

**José Antonio Sanahuja**

La Agenda 2030 de desarrollo sostenible:  
de la cooperación Norte-Sur al imperativo  
universalista del desarrollo global



*Barcos en el Sena*, c. 1880. Berthe Morisot.

---

*En 2015 terminó el ciclo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adoptados en 2001 y la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una nueva resolución definiendo la “Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible” y las metas, denominadas esta vez Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), vigentes hasta 2030. Estas metas reflejan cambios sustanciales en la concepción del desarrollo, dejando atrás la tradicional visión Norte-Sur y representando un pacto global para el desarrollo.*

*Existen, sin embargo, debilidades y riesgos en esta Agenda 2030 que pueden condicionar su éxito como agenda transformadora: responde a la lógica tradicional de agregación, propia de una negociación intergubernamental, acomodando intereses diversos sin priorización definida. Hay gran cantidad de objetivos y metas, algunos escasamente concretados. Por tanto, los ODS son más bien un punto de partida y plantean notables desafíos para asegurar su carácter realmente transformador y satisfacer tanto las aspiraciones colectivas de progreso humano como las responsabilidades necesarias para hacerlas realidad.*

**E**L bienio 2015-16 marca un punto de inflexión en la gobernanza del desarrollo global y las políticas de cooperación. En 2015 terminó el ciclo de política de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2001 tras la denominada “Declaración del Milenio” de 2000, y la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una nueva resolución definiendo la “Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible” y las metas que en esta ocasión se denominarán “Objetivos de Desarrollo sostenible” (ODS), vigentes hasta 2030 (Naciones Unidas 2015). También en 2015 la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) adoptó un nuevo acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que es un componente esencial de la Agenda 2030.

A la adopción de los ODS se ha llegado a través de un largo proceso de deliberación intergubernamental, en gran medida informada por los logros y fracasos de los ODM. Ha contado con una amplia participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, a través tanto de mecanismos informales como de cauces formalizados. Pero el escenario central de esa activa “conversación global” ha sido el marco multilateral que representa Naciones Unidas, que por su mandato y membresía universal sería el foro adecuado para este propósito, como decidieron expresamente los Estados miembros. A partir de ese proceso, este artículo contempla los ODS como elemento constitutivo de la gobernanza global del desarrollo, en tanto normas multilaterales, indicando algunos mecanismos que afectan a su legitimidad y efectividad.

## LAS METAS GLOBALES: NORMAS MULTILATERALES PARA LA GOBERNANZA GLOBAL DEL DESARROLLO

### Las metas globales como instrumento de gobernanza

Los ODM y los ODS se sitúan al final de una larga serie de metas globales que Naciones Unidas ha venido adoptando desde la “primera década del desarrollo”, iniciada en 1960, con el propósito de movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos, al interior de cada país, hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo (Jolly *et al.*, 2007: 67-70). Pero de todas esas metas, los ODM han sido los de mayor alcance, no sólo por ser adoptados en el contexto más favorable de la posguerra fría, sino por su diseño, que ha integrado ambición política y mayor concreción, combinando un planteamiento visionario con un calendario y metas e indicadores precisos. No es este el lugar para debatir el grado de efectividad de los ODM en la reducción de la pobreza y otras de sus metas, y existen un gran número de informes detallando su grado de cumplimiento por regiones, países y metas concretas, pero no está tan claro qué relaciones de causalidad existen entre los resultados alcanzados, las políticas adoptadas y las metas globales (Green *et al.*, 2012: 2), o qué efecto han tenido los ODM en el cambio de políticas, tanto en el plano nacional como internacional. De hecho, que a escala global se hayan alcanzado las metas de reducción de la pobreza extrema de los ODM es consecuencia sobre todo de los avances en Asia oriental y en particular en China, un país en el que esa dinámica se había iniciado mucho antes de los ODM, y en el que esos objetivos apenas han influido en el diseño de la política gubernamental o en las demandas sociales.

En parte, esas dificultades analíticas se explican por la propia naturaleza de las metas globales como “normas” multilaterales no vinculantes, dentro del ámbito del *soft law*, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Ello debilita su efectividad, pero al mismo tiempo, al reflejar metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, es posible su aceptación por parte de los Estados. Ello permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez situar las políticas nacionales en ese marco, en un proceso voluntario de “multilateralización” de las mismas.

El carácter no vinculante de estas normas, empero, no las hace irrelevantes y de hecho tienen efectos discernibles, y significativos, tanto en el ámbito ideacional o cognitivo como en los planos institucional y material, que afectan a la gobernanza

global y las políticas nacionales de desarrollo. De hecho, existe una amplia bibliografía sobre los procesos de generación de normas internacionales, su difusión e internalización en los Estados y los actores sociales, y su efectividad, que desde fundamentos social-constructivistas, se ha centrado sobre todo en la difusión internacional y de Norte a Sur de los derechos humanos, la protección del medio ambiente o la igualdad de género, que alude tanto a normas vinculantes como al *soft law*, y que en gran medida sería aplicable al desarrollo global<sup>1</sup>. Como señala un estudio de Miller-Dawkins (2013) elaborado a partir de una exhaustiva revisión de la bibliografía existente sobre normas internacionales y cambio de políticas, la combinación de metas ambiciosas y una normatividad política o moral “fuerte” con exigencias jurídicas débiles y con instrumentos estadísticos para evaluar el desempeño comparado, permite alcanzar resultados notables cambiando el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la auto-regulación y de un mayor grado de apropiación u *ownership*. Ello permite sortear, aunque sea parcialmente, los obstáculos que supone la soberanía nacional, y a su vez evita actuar a través de la condicionalidad externa. Que a menudo es ineficaz y contraproducente.

Por otro lado, la definición de metas globales en Naciones Unidas es el resultado de un proceso deliberativo y decisorio –en términos de Jürgen Habermas, de la acción comunicativa y de la ética del discurso– que, aunque no sea ajeno a las asimetrías de poder del sistema internacional, comporta una legitimidad “fuerte” de carácter universalista (Risse 2000; Lafont 2008). Basados tanto en el conocimiento experto aportado por los organismos internacionales, como en argumentos morales imperativos relacionados con estándares universales de dignidad humana, esos consensos constituyen una poderosa fuente de legitimidad y una fuente de poder discursivo o “productivo” (Barnett y Duvall 2006: 1-32). Pero además de ser incorporados a los propósitos de Naciones Unidas, esos objetivos se conforman como *telos*, relato o narrativa que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los Estados y actores no estatales, y genera un sentido de propósito para todos ellos y para sus prácticas sociales. Como indica Gauri (2012: 6-9), dado que las metas globales tienen baja imperatividad legal y constituyen un marco de incentivos débil, su efectividad depende en gran medida de la movilización social que puedan suscitar, y de ahí su importancia como argumento o “guión global” (*global script*) de adaptación y legitimación de políticas, o en su caso, de movilización social.

---

<sup>1</sup> Véase en particular Finnemore y Sikkink 1998, y el trabajo clásico de Risse-Kappen, Ropp y Sikkink 1999.

Las metas globales, cuando cuentan con calendarios, metas e indicadores, se configuran como guía de referencia para la evaluación comparada del desempeño (*benchmarking*) de cada país u organismo internacional. Mecanismos como la presión reputacional y la emulación en los ránquines internacionales; la presión de los pares (*peer pressure*), al vincularse con la ayuda externa conforman un marco de incentivos y sanciones que, aunque en gran medida sea de carácter simbólico, puede tener efectos significativos. Igualmente, en la medida que esas metas globales se adapten a las condiciones de cada país o al mandato de gobiernos, organismos internacionales y ONG, son también un eficaz instrumento de planificación y evaluación de políticas, y de control y rendición de cuentas, sobre todo cuando contribuyen a la mejora de la capacidad estadística, como ha ocurrido con los ODM (Fukuda-Parr 2012, 2013).

### **Los ODS vs los ODM: una agenda más amplia de desarrollo global**

A partir de 2010, y de manera más intensa desde 2012, Naciones Unidas ha sido el escenario de una amplia “conversación global” para formular las nuevas metas de desarrollo post-2015, en un contexto muy distinto al que conformó la “Declaración del Milenio” y los ODM en 2000: por un lado, los cambios en la geografía de la pobreza y la desigualdad, tanto en el Norte como en el Sur, han supuesto importantes transformaciones en la agenda del desarrollo, que es cada vez más global y transnacional y exige una acción colectiva más eficaz y legítima para poder abordarla. Por otro lado, el ascenso de los países emergentes, que generan nuevas constelaciones de poder, ha llevado a un proceso más horizontal, amplio e inclusivo que el que dio lugar a los ODM. Éste se inicia en 2010 y ha involucrado al Secretariado y al conjunto del sistema de Naciones Unidas; a los Estados miembros y a diversos actores de la sociedad civil, el sector privado, la academia y la opinión pública, hasta culminar con una propuesta detallada de objetivos y metas que se da a conocer en julio de 2014<sup>2</sup>.

Con el objetivo de asegurar un proceso participativo e inclusivo para la elaboración de los ODS, se creó un “Grupo de Trabajo Abierto sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas” (*Open Working Group*, OWG), que ha sido la principal instancia de discusión de la propuesta de ODS a lo largo de 2014. En agosto de 2014 este

---

<sup>2</sup> Para un examen detallado de ese proceso y aportes véase Sanahuja 2014.

Grupo entregó una propuesta inicial de ODS que fue asumida formalmente por la Asamblea General<sup>3</sup>. En paralelo, en julio de 2015 se reunió en Addis Abeba la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, centrada en debatir qué medios financieros deberían mobilizarse, y cómo orientarlos a la consecución de los ODS. Finalmente, se decidió encargar a la división de estadística de Naciones Unidas una propuesta de indicadores a entregar en marzo de 2016 (Naciones Unidas, 2016), y el 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General aprobó con un amplísimo apoyo el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que incluye los 17 ODS y sus 169 metas.

La Agenda 2030 reafirma en su introducción su intención de integrar las agendas del desarrollo económico y social y ambiental, y en particular el cambio climático, sin menoscabo del mandato de la CMNUCC en ese ámbito; refleja las diferencias existentes respecto a visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país, y en particular en cuanto al reconocimiento de los derechos de la “madre tierra” y la diversidad cultural; en la habitual expresión de las diferencias Norte-Sur en esta materia, se reclama un esfuerzo adicional de los países avanzados, al tiempo que reafirma que la responsabilidad primaria de la movilización de recursos para el desarrollo sostenible corresponde a cada país.

Los 17 objetivos (ver cuadro 1) y las 169 metas en los que se concretan son más amplios, profundos y transformadores que los ODM. Constituyen una estrategia de desarrollo global más ambiciosa, comprehensiva e integral que la más acotada agenda de lucha contra la pobreza y desarrollo social de los ODM.

---

<sup>3</sup> Véase la Resolución de la Asamblea General de 10 de septiembre de 2014, A/RES/68/309.

CUADRO 1  
*Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030*

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países
Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*
Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible
* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático

Fuente: Naciones Unidas 2015



Al igual que los ODM, los ODS están presididos por la lucha contra la pobreza extrema y el hambre, aunque ahora se desglosan en dos objetivos diferenciados. El primero proyecta a futuro los logros del periodo anterior: si entre 1990 y 2015 se logró reducir la tasa de pobreza extrema en un 50% –en realidad, esa meta se alcanzó en 2010–, ahora se pretende erradicar totalmente en 2030, basándose de nuevo en la “línea de pobreza” de los ODM de 1,25 dólares ajustados a la paridad del poder adquisitivo, con la importante precisión de que esa meta ha de alcanzarse en todo el mundo, y en cada lugar y no sólo, como en los ODM, en cuanto a las cifras globales.

También es una importante novedad la inclusión de la pobreza no extrema, y el fortalecimiento de la resiliencia de las personas pobres y en situación de vulnerabilidad. Se añaden metas más ambiciosas desde una perspectiva de derechos o *entitlements* como el establecimiento de sistemas nacionales de protección social con niveles o “pisos” mínimos de protección, y avanzar en la igualdad de derechos en el acceso a recursos económicos, financieros y de propiedad. La erradicación del hambre, a la que ahora se dedica un ODS diferenciado, pretende igualmente ser completa en 2030, con metas más precisas en cuanto a disponibilidad y acceso a los alimentos, y reducción de la desnutrición.

Una de las principales críticas a los ODM, como se indicó, fue el foco en la pobreza extrema, ignorando la desigualdad, lo que debilitaba su eficacia como agenda de desarrollo, y reducía su alcance haciéndola menos relevante para países de renta media con una marcada desigualdad de ingresos. Aunque hay metas de inclusión social de alcance parcial en la mayor parte de los ODS, también se ha incluido un ODS 10 referido expresamente a esta cuestión, contemplando como metas el aumento de los ingresos del 40% más pobre de la población a tasas mayores que el promedio, y el empoderamiento y la inclusión social de todas las personas, al margen de factores de discriminación o desigualdad “horizontal” como la raza, el género, la edad o cualquier otra condición social.

Los ODS 8 y 9 también amplían lo contemplado en los ODM en cuanto al papel del empleo en la inclusión social. Se pretende alcanzar en 2030 pleno empleo productivo y trabajo decente para todas las personas; una reducción del empleo informal; y en 2020, haber reducido “substancialmente” la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan. Se pretende también acabar con el trabajo infantil en 2025, incluyendo el reclutamiento de niños soldado, y proteger los derechos laborales y la seguridad en el trabajo, en particular para los migrantes y quienes tengan un empleo precario. En esta agenda hay un objetivo diferenciado para la industrialización y la mejora de la infraestructura, con metas para 2030 de reconversión industrial, fomento de la I+D+i y mejora de la sostenibilidad, y de acceso a Internet en los PMA para 2020.

Sobre salud y educación, los ODS ordenan y agrupan en un sólo objetivo todas las metas de salud y, respecto a los ODM, las amplían de manera significativa. Para 2030 se pretende lograr una importante reducción de la tasa global de mortalidad materna; acabar con las muertes prevenibles en la infancia y en los recién nacidos; dar fin a las epidemias del sida, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales desatendidas, y reducir en una tercera parte las muertes prematuras por enfermedades no transmisibles. También es novedad la incorporación de metas referidas a drogas y alcohol, contaminación y accidentes de tráfico. En materia de acceso, se propone alcanzar en 2030 acceso universal a los servicios de salud reproductiva y a vacunas y medicamentos esenciales y, en un importante avance en materia de derechos, se propone alcanzar, aunque sin fecha concreta, la cobertura universal de la salud. Los ODS también plantean una agenda educativa más amplia y ambiciosa que la prevista en los ODM en materia tanto de cobertura como de calidad y resultados de aprendizaje. También aparecen metas referidas a formación profesional y universitaria y a la capacitación técnica y profesional.

Los propósitos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer de los ODM, quedaban reducidos a una meta más limitada de igualdad en enseñanza primaria y secundaria. También en este ámbito la propuesta de los ODS es más amplia: se inicia con el propósito de “acabar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y las jóvenes, en todas partes”, incluye la meta de acabar con todas las formas de violencia contra la mujer, incluyendo la trata y la explotación sexual, y todas las prácticas dañinas, como la mutilación genital o el matrimonio forzado. La agenda se extiende a la participación y los derechos de las mujeres. Agenda, sin duda, amplia y comprehensiva, pero eminentemente declarativa, pues en este campo no se plantean fechas ni metas cuantitativas, lo que debilita su alcance.

Una de las diferencias más relevantes, en relación a los ODM, es la plena integración en los ODS de la agenda ambiental, la energía y la sostenibilidad, que se abordan directamente en al menos 6 de los 17 ODS, con metas adicionales de sostenibilidad en otros tres. En materia de agua potable y saneamiento se incluye un objetivo diferenciado, por el que se pretende alcanzar para 2030 el acceso universal y equitativo, y acabar con la defecación al aire libre, atendiendo a las necesidades especiales en este ámbito de las mujeres y las niñas. En cuanto a la energía, otro elemento novedoso de los ODS, se plantea asegurar el acceso universal a servicios de energía fiables y modernos en 2030, y para ese mismo año aumentar “substantialmente” la cuota de energía renovable, y duplicar las tasas de eficiencia en el uso de energía.

En cuanto a pautas sostenibles de producción y consumo se pretende implementar el Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenible (10YPF SCP) adoptado en 2012 en la Cumbre Río+20<sup>4</sup>, y alcanzar en 2030 una gestión y uso sostenible de los recursos naturales. Sobre conservación y uso sostenible de los océanos y los recursos marinos y terrestres se recogen en parte las “Metas de Aichi sobre Biodiversidad”, adoptadas en Nagoya (Japón) en 2010 en el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica<sup>5</sup>, por lo que en vez de 2030, deberán alcanzarse en años anteriores. En particular, se establece que para 2020 deberá asegurarse la protección y gestión sostenible de los ecosistemas marinos y costeros, y para 2025, prevenir y reducir “significativamente” la contaminación marina. En cuanto a los recursos terrestres, para 2020 se deberá asegurar la conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas terrestres y de aguas interiores y los bosques, detener la deforestación y la desertización y la extinción de especies protegidas.

También se demanda “acción urgente contra el cambio climático y su impacto” a través de un ODS específico. Este objetivo está precedido de una advertencia en relación al mandato de la CMNUCC, reconociendo que éste es el marco en el que habrá de negociarse la respuesta internacional al cambio climático. En este ámbito existe un desfase en el calendario, pues los ODS se aprobaron en septiembre de 2015 y el instrumento para sustituir al Protocolo de Kioto y definir metas sobre reducción de emisiones debía adoptarse en diciembre de 2015 en la conferencia de las partes (COP) de la CMNUCC en París. Por ello, las metas en este campo son necesariamente genéricas, aludiendo a la necesidad de fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación a los desastres relacionados con el cambio climático, e implementar el compromiso adoptado en la CMNUCC de movilizar para 2020 100.000 millones de dólares anuales para afrontar las necesidades de los países en desarrollo y asegurar el pleno funcionamiento del Fondo Verde del Clima.

El desarrollo local también fue una cuestión descuidada en los ODM. En los ODS esta cuestión también gana en importancia, siendo objeto del ODS 11, que pretende promover ciudades y asentamientos humanos “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

---

<sup>4</sup> Sobre este Marco, cuyo secretariado radica en el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), véase <http://www.unep.org/10yfp>

<sup>5</sup> Véase <http://www.cbd.int/sp/targets/>

Con la pretensión de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”, el ODS 16 abarca dos grandes cuestiones. Por un lado, una agenda de “buen gobierno” centrada en la promoción del Estado de derecho, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación en la toma de decisiones –fórmula elegida para sortear los desacuerdos sobre la democracia y los derechos humanos– y la lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos. Por otro lado, metas genéricas, aunque muy exigentes, de reducción de la violencia en todas sus formas y en todas partes, en particular acabar el abuso, explotación, tortura y tráfico contra la infancia, y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia<sup>6</sup>. Que estas dos grandes cuestiones aparezcan vinculadas dentro del mismo ODS responde a que, además de su importancia intrínseca, los sistemas de gobierno legítimos, eficaces, inclusivos, responsables y respetuosos con los derechos básicos serían una precondition básica para la prevención y/o resolución de los conflictos armados y la violencia política.

La inclusión de una agenda explícitamente política a través del ODS 16 es una de las grandes novedades, si bien el objetivo y las metas se han formulado de manera un tanto genérica, declarativa y poco precisa, y los indicadores diseñados posteriormente plantean importantes problemas de medición. En materia de gobernanza, en particular, se trata de acuerdos de mínimos que eluden cualquier referencia a la naturaleza democrática de los gobiernos y a la relación de esa agenda con los derechos humanos, salvo una alusión a la protección de los derechos fundamentales, “de acuerdo con las legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales”. Tanto en su dimensión de gobernanza como en la referida a paz y seguridad, se trata posiblemente de las cuestiones políticamente más sensibles, y aunque finalmente el ODS 16 obtuvo el respaldo de la Asamblea General y ha sido impulsado abiertamente por el Secretario General, han existido posiciones contrarias a su inclusión.

Se ha alegado que esa cuestión no formaba parte del mandato original de la Asamblea General y afectaba a materias que se encontrarían dentro del ámbito de la jurisdicción interna de los Estados, lo que planteaba riesgos de injerencia externa por parte de los países más ricos; en particular, se ha insistido en que estas cuestiones no son equiparables a las tres “dimensiones” del desarrollo sostenible –eco-

---

<sup>6</sup> No son las únicas referencias a esta cuestión. Por ejemplo, el ODS 5 referido a la igualdad de género incluye metas específicas sobre erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas.

nómica, social y ambiental– aprobadas como tales en el documento *El futuro que queremos* de la Cumbre de Río de 2012, sino “condiciones habilitantes” del mismo. Por otro lado, algunos países avanzados plantearon objeciones de distinto tipo: el ODS 16 podría abrir la puerta a una “securitización” de la agenda de desarrollo, proporcionando así argumentos legitimadores para las agendas de política exterior o de seguridad de determinadas potencias, y la condicionalidad resultante, en vez de promover un desarrollo centrado en las personas.

Todo lo anterior va a estar en gran medida condicionado por la existencia de un entorno global favorable y por la movilización de recursos y medios de implementación, pero en este ámbito los ODS parecen ser sólo una actualización de la “Asociación Global para el Desarrollo” del anterior ODM 8, que se pretende “revitalizar”. Ello se debe a los desacuerdos y el estancamiento que caracteriza a las agendas de las finanzas globales, la AOD o las negociaciones comerciales multilaterales; y segunda, por estar este ODS condicionado por los limitados resultados de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo. A falta de propuestas más ambiciosas, el limitado alcance del ODS 17 afecta seriamente a la credibilidad del conjunto de la Agenda 2030. El ODS 17 se limita a reiterar, de manera genérica, la necesidad de movilizar recursos financieros adicionales de fuentes diversas y de una mayor generación de recursos internos, con un mayor apoyo internacional para la recaudación fiscal, y asegurar la sostenibilidad de la deuda; y se insiste en reclamar el cumplimiento del 0,7% del PIB de los países ricos como AOD. En cuanto a comercio y acceso a los mercados se reitera el llamamiento a la conclusión de la Ronda de Doha; y como “asunto sistémico”, se ha introducido una mención a la coherencia de políticas para el desarrollo y la necesidad de respetar el “espacio de política” y el liderazgo de cada país para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

## REFLEXIONES FINALES

Las metas de desarrollo global que se han ido gestando en el seno de Naciones Unidas reflejan cambios sustanciales en la concepción del desarrollo. Lejos del “optimismo liberal” de principios de los noventa, las tensiones generadas o agravadas por el proceso de globalización –deterioro ambiental, desigualdades crecientes, crisis económica y malestar social, guerras, conflictos y violencia armada, y creciente relevancia de los riesgos globales...– obligan a dejar atrás la tradicional visión “Norte-Sur” de los problemas del desarrollo: el desarrollo no puede ya limitarse a la agenda de los ODM, centrada en la reducción de la pobreza extrema, y se trata de una agenda verdaderamente global.

En ese contexto, la Agenda 2030 y los ODS representan un gran avance como “pacto global para el desarrollo”, al haberse adoptado en un marco multilateral, más representativo y legítimo. Conforme al mandato de la Asamblea General, se ha planteado una agenda global e integrada de desarrollo en sus dimensiones económica, social y ambiental, que por primera vez aborda cuestiones como la pobreza no extrema, la desigualdad y la inclusión social, el crecimiento “verde” y los problemas ambientales globales, el “buen gobierno” y la paz y la seguridad. Es también una agenda de validez universal, no limitada a los países más pobres, aunque reconoce su especificidad, y al tiempo con capacidad de adaptarse a las diferentes realidades regionales, nacionales y locales. Puede interpretarse, por ello, como un marco de gobernanza del desarrollo “multinivel”, de carácter global pero que al mismo tiempo reconoce el principio de subsidiariedad, sin el que sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo “westfaliano” de Estados soberanos y de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales con reducida imperatividad.

Por otro lado, se ha elaborado a través de un extraordinario proceso de “interacción comunicativa” y de construcción de una ética discursiva mediante un amplio proceso de deliberación pública, participación, consulta y formación de consensos y visiones compartidas, lo que es especialmente relevante en términos de su legitimidad y eficacia. Por ello, los ODS pueden generar una narrativa o *telos* con una fuerte capacidad de movilización de los actores políticos y sociales, lo que es una condición necesaria para su cumplimiento habida cuenta de su naturaleza como norma no vinculante.

Existen, sin embargo, importantes debilidades y riesgos que pueden condicionar su éxito como “agenda transformadora” y normas para la gobernanza del desarrollo global. La Agenda 2030 responde a la tradicional lógica de agregación propia de una negociación intergubernamental, que conduce a acomodar intereses diversos sin una priorización definida. Incluye prácticamente todas las demandas y necesidades del progreso humano, con algunas metas muy genéricas y declarativas, sin ningún valor añadido respecto a los compromisos adquiridos en otras instancias multilaterales o en normas legales sobre derechos humanos, lo que puede anunciar compromisos poco eficaces.

Desde la perspectiva funcional, se ha producido una marcada “inflación” de objetivos y metas –se proponen 17 objetivos y 169 metas respecto a los 8 objetivos y 21 metas de los ODM–. Por otra parte, se observa en muchos casos una evidente confusión entre fines y medios. Un buen número de metas propuestas aluden a las políticas a adoptar o implementar y no tanto a las mejoras de bienestar o derechos a alcanzar. La proliferación de metas y la escasa concreción de algunas de ellas

plantea varios riesgos: por un lado, la “sobrecarga” de metas para gobiernos y países con instituciones débiles, sin que haya incentivos claros para el cumplimiento en términos de reputación o apoyo internacional (Tezanos 2013: 92). Este problema es aún más relevante si se considera la contradicción que existe entre el carácter universal de los objetivos y el principio, establecido en el preámbulo de la propuesta, de que será cada país el que habrá de redefinirlos en su contexto nacional. Ello supone marcadas diferencias en cuanto a los incentivos vigentes en cada caso. Otras metas son imprecisas y difíciles de operacionalizar con indicadores de progreso adecuados y fuentes de datos comparables, lo que puede desalentar su cumplimiento.

Hay que celebrar la inclusión del buen gobierno y la paz y la seguridad en la Agenda 2030, pues sin estas cuestiones difícilmente podría aspirar a ser una agenda global y coherente de desarrollo. El acuerdo, empero, se ha logrado a costa de un “mínimo común denominador” genérico y un tanto impreciso, con pocos indicadores que, además, plantean serias dificultades para la recogida de información y el seguimiento a medio y largo plazo (Whaites 2016). De manera paradójica, es probablemente el ODS más importante en un gran número de países, pues sin alcanzar esas metas mínimas en materia de gobernanza, paz y seguridad, todo lo demás será muy difícil de lograr. Pero al mismo tiempo, es el más difícil de medir de manera adecuada, y donde existen más incentivos para que aparezcan agendas políticas, domésticas y de actores externos, que lo condicionen.

Finalmente, como se ha indicado, la debilidad y continuismo de las metas relativas a los “medios de implementación” y el “entorno habilitador” es uno de los aspectos más desalentadores de los ODS y que más lastran su legitimidad. Por todo ello, los ODS, más que un punto de llegada, son un lugar de partida, y plantean notables desafíos para asegurar su carácter realmente transformador y establecer una narrativa convincente y un horizonte movilizador en los años venideros, tanto para las aspiraciones colectivas de progreso humano, como las responsabilidades que será necesario asumir para hacerlas realidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARNETT, M. y DUVALL, R. (eds.) (2005): *Power in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BORBEAU, P. (2011): *The Securitization of Migration. A Study on Movement and Order*, Londres, Routledge.
- FINNEMORE, M. y SIKKINK, K. (1998): “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization* nº 52, pp. 887-917.

- FUKUDA-PARR, S. (2012): *Should Global Goal Setting Continue, and How, in the Post-2015 Era?*, Nueva York: Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Paper n° 117.
- FUKUDA-PARR, S. (2013): *Global Development Goal Setting as Policy Tools. Intended and Unintended Consequences*, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working paper n° 108, abril.
- GILARDI, F. (2012): “Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies”, en Carlsnaes, W., Risse, T., y Simmons, B. (eds.), *Handbook on International Relations*. Londres, Sage Publications, pp. 453-477.
- GREEN, D., HALE, S., y LOCKWOOD, M. (2012): *How Can a Post-2015 Agreement Drive Real Change? (Revised edition)*, Oxford. Oxfam, Oxfam Discussion Paper, noviembre.
- JOLLY, R., EMMERIJ, L., y WEISS, T. G. (2007): *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid, La Catarata/Unesco Etxea, 2007, pp. 67-70.
- LAFONT, C. (2008): “Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?”, *Ethics & Global Politics*, vol. 1(1-2), pp. 41-60.
- MILLER-DAWKINS, M. (2014): *Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), Working paper n° 402, noviembre.
- NACIONES UNIDAS (2012): *El futuro que queremos*. Resolución aprobada por la asamblea General el 27 de julio, A/RES/66/288, 11 de septiembre.
- NACIONES UNIDAS (2014): *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*, A/69/700, 4 de diciembre.
- NACIONES UNIDAS (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1, 21 de octubre.
- NACIONES UNIDAS (2016): *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators*, Consejo Económico y Social, E/CN.3/2016/2/Rev.1, 19 de febrero.
- RISSE-KAPPEN, T., ROPP, S. y SIKKINK, K. (eds.) (1999): *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RISSE, T. (2000): “Let’s Argue!: Communicative Action in World Politics”, *International Organization* n° 54, pp. 1-39.
- SANAHUJA, J. A. (2013): “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Manuela Mesa (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*. Anuario CEIPAZ 2013-14, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.



- SANAHUJA, J. A. (2014): “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015”, en M. Mesa (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-15*, Madrid, CEIPAZ, pp. 49-83.
- TEZANOS, S. (2013): “Más allá de 2015. Desafíos para la construcción de una agenda post-ODM”, en Domínguez, R. y Tezanos, S. (Coords.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Santander, Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria, pp. 87-97.
- WHAITES, A. (2016): *Achieving the impossible: can we be SDG 16 believers?* París, OECD, GovNet Background paper.