

Agenda post-2015: ¿cambio transformador o más de lo mismo?

The Post-2015 Development Agenda: a Real Change, or More of the Same?

Blanca Munster Infante^{1*}

¹Centro de Estudios de la Economía Mundial, La Habana, Cuba.

*Autor para la correspondencia. Correo electrónico: blanca@ciem.cu

RESUMEN

Este artículo analiza la transición desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello se explican las lógicas contradictorias en el surgimiento de la nueva agenda y los intereses globales que enfrenta; se identifican los principales cambios de la Agenda 2030 y sus características; y se analizan las potencialidades y riesgos que plantean los ODS para el sistema de cooperación internacional.

Palabras clave: agenda 2030 para el desarrollo sostenible, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

ABSTRACT

This paper examines the transition from the Millennium Development Goals (MDGs) to the 2030 Agenda for Sustainable Development and Sustainable Development Goals (SDG). Logical contradictions occurring in the emergence of the new agenda and global interests it has to deal with are explained. Major changes in the 2030 Agenda and their characteristics are identified. Potential which SDG have and their risks to the international cooperation system are analyzed.

Keywords: 2030 agenda for sustainable development, sustainable development goals (SDG), millennium development goals (MDG).

Recibido: 26/2/2018

Aceptado: 20/4/2018

INTRODUCCIÓN

Con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el 2015 se cierra un ciclo de veinticinco años de política global de lucha contra la pobreza y se inicia un debate de gran relevancia sobre el futuro de la nueva Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la movilización de actores, políticas y recursos para su implementación.

Después de muchos años centrándose en los síntomas de la pobreza extrema y no en las causas que la generan, finalmente el sistema de la ONU está trabajando en una agenda universal sostenible, consagrada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), basada en la sostenibilidad, las causas de la pobreza y la desigualdad. Pero, hasta dónde esta nueva agenda significará cambios transformadores en las relaciones de poder e ¿implicará realmente un tránsito hacia un nuevo paradigma de desarrollo?

Uno de los problemas para reflexionar en este trabajo es el referido a la necesidad de clarificar la denominada Agenda de desarrollo post-2015, es decir, aquellos aspectos que ocuparían el primer plano de las estrategias nacionales e internacionales. Esta cuestión se encuentra estrechamente relacionada con aspectos conceptuales y con la visión del desarrollo que se defiende y resulta esencial para estudiar y plantear las relaciones entre posibles objetivos a corto plazo –relacionados con la necesidad de afrontar situaciones especialmente problemáticas y atender derechos básicos de las personas– y otros de mayor alcance, relativos a la propia estructura del sistema (Unceta, 2012).

1. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO:

CONTRADICCIONES DE UNA ¿AGENDA PARA EL DESARROLLO?

El origen de los ODM se encuentra en la base de la Declaración del Milenio, así como en algunas de las principales declaraciones y cumbres internacionales celebradas desde 1990 hasta hoy. Los grandes desafíos contenidos en la Declaración del Milenio (ONU, 2000) están relacionados con las dimensiones económica, política, social y ambiental del desarrollo, concretadas en la necesidad de contar con medios de vida para satisfacer las necesidades básicas; potenciar el empoderamiento y la participación de la gente; fomentar la equidad entre las personas y las sociedades; y garantizar la sostenibilidad ambiental del proceso.

Sin embargo, tanto la definición de los Objetivos del Milenio como el tratamiento que se les ha dado a lo largo de más de una década evidencian el fuerte reduccionismo al que ha sido sometido el debate sobre la agenda y los retos del desarrollo (Figura 1).

Cuando se relacionan las metas contenidas en los ODM y los desafíos de carácter general (equidad, sostenibilidad, derechos humanos), puede observarse que dicha relación es bastante débil, ya que estas se concentraron con mayor peso en las cuestiones relacionadas con la pobreza y la privación humana. Otros asuntos, como los relativos a la democracia y los derechos humanos, no encuentran reflejo en las metas de los ODM, en tanto los temas relacionados con la equidad o la sostenibilidad tienen una escasa representación. También resulta llamativo que la definición de algunas de las metas contenidas en los ODM haya sido mucho más precisa que otras. Así, cuando se trata de objetivos relacionados con el acceso (a bienes o servicios básicos) se establecen metas definidas en términos cuantitativos.

Sin embargo, cuando se trata de objetivos relacionados preferentemente con la equidad o con la sostenibilidad no se establecen metas cuantitativamente definidas. Mención aparte merece el objetivo 8, que simboliza casi todo lo que de paradójico tienen los ODM. Pese a representar un asunto de la máxima importancia –como es la necesidad

de cambios en las reglas del juego que hagan viables los procesos de desarrollo— su definición es tan genérica y vaga que no permite apenas establecer seguimiento alguno del mismo (Unceta, 2013).

La Agenda ODM fue ampliamente criticada por su carácter tecnocrático, minimalista, por estar centrada en los síntomas de la pobreza y no en las causas, por no plantear cambios sustanciales, por ser una agenda para los pobres (pero formulada por los países donantes y no los países en desarrollo) y no una agenda global y universal.

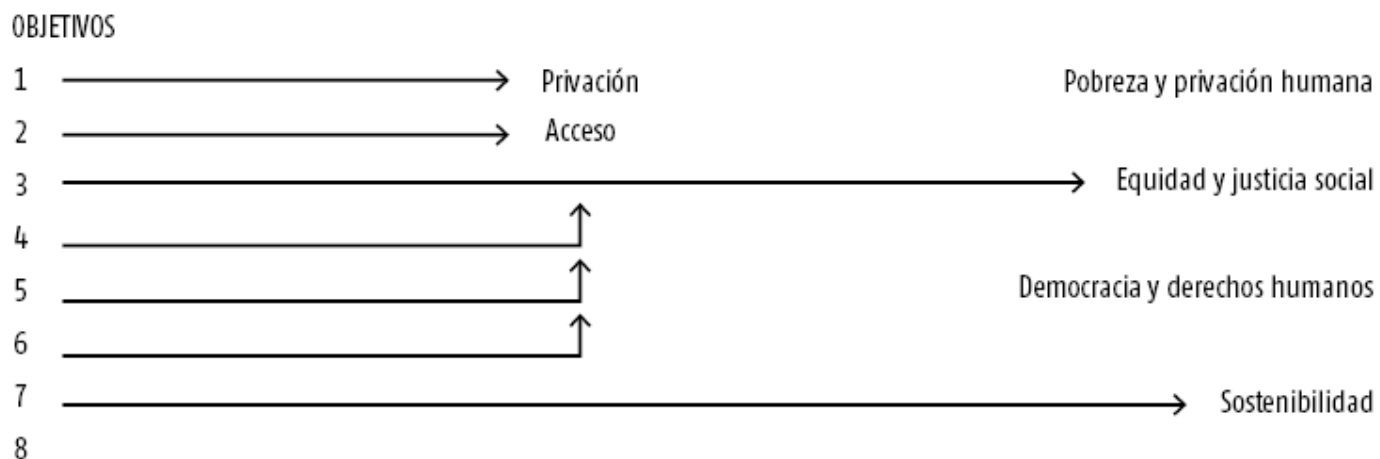


Figura 1. Objetivos del Milenio y retos del desarrollo.

Fuente: (Unceta, 2013).

En estas circunstancias debe subrayarse la contradicción que representan los ODM en su presentación como agenda de desarrollo, ya que la idea inicial defendida por sus promotores —concretar los diagnósticos contenidos en la Declaración del Milenio en un «programa de acción —«ha derivado finalmente en una propuesta reduccionista que ha acabado por diluir casi por completo los mencionados diagnósticos.

El actual proceso de discusión global, a diferencia de lo que sucedió con los ODM, se caracteriza por la conducción de la denominada «conversación global» por parte de las Naciones Unidas, sobre los retos y contenidos que deben formar parte de la nueva agenda de desarrollo después del 2015.

En 2010, los Estados miembros se reunieron en la Cumbre del Milenio y solicitaron que el secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, iniciase ya el proceso de creación de una agenda post-ODM. Dos años más tarde, el documento final aprobado en la Conferencia de Río+20: «El futuro que queremos» hace un llamamiento a que se creen nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se construyan a partir de los ODM y converjan con la Agenda de desarrollo post-2015 (ONU, 2013).

Mientras que los ODM proporcionaron un marco internacional para la promoción de políticas sociales «minimalistas» para los pobres en los países del sur con poca ayuda de los ricos en el norte global, la Agenda post-2015, con los ODS como pilar fundamental, pretende ser verdaderamente universal y global.

2. LA AGENDA POST-2015: VISIONES DEL DESARROLLO

En la construcción de la nueva agenda de desarrollo se establece una confrontación entre diferentes enfoques sobre el desarrollo e intereses de los actores que participan en su discusión. ¿Significa lo mismo el concepto desarrollo cuando lo expresa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que cuando lo hace el Banco Mundial (BM) o el presidente de Microsoft? ¿Son compatibles las propuestas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y las propuestas para luchar contra el hambre de las multinacionales de la alimentación como Monsanto y Nestlé?

En los diferentes informes que se han presentado como insumos dentro del proceso de construcción de la Agenda post-2015, es significativa la influencia de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en el análisis de las cuestiones del desarrollo. Hasta ahora, el BM y el FMI han sido los principales productores del pensamiento económico sobre el desarrollo que se ha hecho hegemónico en el mundo. El modelo hegemónico representado por el Banco Mundial y el FMI ha reducido conceptos como el de desarrollo humano y el de la pobreza a hechos exclusivamente económicos e individuales.

Realizó (Elson, 2006) diversas críticas al enfoque sobre el desarrollo humano de los organismos internacionales, en las que enjuiciaba:

Una reformulación del desarrollo como «desarrollo humano» ha perdido, tristemente, su potencial, ya que ha sido cada vez más interpretada como una mera inversión en capital humano. El foco en «crecimiento inclusivo» ha ocultado el hecho de que para mucha gente, especialmente mujeres, el problema no es de exclusión, sino de inclusión en términos de igualdad. El »desarrollo sostenible« se ha transformado en »economía verde«, sin tener en cuenta la necesidad de cambios mucho más fundamentales en lo que se produce, quiénes lo producen y para quiénes. No se ha cuestionado el consumismo como una práctica y una ideología que da forma a las aspiraciones de las personas. (p. 53)

En la práctica el modelo que determina la formulación de políticas y programas no es el de desarrollo humano; la actual arquitectura financiera nacional, regional y mundial promueve políticas excluyentes y con resultados asimétricos para los países y regiones, y así demuestra que tiene una limitada capacidad de canalizar recursos para financiar un desarrollo inclusivo y sostenible.

Lógicamente, que »del dicho al hecho...«, hay variaciones como muestran los siguientes enfoques:

- Del desarrollo humano al enfoque de bienestar: en vez de trabajar teniendo como meta la expansión de capacidades y libertades de las personas, con frecuencia las intervenciones trabajan desde una noción estrecha de bienestar centrada en el acceso a la salud, la educación y, sobre todo, en la disponibilidad de ingresos. El enfoque de bienestar prioriza la modernización, en que las

mujeres están concebidas como objeto de ayuda asistencial (proyectos de huertos familiares, acceso a servicios de salud materno-infantil) para garantizar la supervivencia de las familias.

- Del bienestar al desarrollo económico: en vez del bienestar en sí, este enfoque se centra en los niveles de ingresos. Se considera la educación y la salud como medios para el crecimiento económico, en tanto suponen una inversión en capital humano, más que como metas del desarrollo en sí mismo. Los niveles de desarrollo se entienden prioritariamente como el acceso individualizado a ingresos y el énfasis en los medios de vida sostenibles se refiere, en última instancia, a las fuentes sostenidas de generación de ingresos. Un ejemplo clásico de este modelo es el de microfinanzas, en que se concibe que el aumento de ingresos en manos de la prestataria se traduciría en mayores niveles de desarrollo para toda la familia.
- Del desarrollo económico al desarrollo economicista: este enfoque considera que la única manera de proveer los recursos es a través de los mercados, es decir, del acceso individual a los bienes y servicios que ofrece el mercado. Bajo este enfoque, se han promovido políticas de desarrollo que buscan incorporar a todas las personas –incluso las más pobres y marginadas– a, por ejemplo, la producción para exportación. Desde este enfoque se sitúa el potencial de la migración para el desarrollo promovido por la migración en manos del/la migrante emprendedor/a que invierte sus remesas para crear una empresa o financiar una obra pública en su país de origen. Se trata de un enfoque que enfatiza los mecanismos de mercado y desatiende el papel de las instituciones públicas. Es plenamente consistente con las políticas neoliberales, entre ellas las políticas de liberalización financiera características del actual período globalizador.

La nueva agenda se construye sobre tres principios: universalidad, integración y que nadie quede atrás. El primer principio no implica uniformidad, sino diferenciación entre los países con base en el principio de responsabilidad común pero diferenciada. El segundo principio es el de la integración, que supone armonizar las dimensiones económicas, sociales y ambientales a lo largo de la agenda; y el tercero es «que nadie quede atrás», ya que ningún objetivo será logrado a menos que se cumpla para todas las personas.

Estas afirmaciones explícitas no significan que integralidad, multidimensionalidad y universalidad vayan a alcanzarse solo incorporándolas en la narrativa. Es preciso profundizar hasta establecer de forma clara cuáles son las relaciones entre las diecisiete metas específicas consignadas, lograr aclarar las determinaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible (económica, ambiental, social y de gobernabilidad) y explotar adecuadamente lo que el término de universalidad significa.

Con mirada de largo plazo, la Agenda 2030 y los ODS se fundamentan en los siguientes ejes conceptuales:

- El enfoque de derechos: implica el cumplimiento de los compromisos de los Estados asumidos en su legislación interna y en la normativa internacional. La sociedad debe ser un sujeto de derechos, lo que implica que los gobiernos están obligados a reglas de conducta y resultados.

- Igualdad sustantiva y cierre de brechas: se debe avanzar hacia sociedades más igualitarias, solidarias y cohesionadas. El cierre de brechas debe ser la guía de las intervenciones públicas para la igualdad sustantiva, que no se reduce a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades y resultados.
- Promoción del empleo pleno, productivo y de calidad: el pleno empleo es imprescindible para lograr la igualdad y sostenerla en el largo plazo; los aumentos de la productividad y la calidad del empleo son inseparables de la universalización de los derechos en un Estado de bienestar.
- Perspectiva de género: la eliminación de la desigualdad entre mujeres y hombres es un eje transversal que exige la superación de los roles tradicionales basados en la división sexual del trabajo, la eliminación de las jerarquías y privilegios que reproducen la subordinación de las mujeres y el cierre de todas las brechas de desigualdad.
- Responsabilidades comunes pero diferenciadas: las obligaciones de los países en materia ambiental, económica y social deben ser proporcionales a sus niveles de desarrollo y al grado en que han sido responsables de los problemas que es preciso enfrentar.
- Progresividad y no regresividad: es necesario establecer criterios claros de progresividad en el cumplimiento de las metas y no aspirar solo a cambios incrementales simples o marginales, así como impedir que se produzcan retrocesos respecto de lo alcanzado.
- Indivisibilidad e interdependencia: la Agenda 2030 debe ser un conjunto integrado y no una suma de objetivos y metas aislados. Se requiere que los objetivos y metas se vinculen entre sí y, en muchos casos, que existan procesos de realización conjunta; por eso, lo que se haga (o se deje de hacer) en un ámbito, tendrá consecuencias para lo que se pueda lograr (o no) en otro. Este criterio es fundamental en el diseño de las políticas y acciones públicas e implica que los gobiernos deben construir estructuras institucionales integrales que permitan superar la fragmentación de las intervenciones públicas.
- Participación ciudadana: la Agenda 2030 y los ODS son más que un programa gubernamental; requieren procesos de apropiación social para convertirse en objetivos nacionales compartidos por la sociedad.
- Transparencia y rendición de cuentas: el acceso a información pertinente, suficiente y oportuna es un requisito para formular políticas y contar con mecanismos de monitoreo y evaluación, así como con una intensa participación. La consolidación y la profundización de las estrategias orientadas a lograr gobiernos abiertos son fundamentales.

El enfoque de desarrollo humano y la Agenda 2030 tienen tres vínculos analíticos en común. Entre ellos se encuentran:

1. Se sustentan firmemente en el universalismo: el enfoque de desarrollo humano al hacer hincapié en la mejora de las libertades de todos los seres humanos y la Agenda 2030 al concentrarse en asegurar que nadie se quede atrás.

2. Comparten las mismas esferas de interés fundamentales: erradicar la pobreza extrema, poner fin al hambre, reducir la desigualdad y garantizar la igualdad de género, entre otras.
3. Tienen la sostenibilidad como principio básico.

Los vínculos entre el enfoque de desarrollo humano, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible se refuerzan mutuamente de tres maneras. En primer lugar, los elementos analíticos del enfoque de desarrollo humano refuerzan la base conceptual de la Agenda 2030. De manera similar, parte del mensaje de la Agenda 2030 enriquece el enfoque de desarrollo humano. En segundo lugar, los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden usarse junto con los indicadores de desarrollo humano para evaluar los avances realizados en el logro de estos objetivos. Del mismo modo, el enfoque de desarrollo humano puede complementar los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con otros adicionales. En tercer lugar, el Informe sobre Desarrollo Humano puede ser un instrumento de promoción muy potente para la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Tabla 1).

Tabla 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5	Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
6	Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9	Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10	Reducir la desigualdad en y entre los países.
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
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.
17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Fuente: (ONU, 2014).

A su vez, estos objetivos pueden constituir una buena plataforma para dar mayor visibilidad al enfoque de desarrollo humano y al Informe sobre Desarrollo Humano de aquí a 2030.

El universalismo es un elemento esencial del desarrollo humano. Además, teniendo en cuenta los progresos realizados en materia de desarrollo humano en los últimos 25 años y la esperanza que brindan, se debe y puede alcanzar el desarrollo humano para todas las personas. Sin embargo, existen importantes desafíos y obstáculos para el desarrollo humano universal. Así pues, es preciso que el universalismo del desarrollo humano deje de ser un mero principio filosófico y se convierta en una realidad práctica que permita analizar por qué el desarrollo humano no llega a todo el mundo y qué personas y lugares han quedado en situación de exclusión.

Para que el universalismo no sea un mero principio y tenga un contenido práctico, no bastará con determinar qué grupos han quedado en situación de exclusión en el proceso del desarrollo humano ni con identificar los obstáculos a los que se enfrentan, sino que será preciso ir más allá. Es imprescindible aplicar las políticas necesarias y empoderar a quienes se encuentran en situación de exclusión. Con esta lógica de razonamiento se impone que los países y las instituciones nacionales e internacionales logren:

- Mirar más allá de los promedios nacionales y las mediciones existentes.
- Abarcar los obstáculos al desarrollo que con frecuencia bloquean a determinados grupos, de tal forma que algunos grupos están marginados de forma desproporcionada y se ven más expuestos a nuevas amenazas.
- Contextualizar el desarrollo humano, señalando las privaciones y las desigualdades en todo el espectro de países con distintos ingresos y perfiles de desarrollo humano y explicando cómo pueden surgir nuevos obstáculos, aun cuando se superen algunas privaciones.
- Analizar los obstáculos al universalismo práctico con el fin de que puedan adoptarse medidas para eliminarlos.

En la nueva propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible, una cuestión largamente debatida en el proceso de construcción de la nueva agenda ha sido la necesidad de que cada uno de los ODS especifique sus propios medios para cumplirse, y de hecho en muchos de ellos se mencionan, además de los contemplados en el objetivo 17.

En el proceso de los ODM se definieron los objetivos sin reparar en los medios y recursos que se requerían para hacerlos posibles. Hubo que esperar a año y medio después para que, en la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Monterrey, se discutiesen estos temas y se tomaran algunos acuerdos. A diferencia de este proceso, en el documento de los ODS se incorpora –como ya se ha señalado– una referencia, si bien genérica, a los principales medios de implementación que serían requeridos en cada uno de los objetivos; por otra parte, la comunidad internacional convocó a la III Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, desarrollada en Addis Abeba, en julio de 2015 (antes de la aprobación de la Agenda), donde estos aspectos se discutieron de forma más detenida. Para su preparación, Naciones Unidas creó un International Committee of Experts on Sustainable Development Financing (ICESDF), que elaboró un documento en el que se presenta un repertorio de los principales fuentes de financiación del desarrollo.

Es difícil conocer con precisión los medios que se requieren para hacer realidad los ODS, aunque existen estimaciones al respecto. Ahora bien, dada su configuración, resulta claro que la Agenda de Desarrollo post-2015 va a reclamar de la comunidad internacional más (y más eficaces) medios que apoyen el tránsito de los países hacia modelos de desarrollo incluyentes y sostenibles.

Para hacer realidad esta agenda, es claro que la ayuda internacional no basta. Como señala el Informe del ICESDF de año 2014, «las necesidades son inmensas» y los desafíos enormes, pero superables«. El ahorro global moviliza cerca de 22 billones de dólares al año, que es más que suficiente para cubrir las necesidades de la agenda incluso en sus estimaciones más ambiciosas.

Este informe plantea 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 que donan asistencia oficial para el desarrollo (AOD), del cual deberá destinarse de 0,15 % a 0,20 % a los países menos desarrollados (PMA).

Como es sabido, los países en desarrollo se enfrentan a importantes problemas para erigir sistemas fiscales capaces, eficientes y justos, incluyendo la presencia de un amplio sector informal, el alto peso de un sector agrario difícil de gravar, el predominio de pequeñas unidades de producción o la debilidad institucional, financiera y estadística de los países. De forma adicional, la mayor parte de la población (más del 85 %) de los países en desarrollo vive con menos de 10 dólares al día, lo que revela que el segmento de la población sujeta a potencial imposición es muy limitado.

Esta misma idea se confirma al comprobar que son los países que tienen mayores necesidades de financiación aquellos que más dificultades tienen para elevar su presión fiscal: de hecho, el 82 % de la pobreza extrema reside en países donde los gobiernos gastan menos de 1 000 dólares por personas —en paridad del poder adquisitivo (PPA)—, comparado con los 15 025 que gastan los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Para alcanzarlos se requiere movilizar una gran cantidad de recursos financieros; según diferentes estimaciones esta cantidad puede oscilar entre los 3 y 14 billones de dólares anuales en total (Tabla 2). Sin embargo, optar por una Agenda 2030 sin interpretarla en clave de distribución de poder, tan solo supondrá optar por una colección de buenos propósitos que a buen seguro acabarán por frustrarse.

Tabla 2. Estimación de las necesidades anuales de financiamiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) seleccionados (en miles de millones de dólares)

PRINCIPALES ODS	FINANCIAMIENTO ESTIMADO NECESARIO
DESARROLLO SOCIAL	
Erradicar la pobreza	66
Eliminar el hambre	50
Acceso a la salud universal	37
Educación primaria universal	42
MEDIO AMBIENTE	
Océanos	30–80
Bosques	50–100
Biodiversidad	300–750
Mitigación al cambio climático	750–3 000
Adaptación al cambio climático	70–750
ENERGÍA	
Acceso universal a la energía	40–110
Eficiencia renovable	400–750
Eficiencia energética	500–700
Tierra y agricultura	70–300
Infraestructura (no energética)	800–7 000
Objetivos de desarrollo del milenio	70–400

Fuente: (ONU, 2014).

3. DESAFÍOS Y COMPLEJIDADES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

Se ha pasado de una agenda de políticas relativamente acotada, basada en 8 objetivos y 21 metas, hacia una agenda compuesta por 17 objetivos y 169 metas. Como se puede ver los ODS son muchos y muy ambiciosos, en metas y en plazos. La Agenda 2030 debe ser, por lo tanto, interpretada políticamente. Para modificar la distribución del poder global que nos trajo hasta aquí, para aprovechar las oportunidades que ofrece de cambiar el actual paradigma de desarrollo, fijan su empeño en tratar que los gobiernos adopten la agenda y la incorporen en sus discursos y herramientas programáticas; de forma que funcione la siguiente hipótesis: si todos los gobiernos del mundo adoptan la agenda, esta se cumplirá.

Pero cabe preguntarse: ¿tienen los gobiernos nacionales el poder suficiente para adoptar las medidas que requieren las metas establecidas en la Agenda 2030? Más aún, ¿tienen los gobiernos suficiente poder frente a las fuerzas transnacionales, las cuales puedan establecer los límites de la Agenda 2030? Esto ha llevado a cuestionar la capacidad de implementación de los mismos por los países y la capacidad de monitoreo.

La implementación de la nueva agenda compuesta debe evitar la fragmentación burocrática y la dispersión en planes y proyectos. Para ello, en primer lugar, se debe trabajar con base en un enfoque multidimensional. La naturaleza holística de la nueva agenda requiere de un enfoque que promueva soluciones que permitan superar la focalización. Pero los ODS, como aporte sustancial sobre los ODM, abordan –de mejor forma– la complejidad

del desarrollo en sus múltiples dimensiones y facetas, dejando explícitas todas las aristas y las interconexiones que hay entre los problemas y necesidades. Por eso, también suponen un reto muy superior al que imponían los ODM para lograr avances efectivos, y en los plazos propuestos.

Los ODS no son inocuos, no son solo un conjunto de metas que se pueden expresar en actividades e indicadores. Implican, en la mayor parte de los casos, transformaciones profundas institucionales, políticas, sociales, culturales y económicas. La Agenda no es la suma simple de los ODS. Estos se relacionan, pueden ser complementarios, pueden ser incompatibles o presentar contradicciones, y pueden generar sinergias entre sí (Tabla 3).

Tabla 3. Vínculos entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

POSICIÓN	OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	NÚMERO DE OBJETIVOS CON LOS QUE SE CONECTA
1	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (12).	14
2	Reducir la desigualdad entre los países y entre ellos (10).	12
3	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (1).	10
4	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (8).	10
5	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (2).	8
6	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (3).	8
7	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (5).	8
8	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (4).	7
9	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos (6).	7
10	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (11).	6
11	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (13).	6
12	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica (15).	6
13	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 (16).	6
14	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos (7).	3
15	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (9).	3
16	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (14).	2

Uno de los riesgos que emerge durante el proceso de implementación de la agenda es que en la práctica se produzca la selección de los ODS más »convenientes« y dejar fuera los más complicados pero importantes para el país/territorio. Esto desvirtúa el carácter transformador de la Agenda. En cuanto al apoyo a las políticas, es fundamental brindar apoyo a las políticas dirigidas a implementar la Agenda 2030, las cuales suponen una transversalidad y una complejidad mayores a fin de cumplir con los principios discutidos de universalidad e integración, así como con el principio de »que nadie quede atrás.«

La Agenda 2030 no significa »más de lo mismo« en materia de desarrollo. Las metas y los objetivos establecidos en septiembre de 2015 son holísticos y abren la puerta a nuevas modalidades de trabajo y reflexión. Requieren de

un análisis multidimensional que permita identificar las tendencias y los motores del cambio en varias dimensiones del bienestar, así como de una acción coordinada e intersectorial que multiplique el impacto de la política pública.

CONSIDERACIONES FINALES

Una de las lecciones más importantes que se pueden extraer y que determinará el futuro de la nueva agenda es que esta, lejos de ser un marco dado y definido, es un resultado de la economía política internacional del desarrollo en un marco de creciente transnacionalización del poder estructural. Por lo tanto, la utilización de la agenda, su evolución y su capacidad real para transformar las lógicas de poder estructural es lo que determinará su capacidad para contribuir a la construcción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. Esta utilización no puede comprenderse como una adopción acrítica, ni circunscribirse al período de *implementación* que ha comenzado a partir de 2016. Para Cuba y para los países de la región, la Agenda 2030 no implica abordar los retos más fáciles, sino superar los obstáculos estructurales que impiden el desarrollo sostenible a largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ELSON, D. (2006): *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, United Nations Development Fund for Women, UNIFEM, New York.
- ONU (2000): «Declaración del Milenio», New York.
- ONU (2013): «Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20», «CEPAL, LC/L.3590, marzo, Santiago de Chile.
- ONU (2014): «Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible», Nueva York.
- UNCETA, K. (2012): «Presente y futuro de la cooperación al desarrollo: entre el debate de la eficacia y las dudas sobre su pertinencia», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30, n.º 3, pp. 800-810.
- UNCETA, K. (2013): «Más allá de 2015: el debate sobre la agenda de desarrollo y la cooperación internacional», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 33, pp. 125-136.