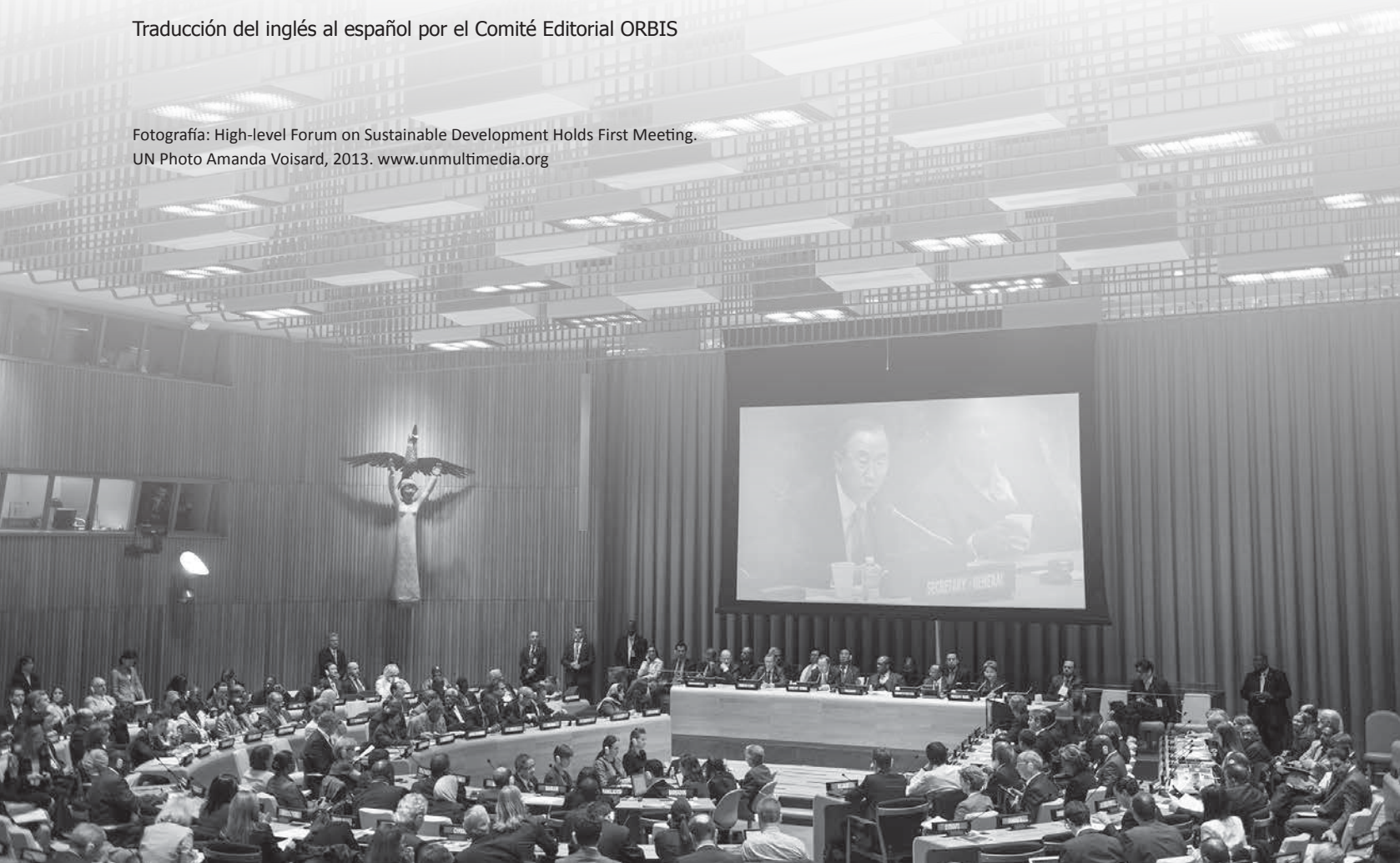
1 Paula Caballero es Directora de Práctica Global del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en el Banco Mundial desde el 1º de julio de 2014. Fue directora de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2010 - 2014), donde lideró la política exterior en cambio climático, Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda de Desarrollo Post 2015. Tiene Maestría en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y es B. A. en Literatura y Sociedad de Brown University.

2 Peter Hazlewood es director de Ecosistemas y Desarrollo en el World Resources Institute desde 2008. Fue Gerente Global de la Iniciativa para la pobreza y el medio ambiente del PNUD y el PNUMA (2002 – 2008), Gerente Global del Programa de pequeñas subvenciones del PNUD (1992 - 1997) y Subdirector de Agricultura y Recursos Naturales de la ONG CARE (1989 - 1992).

3 Kitty van der Heijden es Directora de la Oficina de Europa en el World Resources Institute desde 2014. Fue embajadora para Desarrollo Sostenible y directora del Departamento de Clima, Energía, Medio Ambiente y Agua del Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda (2010-2013), donde lideró la delegación de ese país en la Cumbre de Rio + 20 y fue representante en el Grupo de Trabajo de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es Economista de la Erasmus University Rotterdam con una amplia experiencia en desarrollo sostenible.

Traducción del inglés al español por el Comité Editorial ORBIS

Fotografía: High-level Forum on Sustainable Development Holds First Meeting.
UN Photo Amanda Voisard, 2013. www.unmultimedia.org



Introducción

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, han sido exitosos en muchos aspectos: desde la reducción de la pobreza por ingresos, el hambre y la mortalidad hasta el aumento de la vinculación a la educación primaria. A pesar de ello, falta bastante para asegurar “el mundo que queremos” para todos, y es necesario acelerar la acción para alcanzar las metas de los ODM. Sin embargo, el mundo ha cambiado dramáticamente desde la adopción de la Declaración del Milenio y el marco de los ODM en 2000, y nuevos retos mundiales han aparecido. En particular, los retos de sostenibilidad mundial tales como la degradación de los ecosistemas, el cambio climático y enfermedades pandémicas han ganado importancia y amenazan con impedir, si no reversar, los logros en la erradicación de la pobreza.

En Río + 20, los gobiernos concluyeron que:

“[...] la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible. Reafirmamos también que es necesario lograr el desarrollo

sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes...”¹.

Mientras es necesario cumplir los ODM en Colombia, es claro que mundialmente los problemas nuevos y emergentes demandan políticas y formas de acción colectiva diferentes.

El concepto de universalidad

Se acordó en Río + 20 que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, deben:

“estar orientados en la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales

y respetando las políticas y prioridades nacionales”².

Sin embargo, el concepto de universalidad no fue definido. Los diccionarios de Oxford definen la universalidad como: “*relacionado o hecho por todas las personas o cosas en el mundo o en un grupo particular; aplicable a todos los casos*”.

Está por decidirse cómo puede evolucionar este concepto de universalidad en el contexto de las negociaciones internacionales en torno a una nueva agenda de desarrollo mundial. Hay diferentes escuelas de pensamiento sobre el tema, que abarcan desde un marco de objetivos que se aplique de igual forma a naciones desarrolladas y en desarrollo (responsabilidad universal y aplicación universal) a una agenda que distinga entre estos grupos de países (responsabilidad universal, incluso, acción nacional, por ejemplo: se haría aplicable de acuerdo a circunstancias nacionales)³.

La consideración más importante que debe respaldar cualquier enfoque a la universalidad es el de entender que el desarrollo no es un juego de suma cero. Los beneficios y ganancias de un grupo de países no tienen por qué traducirse en pérdidas para los otros. El principio fundamental es que si somos capaces de estructurar un nuevo marco de desarrollo internacional ambicioso y práctico, estaremos en mejores condiciones –colectiva e individualmente–



Fotografía: Scenes from Rio + 20. UN Photo/Luiz Roberto Lima, 2012.
www.unmultimedia.org

para identificar opciones ganadora, minimizar externalidades y costos, abordar concesiones y utilizar cooperación y asociaciones para catalizar el cambio en el terreno.

En un mundo crecientemente globalizado, las acciones que se requieren en cada país para propiciar las condiciones necesarias para el bienestar social de la sociedad están afectadas por procesos y sistemas que están más allá del alcance de cada país. Esto incluye desde el cambio climático y las enfermedades pandémicas hasta flujos comerciales y el sistema financiero mundial así como exige políticas y formas de acción colectiva muy diferentes en cada caso.

Hay por lo menos tres interpretaciones de lo que significa la universalidad. En muchos casos, estas interpretaciones se deben apoyar mutuamente:

- Retos locales/nacionales. Por ejemplo: salud, seguridad alimentaria tienen aplicabilidad no solo en países en desarrollo, sino también en países desarrollados (los objetivos de desarrollo de hoy tienen relevancia universal); En el Programa Mundial de Alimentos, PMA, los Países de ingreso medio y bajo (por ejemplo, salud, educación, seguridad alimentaria) pueden requerir apoyo de los países de ingreso alto (un ODM actualizado que incluya ayuda, comercio, inversión, entre otros).
- Retos mundiales requieren soluciones mundiales. Por ejemplo: cambio climático, sistema financiero internacional, producción y consumo sostenible.

Estos enfoques pueden significar que el marco de objetivos de la nueva agenda debe: (1) ser

mundialmente acordada, reflejando las aspiraciones comunes de los países; y (2) ser relevante para todos los países, basado en un concepto de responsabilidad universal.

La universalidad en este contexto de un proceso intergubernamental no se puede discutir sin la noción complementaria de "diferenciación", reconociendo que todos los miembros de las Naciones Unidas son soberanos y están en diferentes etapas de sus sendas de desarrollo. En el contexto de las discusiones alrededor de los ODS y el marco de desarrollo pos-2015, la universalidad puede ser entendida como una agenda que incluya objetivos que puedan requerir acción de todos los países, según sea relevante, a la vez que se respetan las diferentes realidades de los ámbitos locales, nacionales y regionales. Esto significa que mientras el marco de objetivos debe ser relevante para todos los países, se requieren enfoques diferenciados con base en cada contexto nacional. La diferenciación universal, regional o de país probablemente será abordada de mejor manera en las metas e indicadores, donde se pueden reflejar las especificidades nacionales.

La racionalidad de la universalidad

Los ODM fueron establecidos para ser alcanzados principalmente dentro de fronteras administrativas nacionales de

países en desarrollo, basados en circunstancias nacionales, y enmarcados en políticas públicas; principalmente de salud, educación, alimentos y agua potable. Los ODM eran de naturaleza universal pero no de alcance global, dado que 7 de los 8 ODM no eran aplicables a países desarrollados. Mientras la aceleración de la implementación de los ODM es una de las más altas prioridades, Río + 20 concluyó que otras condiciones se deben abordar con el fin de “concluir el trabajo” de forma efectiva y decidida en torno a las metas de los ODM.

El enfoque tradicional que pretende que un país puede resolver sus propios problemas nacionales de desarrollo tiene severas limitaciones en el siglo XXI, cuando las enfermedades, la degradación ambiental, el delito cibernético, el comercio y transporte son de dimensión mundial. Dado el aumento de la interdependencia de nuestra sociedad mundial y la naturaleza multidimensional de los nuevos retos mundiales, la nueva agenda de desarrollo debe ser universal en alcance para poder lograr los cambios estructurales necesarios para virar a sendas de desarrollos más equitativas y sostenibles.

Dejar de abordar los nuevos retos emergentes podría con el tiempo menoscabar el propósito que colectivamente nos propusimos alcanzar, de “llegar a cero” en términos de pobreza. Además, nuestro éxito en la

erradicación de la pobreza –más las tendencias demográficas proyectadas– significarán necesariamente que tendremos una clase media mundial emergente con aspiraciones crecientes. Si los logros en pobreza van a ser irreversibles, si se van a alcanzar las nuevas expectativas, si los límites de disponibilidad de recursos no se van a exceder, si la equidad va a ser la piedra angular, entonces un enfoque “business as usual” no funcionará.

La nueva agenda de desarrollo pos-2015 debe, entonces, adicionalmente a los objetivos de los ODM, reflejar lo que se puede definir como bienes comunes mundiales, o bienes públicos mundiales, tales como el fenómeno del cambio climático, la preservación de los ecosistemas marinos y terrestres, y el combate a las enfermedades contagiosas. Ello también requerirá avanzar hacia el logro de un sistema financiero internacional estable y un régimen de comercio internacional que trascienda los enfoques de suma cero. Estos bienes públicos mundiales contribuyen al bienestar público nacional y son una precondition para la erradicación sostenible de la pobreza, pero no pueden ser provistos por países de forma individual. Se requiere cooperación transfronteriza e interregional y políticas de intervención para apoyar la acción colectiva. El concepto de universalidad provee las bases para cumplir con ello.

En el mundo de hoy, la erradi-

cación irreversible de la pobreza requiere no solo un balance entre las tres dimensiones. Solo se puede alcanzar mediante un enfoque internacional colectivo. Los progresos en desarrollo humano son amenazados, por ejemplo, si los ecosistemas mundiales se degradan a un punto de no retorno. Hay amplios vínculos entre erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible dado que los ecosistemas son una base clave para asegurar la reducción sostenible de la pobreza. Ecosistemas naturales tales como los océanos, bosques, lagos y ríos proveen alimentos, materiales básicos y sustento a miles de millones de personas⁴. La degradación de estos ecosistemas golpea primero a los más pobres, de forma más fuerte.

Además, garantizar lo básico para el bienestar de nueve mil millones de personas requiere un profundo reconocimiento de los vínculos –en términos de acceso y uso actual y futuro– entre los recursos y los sectores. Por ejemplo, más allá de la disponibilidad de suficiente agua potable, según lo planteado en el ODM 7, la escasez de agua impactará la agricultura, la manufactura y la producción de energía. La agenda de acción será diferente entre países y regiones. En los países menos desarrollados, el problema del agua suele ser principalmente una cuestión de acceso. Sin embargo, en las economías más desarrolladas, la eficiencia, la productividad y la contaminación del agua son a menudo el

principal desafío, mientras que en las economías desarrolladas el problema del agua es una cuestión de reducción del consumo (“huella de agua virtual”) y de reciclaje.

La seguridad alimentaria y la nutrición son otros ejemplos que requieren un enfoque multifacético que abarque desde mejores técnicas de producción –como variedades de cultivos resistentes a la sequía, títulos de propiedad y acceso inclusivo a la financiación y los mercados– hasta la necesidad de disminuir el desperdicio de alimentos a lo largo de toda la cadena de valor. Si bien algunas fases pueden ser implementadas con políticas nacionales, las interdependencias mundiales limitan la capacidad de los gobiernos para actuar de forma independiente. Por ejemplo, el aumento de la escasez (regional) de agua puede hacer que una estrategia de riego, agricultura de alta entrada (en términos de semillas y productos químicos), sea inviable para alcanzar la seguridad alimentaria en algunos países. Los mercados mundiales de materias primas tendrán un impacto en los precios de los alimentos e incluso en la distribución de ciertos productos básicos para la alimentación.

Una agenda universal es también una agenda de oportunidades. El cambio tecnológico, por ejemplo, ha producido posibilidades que eran impensables hace algunos años para el suministro de bienes básicos y para

el monitoreo de progreso. En algunos casos, países del llamado Sur están liderando el camino. Las alianzas estructuradas alrededor de los ODM demostraron de manera contundente que los enfoques que acercan la gente, los recursos y la experticia permiten identificar y superar una serie de obstáculos para obtener ganancias en cortos periodos de tiempo. La Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI, es un ejemplo sobresaliente de esto. Una agenda universal es una agenda que busca catalizar las opciones para un mayor bien común.

Equidad y universalidad

En las consultas realizadas hasta la fecha sobre la agenda pos-2015, existe un fuerte consenso de que la nueva agenda debe proporcionar equidad. Hay crecientes llamados para asegurar que “nadie se quede atrás”. Solo a través de una agenda verdaderamente universal podremos lograr esto. La equidad necesita ser entendida en tres niveles:

- En los países. Muchas de las causas fundamentales de la pobreza apuntan a problemas que cada gobierno y sociedad debe solucionar. Sin embargo, existen cuestiones que limitan la capacidad de los gobiernos para realizar los cambios necesarios. La volatilidad de los precios de los alimentos, por ejemplo, está directamente relacionada con el mercado mundial de materias primas, y

puede minar las ganancias del desarrollo tanto a corto como a largo plazo. Adicionalmente, como la erradicación de la pobreza avanza y dadas las tendencias demográficas proyectadas, los gobiernos tendrán que ser capaces de responder a las expectativas crecientes de una clase media mundial. La estabilidad política ha sido recientemente ligada a percepciones económicas y sociales de oportunidades y bienestar en el mundo.

- Entre países, regiones y continentes. En un nivel básico, esto puede ser relacionado con dos aspectos: bienes públicos globales y la necesidad de niveles de producción y consumo más sostenibles. Respecto a este último, cada vez es más claro que la huella ecológica de la humanidad debilita los ecosistemas, a menudo en detrimento de los más pobres que son quienes tienen una mayor dependencia hacia los recursos naturales. En cuanto a lo primero, la arquitectura financiera y el comercio internacional son regímenes que pueden generar condiciones para catalizar el cambio que permita la mejora a todos los niveles, o bien pueden crear barreras para el crecimiento inclusivo y sostenido en los países.
- Entre generaciones. La forma en que se definan los objetivos de desarrollo mundial pos-2015, determina las perspectivas a largo plazo para

mantener las ganancias en la erradicación de la pobreza, así como para crear las condiciones necesarias para ofrecer bienestar a una clase media emergente. Como se asegura a menudo, bajo el paradigma actual, necesitaríamos muchos más planetas para responder a las necesidades de más de 9 mil millones de personas.



Fotografía: First Open Working Group on Sustainable Development Goals. UN PhotoEskinder Debebe, 2013. www.unmultimedia.org

Conclusión

La universalidad significa que la nueva agenda de desarrollo debe ser relevante y aplicable para todos los países, ahora y en el futuro. Significa que los objetivos que se acuerden deben ser mundiales, pero que a su vez es necesario asegurar la diferenciación de acuerdo con las prioridades, las circunstancias y las capacidades nacionales. Una cuestión clave será ver como las discusiones Pos-2015

y de ODS articularán el “derecho de todos al desarrollo” en una forma que reconozca y respete los límites ecológicos. En un mundo altamente globalizado, a menos que trabajemos juntos para lograr objetivos básicos comunes, una mentalidad de suma-cero limitará nuestra capacidad de trabajar verdaderamente en alianza para limitar los “trade-offs” o costos de oportunidad y para identifi-

car opciones ganar-ganar. Una agenda universal es el antídoto. Como señala el Panel de Alto Nivel del Secretario General, en el que participó la Canciller María Ángela Holguín: “trabajar juntos no es sólo una obligación moral para ayudar a los menos afortunados, sino también una inversión en la prosperidad a largo plazo de todos”⁵. 🌐

CITAS

1 Párrafo 4, El Futuro que Queremos, junio de 2012.

2 Párrafo 247, El Futuro que Queremos, junio 2012.

3 Ver el Anexo 1 para resumen de los cinco informes recientes de la ONU sobre este tema.

4 Boltz, Turner, Scholz, Guarín: Post 2015: Reconsidering SDG's (Abril 2013).

5 Una Nueva Asociación Mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del PAN de Eminencias sobre Agenda de Desarrollo Post 2015, 2013, página 10.