



Del milenio a la sostenibilidad: en ruta hacia la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

José Antonio Sanahuja
Catedrático.
Universidad Complutense
de Madrid

Sergio Tezanos Vázquez
Profesor.
Universidad de Cantabria

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible postulan una agenda cosmopolita de “pacto global para el desarrollo”, resituando las metas globales en un marco multilateral, más inclusivo, representativo y legítimo, dejando en una posición menos relevante que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio a las coaliciones tradicionales de poder. La nueva agenda supera la tradicional visión postcolonial, o Norte-Sur, de los problemas del desarrollo, enfatizando la aparición de nuevos actores relevantes, tanto públicos como privados, y el ascenso de determinadas potencias emergentes.

Con el tránsito al siglo XXI se conformó una agenda mundial de desarrollo que situó a la lucha contra la pobreza humana –entendida desde una perspectiva multidimensional– como bandera de la acción solidaria internacional. Hasta entonces el sistema de cooperación para el desarrollo había respondido a una desigual y desequilibrada combinación de marcos internacionales, generalmente débiles, y a los intereses particulares de los donantes. Después de medio siglo de políticas de cooperación, y superadas las constricciones de la Guerra Fría, era necesario articular un marco más ambicioso, basado tanto en consensos sobre las políticas como en objetivos comunes de progreso. En el año 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas (NNUU) aprobó

la *Declaración del Milenio*, y un año más tarde el Secretario General propuso una agenda concreta de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que hacía suyos los acuerdos alcanzados en las Cumbres de NNUU del decenio de los noventa.

La agenda de los ODM ha supuesto importantes avances a nivel global en términos de pobreza, mortalidad y escolarización infantil, vacunación contra el sarampión, prevención del paludismo y servicio de la deuda externa. No obstante, también hay flagrantes incumplimientos en otras metas de precariedad laboral, mortalidad materna, infraviviendas y contaminación atmosférica. Además, los progresos han sido muy desiguales entre las distintas regiones del mundo en desarrollo, y aun más al

interior de los países, donde se hacen crónicos los problemas de la pobreza entre los “excluidos del desarrollo”. Dado este balance de resultados, la nueva Agenda 2030 de desarrollo sostenible no debería olvidar dar cumplimiento a las metas aún pendientes de los ODM.

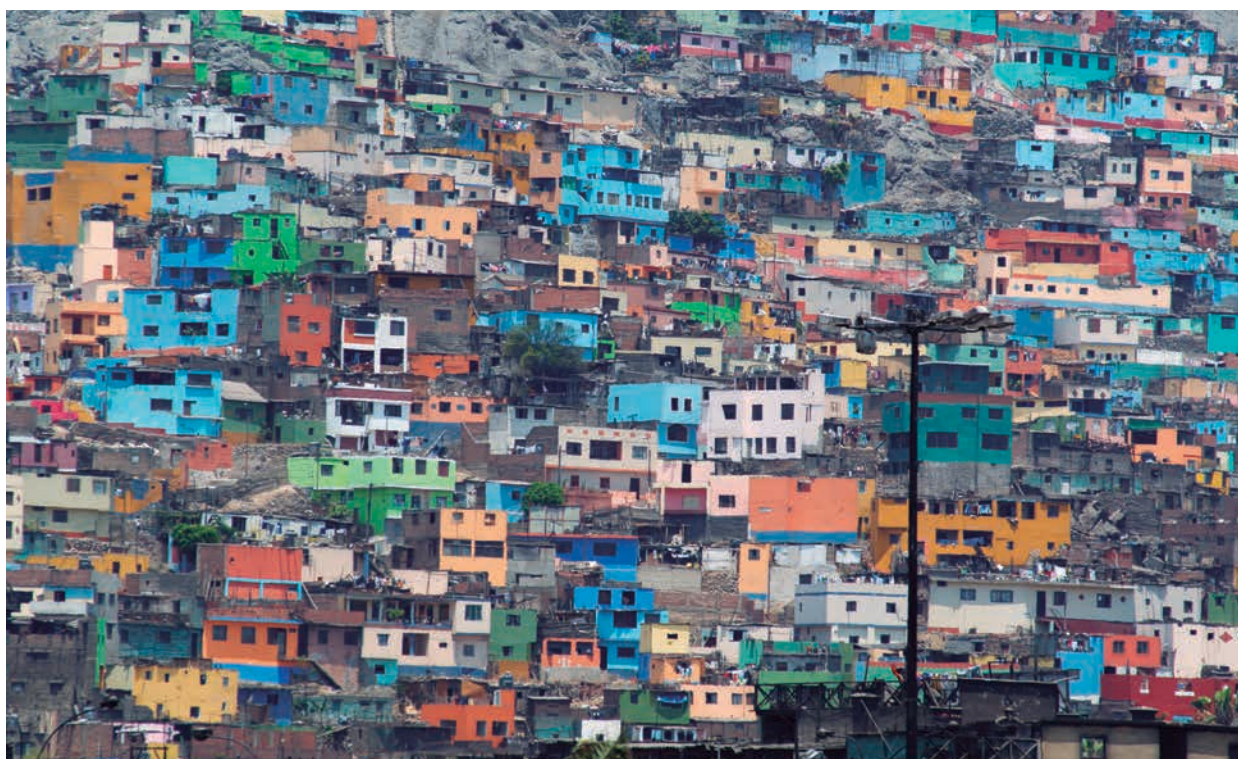
En 2015 se ha abierto la oportunidad de definir una nueva estrategia de desarrollo que subsane las carencias de la anterior, que asuma renovadas ambiciones para el progreso de la humanidad y que –como norma multilateral, aun sin carácter vinculante– se configure como elemento constitutivo de la gobernanza global del desarrollo como lo fueron en el periodo anterior los ODM.

Para llevar esta tarea a buen puerto, en los últimos años NNUU ha

ido fraguando hábilmente el consenso en torno a una agenda unitaria y universal de desarrollo humano y sostenible, aprobada en septiembre de 2015 como *Agenda 2030 de desarrollo sostenible*, que da luz a los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). 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 reduc-

Conforme a la decisión expresa de los Estados miembros, NNUU ha sido el marco elegido para ese proceso. Sólo a través de su membresía universal, y de amplias consultas con actores no gubernamentales, se puede generar la necesaria legitimidad de origen para que los ODS puedan tener el respaldo necesario para ser eficaces. Entre 2012 y 2015 distintas instancias, y sobre todo el llamado "Grupo de Trabajo Abierto", han definido una propuesta de objetivos y

dos, y en particular los donantes organizados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, junto con el Banco Mundial y, en menor medida, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras agencias especializadas. El contexto y la correlación de fuerzas en la que se han fraguado los ODS es, sin embargo, muy diferente. El ascenso de los países emergentes, la creciente diferenciación que se observa entre países y los cambios en la



ción de emisiones de gases de efecto invernadero, como parte esencial de los ODS.

Definición de los ODS

La definición de los ODS ha sido objeto de una activa "conversación global" y un buen ejemplo de democracia deliberativa, con amplia participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, a través tanto de mecanismos formales e informales, y, sobre todo, el marco multilateral que representa NNUU.

metas que abrió la negociación intergubernamental en la Asamblea General y que, sin grandes cambios, fue aprobada por aclamación el 25 de septiembre de 2015 con el respaldo de 150 Jefes de Estado y de Gobierno y 193 miembros de la Asamblea General de NNUU.

En ese proceso, y no sólo en los resultados, radica una de las principales diferencias de los ODM y los ODS. Los primeros partieron de una coalición dominante de actores articulada en torno a los países avanza-

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, existen también 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.

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. Así, en la actualidad, existen nuevas instancias con una mayor presencia de países en desarrollo y emergentes y de actores no estatales. Algunos países emergentes dejan atrás el estatus tradicional de receptores de ayuda y tienen hoy más capacidades para afrontar por sí mismos sus retos de desarrollo y, como impulsores de cooperación Sur-Sur, 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 la 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 de subalternidad y las posiciones defensivas del "Sur global". Pero también desafían la concepción del poder, la influencia, legitimidad, valores e identidad internacional de los donantes del CAD, en ocasiones anclada en un paradigma tradicional de relaciones Norte-Sur.

Esos cambios, en buena medida, se reflejan en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los ODS: éstos reflejan cambios sustanciales en la concepción del desarrollo. Lejos del "optimismo liberal" en el

que se fraguaron los ODM, las tensiones generadas y agravadas por el proceso de globalización —deterioro ambiental, desigualdades crecientes, crisis económica y malestar social, y mayor relevancia de los riesgos globales...—, 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 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

Por primera vez los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen metas en cuestiones como la pobreza no extrema, la desigualdad, la inclusión social, el crecimiento "verde", los problemas ambientales globales y el cambio climático.

poder ni la geografía del desarrollo y la economía política internacional. En ese escenario, los ODS afirman una agenda más cosmopolita de "pacto global para el desarrollo". Resitúan 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.

Esos reequilibrios y reacomodos se reflejan en el contenido y aspiraciones de la nueva Agenda 2030. Esta agenda pretende, por un lado, completar las ambiciones frustradas de la anterior —cumplir los ODM pendientes en todos los países— y, al tiempo, definir una agenda universal de desarrollo post-2015 que conjugue la agenda del desarrollo humano iniciada con los ODM y la agenda de desarrollo sostenible heredera de las *Cumbres de la Tierra*. Por ello, se ha plan-

teado una agenda global e integrada de desarrollo en sus dimensiones económica, social y ambiental, y que por primera vez aborda la paz, la seguridad y el "buen gobierno" inclusivo y legítimo como condiciones necesarias para el desarrollo sostenible.

También por primera vez los ODS incluyen metas en cuestiones como la pobreza no extrema, la desigualdad, la inclusión social, el crecimiento "verde", los problemas ambientales globales y el cambio climático, aunque en este último las metas deberán precisarse en la CMNUCC. Y lo más relevante: es también una agenda de validez universal,

no limitada a los países más pobres, aunque reconoce su especificidad, y al tiempo habrá de adaptarse a las diferentes realidades y capacidades 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 a escala global, en un mundo en el que estamos irremediablemente juntos frente a los desafíos del desarrollo, pero nuestras estructuras políticas siguen siendo las propias de una sociedad "westfaliana" —aunque crecientemente "southfaliana"— de Estados soberanos, sean éstos avanzados, emergentes o en situación de fragilidad, de multilateralismo poco desarrollado y de normas internacionales con reducida imperatividad. **TEMAS**