

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: hacia una ética universalista del desarrollo global

solidaridad
global

José Antonio Sanahuja

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid

Miembro del Patronato Intermón-Oxfam

E-mail: sanahuja@cps.ucm.es

Recibido: 4 de octubre de 2015

Aceptado: 9 de octubre de 2015

RESUMEN: El año 2015 representa un importante hito para las políticas, los actores y la gobernanza de la cooperación internacional al desarrollo. Ese año se ha cerrado el ciclo de política de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2000, y sólo en parte alcanzados, y la Asamblea General de Naciones Unidas ha aprobado las metas que le sustituyen, los denominados “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), cuyo horizonte temporal se extiende hasta 2030. También en 2015 la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) ha de adoptar un nuevo acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que es también parte esencial de los ODS.

PALABRAS CLAVE: desarrollo sostenible, relaciones internacionales, cambio climático, objetivos globales, pactos multilaterales, gobernanza.

Siglas

CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
COP	Conferencia de las Partes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OWG	Grupo de Trabajo Abierto sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (<i>Open Working Group</i>).

2015: punto de inflexión en el desarrollo global

El proceso de debate y formación de consensos globales que ha dado origen a los ODS se produce en un contexto muy distinto al que conformó la “Declaración del Milenio” y los ODM en 2000, y aún más al vigente en 1990, cuando el fin de la guerra fría y la aceleración de la globalización conformaron el escenario en el que se inició el ciclo de Cumbres de Naciones Unidas sobre distintos aspectos

del desarrollo que darían lugar a los ODM. Este artículo, por razones de espacio, no puede abordar esas transformaciones¹, algunas de alcance histórico, que ha vivido el sistema internacional en esos veinticinco años. Pero no deben dejarse de lado, pues establecen líneas de llegada y de salida distintas en cuanto a objetivos, metas e indicadores, y además han generado nuevas constelaciones de poder de los Estados, las organizaciones internacionales, las ONG's y otras fuerzas sociales, con nuevos equilibrios y coaliciones; transforman también los condicionantes y el contenido mismo del desarrollo, la agenda política con la que se aborda, y condicionan la agencia de los actores implicados en una lógica crecientemente transnacional y *multicéntrica*; y finalmente demandan nuevas reglas, instituciones y entendimientos para la gobernanza global del desarrollo que vinculen las políticas nacionales con una agenda y metas de carácter universal.

¹ Cf. J. A. SANAHUJA, "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*, CEIPAZ, Madrid 2014, 49-83.

Metas internacionales: normas multilaterales para la gobernanza del desarrollo global

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 desarrollo². Pero de todas esas metas, los ODM, adoptados en 2000, fueron los de mayor alcance, no sólo por ser adoptados en el contexto más favorable de la posguerra fría, sino por su diseño, que integró ambición política y mayor concreción, 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, aunque hay que reseñar que existe un amplio debate sobre las relaciones de causalidad entre los resultados alcanzados, las políticas adoptadas, y las

² Cf. R. JOLLY - L. EMMERIJ - T. G. WEISS, *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*, La Catarata/Unesco Etxea, Madrid 2007, 67-70.

metas globales³, 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 a aspiraciones, 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

³ Cf. D. GREEN - S. HALE - M. LOCKWOOD, “How Can a Post-2015 Agreement Drive Real Change? (revised edition)”, en *Oxfam Discussion Papers* 2 (2012), 2-21.

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 de las ideas, como en el institucional y material, que afectan a la gobernanza global y las políticas nacionales de desarrollo. Según Miller-Dawkins⁴ (2013), 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 modificar el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la auto-regulación y de un mayor grado de apropiación o *ownership*, sorteando los obstáculos que supone la soberanía nacional y evitando actuar a través de la condicionalidad externa⁵.

⁴ Cf. M. MILLER-DAWKINS, “Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals”, en *Londres, Overseas Development Institute (ODI)* 402 (2014), 5-25.

⁵ Cf. S. FUKUDA-PARR, “Global Development Goal Setting as Policy Tools. Intended and Unintended Consequences”, en *International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)* 108 (2013), 1-21.

Por otro lado, la definición de metas globales en Naciones Unidas es el resultado de un proceso deliberativo y decisorio –podría decirse, en términos de 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 universalista⁶. Basada 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”⁷. Esos objetivos se conforman como una narrativa que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los actores y genera un sentido de propósito para los actores y las prácticas sociales. 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 pue-

dan suscitar, y de ahí su importancia como argumento de movilización y legitimación política.

Por otro lado, 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 rankings 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 sean de carácter simbólico, pueden tener efectos significativos. Igualmente, en la medida que esas metas globales se adaptan a las condiciones de cada país o al mandato de gobiernos, organismos internacionales y ONG’s, 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.

⁶ Cf. T. RISSE, “Let’s Argue!: Communicative Action in World Politics”, en *International Organization* 54 (2000), 1-39.

⁷ Cf. M. BARNETT - R. DUVAL (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, 1-32.

De los ODM a los ODS: el papel central de Naciones Unidas

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. Como se indicó, es Naciones Unidas a quien se le ha encargado explícitamente que dirija el proceso de consultas y diálogo, y que haya sido el marco en el que los Estados miembros han negociado la versión final de los ODS. Ello supone un cambio significativo respecto al proceso que dio lugar a los ODM quince años antes, y en parte puede ser atribuido al debilitamiento de las coaliciones tradicionalmente dominantes en el desarrollo global, en particular los donantes tradicionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las instituciones de Bretton Woods.

Este proceso, más horizontal, amplio e inclusivo que el que dio lugar a los ODM, 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 2014⁸. Hito fundamental del mismo fue

⁸ Para un examen detallado de ese proceso y aportes me remito a: J. A. SANAHUJA, *art. cit.*, 49-83.

la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20 de junio de 2012, que adoptó el documento *El futuro que queremos*, estableciendo los principios y el procedimiento para la elaboración de los ODS⁹. En particular, planteó la necesidad de un enfoque coordinado y coherente entre la agenda ambiental y la del desarrollo económico y social, que hasta entonces discurrían por canales separados; la centralidad de la lucha contra la pobreza; el reconocimiento de la diversidad de enfoques en el desarrollo, y el importante principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. De manera expresa, afirma que “los objetivos de desarrollo sostenible deben estar orientados a 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, capacidad y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales”. Por otra parte, con el objetivo de asegurar un proceso participativo e inclusivo para la elaboración de los ODS, este documento aprobó la creación de un “Grupo de Trabajo Abierto sobre Desarrollo Sostenible de Nacio-

⁹ A/RES/66/288, 27 de julio de 2012, “El futuro que queremos”.

nes Unidas" (*Open Working Group*, OWG), que con el apoyo técnico de las agencias de Naciones Unidas ha sido la principal instancia de discusión de la propuesta de ODS a lo largo de 2014.

El OWG se estableció formalmente en enero de 2013. En junio de 2014 había definido ya un "borrador cero" con diecisiete objetivos y 212 metas, si bien en la última sesión de trabajo del mes de julio estas últimas quedaron reducidas a 167 –69 de ellas referidas a "medios de implementación"–, aunque sin referencia alguna a indicadores de progreso¹⁰. La propuesta del OWG fue asumida formalmente por la Asamblea General como punto de partida de las negociaciones para aprobar entre enero y septiembre de 2015 la versión final de los ODS¹¹, y respaldada después por el G77 y otros Estados miembros, que conforman una mayoría muy amplia en la Asamblea general, por lo que en las negociaciones realizadas entre enero a julio de 2015 no se introdujeron cambios fundamentales en la misma. Aunque se amplió el contenido referido a seguimiento y evaluación, se dejó

para un momento posterior la selección de indicadores, a partir de la propuesta que habrá de elaborar la división de estadística de Naciones Unidas, para que pueda ser aprobada en marzo de 2016. Finalmente, el 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General aprobó por aclamación el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*¹².

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, reconociendo los derechos de la "madre tierra" y la diversidad cultural; y 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 (cf. cuadro 1) y las 169 metas constituyen una estrategia de desarrollo global más ambiciosa, integral y con mayor potencial transformador que la más acotada agenda de lucha contra la

¹⁰ A/68/970, 12 de agosto de 2014, "Informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS".

¹¹ Véase la Resolución de la Asamblea General de 10 de septiembre de 2014: A/RES/68/309.

¹² Resolución de la Asamblea General A/70/L.1, 18 de agosto.

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 <i>resilientes</i> , 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, <i>resilientes</i> 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, A/70/L.1.

pobreza y desarrollo social de los ODM.

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, con la importante precisión de que esa meta ha de alcanzarse en todo el mundo, y en cada lugar y no sólo en cuanto a las cifras globales. La erradicación del hambre, a la que ahora se dedica un ODS diferenciado, pretende igualmente su erradicación completa en 2030.

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*, aunque más controvertidas, 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.

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, debilitando su relevancia para países de renta media con una marcada desigualdad de ingreso. Hay metas parciales de inclusión social en la mayor parte de los ODS, pero de manera expresa el ODS 10 se refiere al 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 nuevos ODS ordenan y agrupan en un sólo objetivo todas las metas de salud, y respecto a los ODM, las amplía de manera significativa, como ocurre con la agenda educativa, más amplia y ambiciosa que la prevista en los ODM. Los propósitos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer, que en los ODM quedaban reducidos a la meta de igualdad en enseñanza primaria y secundaria, también se amplían: los ODS pretenden “acabar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y las jóvenes, en todas partes”, incluyendo la violencia y otras prácticas dañinas contra las

mujeres. Agenda, sin embargo, eminentemente declarativa, pues en este campo no se plantean fechas ni metas cuantitativas, lo que debilita su alcance.

Los ODS 8 y 9 representa una ampliación muy notable de lo contemplado en los ODM, y en no pocos aspectos, aquí radican algunas de sus principales contradicciones en materia de sostenibilidad. A través del crecimiento económico, pretenden alcanzar en 2030 pleno empleo productivo y trabajo decente para todas las personas, y una reducción del empleo informal; Particular importancia se otorga en esta agenda –cuenta con un objetivo diferenciado– a la industrialización y la mejora de la infraestructura. 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”.

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 seis de los diecisiete ODS, con metas adicionales de sostenibilidad en otros tres. En materia de agua potable y saneamiento se incluye un objeti-

vo diferenciado, por el que se pretende alcanzar para 2030 el acceso universal y equitativo, y acabar con la defecación al aire libre. 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 “substancialmente” la cuota de energía renovable, y duplicar las tasas de eficiencia en el uso de energía. Las metas se extienden a lograr pautas sostenibles de producción y consumo, así como la conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas terrestres y marinos.

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 han aprobado en septiembre de 2015, y el instrumento que sustituya al Protocolo de Kioto y defina metas sobre reducción de emisiones ha de adoptarse en diciembre de 2015 en la conferencia de las partes (COP) de la CMNUCC en París.

La inclusión de una agenda explícitamente política a través del ODS 16 es una de las grandes novedades, si bien se formula de manera genérica, declarativa y poco precisa. Se trata posiblemente de uno de los ámbitos más sensibles, y han existido posiciones contrarias a su inclusión, por entenderse que no formaba parte del mandato de la Asamblea General; por afectar a materias que se encontrarían dentro del ámbito de la jurisdicción interna de los Estados; o desde posiciones contrarias, por suponer una *securitización* de la agenda de desarrollo. Por todo ello 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 la legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales”.

El ODS 16 abarca dos grandes cuestiones. Por un lado, metas genéricas de reducción de la violencia en toda 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. Por otro 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 la lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos.

Todo lo anterior va a estar en gran medida condicionado por la existencia de un entorno favorable y en particular por la movilización de recursos y medios de implementación, y en este ámbito cabe preguntarse si los ODS no son sino una mera actualización de la “Asociación Global para el Desarrollo” ya establecida en el ODM 8. De hecho, el ODS 17 se basa expresamente en los ODM, al reclamar el fortalecimiento de los “medios de implementación” y la “revitalización” de dicha Asociación. Ello se debe a los desacuerdos y el estancamiento que caracteriza a las agendas de las finanzas globales, la ayuda al desarrollo o las negociaciones comerciales multilaterales; y segunda, por estar este Objetivo relacionado directamente con los resultados, relativamente limitados, de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo (Addis Abeba, julio de 2015)¹³, que se considera “parte

¹³ Véase el documento final de la Tercera Conferencia Internacional so-

integral” de la Agenda 2030. Pero a falta de propuestas más ambiciosas, el limitado alcance de estas metas –básicamente una reiteración de las anteriores, largamente incumplidas– afecta seriamente a la credibilidad del conjunto de los ODS.

Potencial y riesgos pendientes para la Agenda 2030

El ascenso de los países emergentes, la creciente diferenciación que se observa entre países, y los cambios en la geografía del desarrollo, tanto en el Norte como en el Sur, han supuesto importantes transformaciones en la agenda del desarrollo global. Siguen existiendo importantes asimetrías en los niveles de desarrollo entre los países en desarrollo y los avanzados –y también las que de forma creciente existen al interior de cada uno de estos agregados–, y por tanto, responsabilidades y capacidades diferenciadas para cada parte, pero es necesario aceptar el carácter cada vez más global y transnacional de la agenda de desarrollo contemporánea, y la necesidad de una acción colectiva más eficaz y legítima para hacerle frente.

bre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba, A/Conf.227/L.1, 15 de julio de 2015.

Esos cambios alteran los equilibrios y coaliciones tradicionales en la gobernanza global del desarrollo y dan paso a nuevas estructuras y constelaciones en el poder y la riqueza que exigen un reacomodo de los actores y una reflexión crítica sobre sus políticas y estrategias. Hasta los años noventa, la gobernanza de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo dependía en gran medida de una coalición dominante integrada, entre otros actores, por los donantes tradicionales y el Banco Mundial, que impulsó los consensos vigentes en ese decenio –Consenso de Washington, por un lado, y enfoque de reducción de la pobreza extrema de la cooperación Norte-Sur y los ODM, por otro–, pero están surgiendo nuevas instancias con una mayor presencia de países en desarrollo y emergentes y de actores no estatales.

Estos procesos abren oportunidades de cambio y, en particular, para que tanto los países avanzados como los emergentes y en desarrollo puedan ejercer el liderazgo hacia una nueva agenda cosmopolita de desarrollo. Por una parte, algunos países emergentes dejan atrás el estatus tradicional de receptores de ayuda y tienen hoy más capacidades para afrontar por sí mismos sus propios retos de desarrollo y

como impulsores de cooperación Sur-Sur, contribuir a afrontar los de otros países más pobres, y los de carácter planetario. Los procesos de globalización, en particular, les sitúan en una posición distinta a la del tradicional modelo Norte-Sur, ante una agenda de desarrollo en las que tienen más peso las dinámicas transnacionales y las interdependencias y riesgos globales. Ello comporta mayores responsabilidades e intereses en la gobernanza del desarrollo global, que ya no encajan bien con los tradicionales discursos subalternos y las posiciones defensivas del “Sur global”. Pero también desafían la concepción del poder, la influencia, legitimidad, valores e identidad internacional de los países ricos donantes de ayuda, en ocasiones anclada en un paradigma tradicional de relaciones Norte-Sur que tampoco encaja bien con esos cambios. Se ha de evitar, en particular, el riesgo de que unos y otros se atrincheren en discursos y narrativas cerradas de auto-legitimación que a menudo son parte de la tradicional visión Norte-Sur; y el riesgo de que éstas sean un obstáculo para el diálogo y la deliberación necesarios para definir, legitimar y aplicar, en una lógica cosmopolita, los principios, reglas y procedimientos de actuación que requiere la gobernanza multilateral del desarrollo global.

Esos cambios, en gran medida, se reflejan en las nuevas metas de desarrollo global aprobadas en septiembre de 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los ODS 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, y creciente relevancia de los riesgos globales–¹⁴, unidas al ascenso del Sur y la aparición de nuevos actores relevantes, públicos y privados, obligan a dejar atrás la tradicional visión post-colonial o “Norte-Sur” de los problemas del desarrollo. Ni el desarrollo global

¹⁴ El aumento de la desigualdad global y al interior de los países no puede desvincularse de la globalización. Véase: J. A. SANAHUJA, “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en M. Mesa (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*, CEIPAZ, Madrid 2013, 61-100; OECD, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, OECD, Paris 2008; ID., *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD, Paris 2012; ID., *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD, Paris 2015; E. SEERY - A. CAISTOR, *Iguales. Es hora de acabar con la desigualdad extrema*, Oxfam Intermón, Oxford-Madrid 2014.

puede ya limitarse a la agenda de los ODM, centrada en la reducción de la pobreza extrema, ni el eje “Norte-Sur” refleja adecuadamente las nuevas constelaciones de poder ni la geografía política del desarrollo y la economía política internacional.

En ese contexto, los ODS y la Agenda 2030 representan un gran avance como propuesta cosmopolita de “pacto global para el desarrollo”. Resitúa en un marco multilateral, más inclusivo, representativo y legítimo, la definición de las metas globales, con las coaliciones de poder tradicionales en una posición menos relevante que en el pasado. 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, y en especial el cambio climático. Es también una agenda de validez universal, no limitada a los países más pobres, aunque reconoce su especificidad, con capacidad de adaptarse a las diferentes realidades regionales, nacionales y locales.

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. Como ha ocurrido con los ODM, los ODS podrían generar una narrativa o *telos* con una fuerte capacidad de movilización de los actores políticos y sociales, lo que como se indicó es una condición necesaria para su cumplimiento habida cuenta de su naturaleza como norma no vinculante.

Pero estos elementos positivos no deben ocultar las importantes debilidades y riesgos que se encierran en los propósitos y formulación de los ODS en su formulación actual. Reconociendo el importante esfuerzo de consenso realizado, el documento responde a la lógica de agregación propia de una negociación intergubernamental, que conduce a acomodar intereses diversos sin una priorización definida. Es un documento que incluye prácticamente todas las demandas y necesidades del progreso humano, y si bien hay metas más claras y específicas, en parte dando continuidad a los ODM, otras son más genéricas y declarativas, y requerirán de indicadores más específicos, con objetivos mensurables de progreso y parámetros de

comparación internacional (*benchmarking*). En ocasiones, se alude a metas que otros instrumentos de derecho internacional, o interno, han consagrado como derechos exigibles, y la terminología utilizada –“promover” o “aumentar”, en vez de “garantizar” o “Asegurar”– puede diluir esas obligaciones imperativas, convirtiéndolas en metas tecnocráticas alejadas de una concepción del desarrollo basada en derechos.

Desde la perspectiva funcional, se ha producido una marcada “inflación” de objetivos y metas –se contemplan diecisiete objetivos y 169 metas respecto a los ocho objetivos y veintiuna metas de los ODM–, en las que no existen prioridades claras, hay confusión entre fines y medios, y no siempre se diferencia bien el nivel en el que han de cumplirse¹⁵. Y a pesar de ello, las metas sobre migraciones, demografía, responsabilidad social de la empresa o construcción de la paz, por ejemplo, parecen haber quedado relegadas. La proliferación de metas y la escasa concreción de muchas de ellas plantea varios riesgos: por un lado, la “so-

brecarga” de metas para gobiernos y países con instituciones débiles, sin que haya incentivos claros para el cumplimiento en términos de reputación o apoyo internacional. 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 Agenda 2030, de que será cada país el que habrá redefinirlos en su contexto nacional.

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 alicortos de la Agenda 2030. No resulta creíble ni aceptable políticamente la mera reiteración –o “revitalización”, en la terminología elegida– de las metas del ODM 8, formuladas hace quince años. Además de haber sido en gran medida incumplidas, su contribución a las metas de desarrollo global sería en el mejor de los casos parcial, estando ausentes otras muchas políticas e instrumentos relevantes para la reducción de la pobreza y la desigualdad y el desarrollo sostenible, como la fiscalidad internacional, el control de los flujos ilícitos o los paraísos fiscales –que se ha reconocido como prioridad en Addis Abeba–, los acuerdos comerciales, o la conducta

¹⁵ Cf. A. NORTON - A. SCOTT - P. LUCCI - W. AVIS, “Taking the Sustainable Development Goals from main basis to effective vision – What’s the road map?”, en *Overseas Development Institute (ODI)* 402 (2014), 1-27.

de las empresas multinacionales y la inversión extranjera directa. En materia de cooperación al desarrollo, la insistencia en el 0,7% es poco creíble y no se incorpora adecuadamente a esas agendas a la cooperación Sur-Sur, en parte por el rechazo de los países emergentes a asumir obligaciones que se aproximen a las que se exigen, sin demasiado éxito, a los países avanzados.

Considerando todos estos elementos, los objetivos y metas de los ODS y la Agenda 2030 son un punto de partida, más que de llegada, de un proceso en el que hay aún muchas tareas pendientes. A

partir de la aprobación de los ODS, la gobernanza del desarrollo global sigue teniendo ante sí muchas tareas pendientes relacionadas con un seguimiento efectivo del progreso a escala nacional, sin renunciar a la ambición, carácter integral y universalidad que habría de presidir al nuevo conjunto de metas globales. Agenda que, en suma, debería ser capaz de establecer una narrativa convincente y un horizonte movilizador en los años venideros, y de reflejar con claridad moral y sentido estratégico tanto las aspiraciones colectivas de progreso humano, como las responsabilidades que será necesario asumir para hacerlas realidad. ■