

AGENDA 2030 Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Autores: Jorge García Arias, José-Ángel Miguel Dávila, Ana Pardo Fanjul

1. Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A2030), sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y sus 169 metas, aspiran a erradicar la pobreza y “tratar de hacer realidad los derechos humanos de todos y lograr la igualdad de género”.

Su lema más conocido, “no dejar a nadie atrás” (“*leaving no one behind*”), pone el acento en la situación de marginación, pobreza, falta de oportunidades, profunda desigualdad, etc., que padecen miles de millones de personas en el mundo –fundamentalmente en el Sur global–, en el empoderamiento de las mujeres y en la necesidad de mejorar el bienestar de los grupos más vulnerables –infancia, jóvenes, personas con discapacidad, mayores, refugiados, desplazados internos, migrantes, etc-.

Por su parte, los ODS (*Sustainable Development Goals*, SDGs por sus siglas en inglés), fueron adoptados por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas (NNUU) en la cumbre de 2015 como un llamamiento universal a la acción para garantizar que todas las personas disfruten de paz y prosperidad, proteger el planeta y garantizar el fin de la pobreza extrema; todo ello antes de 2030. Los 17 ODS aparecen en la figura 1.

Figura 1.- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 (2015-2030)



Fuente: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

Los 17 ODS pueden agruparse alrededor de cinco meta-objetivos o áreas que las propias NNUU ha denominado “las 5 Ps” y que se corresponden con las voces Pueblo (*People*), Planeta (*Planet*), Prosperidad (*Prosperity*), Paz (*Peace*) y Partenariados o Alianzas (*Partnership*). Los 17 ODS están íntimamente interrelacionados y conectados entre sí, de modo que las acciones desarrolladas en una de esas “5 Ps” influirán y se verá influida por los resultados obtenidos y las medidas implementadas en otras, y que la consecución del “desarrollo” implica alcanzar objetivos relacionados con los ámbitos

sociales, económicos, de derechos, de acceso a bienes comunes y bienes públicos globales y medioambientales.

La A2030 pone claramente de manifiesto que es preciso adoptar una visión holística, y centrarse en los sistemas que generan, en el abordaje de las causas profundas que las provocan, y en las conexiones e interrelaciones sistémicas entre los desafíos, de modo que puedan crearse alternativas y soluciones que respondan a las necesidades de las personas y los pueblos del mundo. Por ello, la consecución de los ODS requiere de la actuación conjunta, decidida, leal y coordinada de los gobiernos, las instituciones internacionales, las universidades y los centros de investigación, los sectores privados, las múltiples y diversas organizaciones de la sociedad civil, y los ciudadanos para garantizar que dejamos un planeta mejor a las generaciones futuras.

En resumen, la Agenda 2030 y los ODS operan de forma integrada, de modo que las agencias de Naciones Unidas no se deben centrar en los ODS de manera individual, sino en las interrelaciones y conexiones entre ellos, en las brechas existentes y en cubrir las lagunas que pueden hacer posible la totalidad de la Agenda 2030.

2. Un poco de historia: de los ODM a la Agenda 2030 y sus ODS

2.1. La Agenda 2030 es algo más que los ODS

No debemos identificar únicamente a los ODS con la Agenda 2030, dado que esta última es más amplia, y aunque ciertamente incluiría a aquéllos como uno de sus elementos fundamentales, la Agenda 2030 estaría también profundamente conectada con al menos otros dos elementos adicionales, aprobados también a lo largo del año 2015. Son tres, por lo tanto, los pilares básicos que sostienen la A2030:

- Los ODS, configurados alrededor de una serie de objetivos universales, multidimensionales y multiactor, que aspiran a configurar un nuevo modelo de “desarrollo sostenible e inclusivo”.
- El Acuerdo de París (AP) (*Paris Agreement on Climate Change*) que pretende, simultáneamente, confrontar la crisis ecológica y civilizatoria que enfrenta nuestro planeta como consecuencia del cambio climático, estableciendo una teórica alianza de hierro entre desarrollo y sostenibilidad.
- La Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) que propone un completo modelo de financiación para el desarrollo, que pretende aunar, además, financiación del desarrollo y financiación de la lucha contra el cambio climático.

2.2. Una breve historia de los ODS

Los ODS sustituyen a los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) establecidos por Naciones Unidas en el año 2000 y que supusieron, a su vez, la continuación natural de las cuatro “Décadas del Desarrollo” de la Asamblea General de la ONU (1961-2000).

Los ODM estaban configurados por ocho grandes objetivos y en su *Informe 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, NNUU da cuenta de los principales progresos alcanzados en una década y media de implementación de los mismos. Pero otras visiones menos complacientes no otorgan mucho recorrido al supuesto éxito de los ODM glosado por NNUU, ya que los ODM están segmentados y desconectados entre sí, continúan considerando el “desarrollo” como mero “crecimiento económico”

descuidando así las cuestiones de desarrollo centradas en el ser humano, tienen un sesgo hacia los principios económicos hegemónicos creados por los países desarrollados ricos.

3. La Agenda 2030 y los ODS: una visión complaciente

3.1. El marco teórico de los Estudios del Desarrollo en el que se inserta la Agenda 2030

La A2030 plantea la transición desde el concepto de “desarrollo (como crecimiento económico)” hacia el de “desarrollo humano”. Esta modificación tiene muchas implicaciones tanto teóricas como prácticas. Así, el desarrollo deja de ser “un punto de llegada”, para convertirse en un “camino por recorrer”; camino por el que se encuentran transitando –bien es cierto que en etapas diferentes– todos los países del mundo.

Este concepto de “desarrollo como senda” es necesariamente multidimensional, y, por tanto, los objetivos que lo definen no pueden ser solo “economicistas”, ni tan siquiera exclusivamente volcados con la pobreza o el hambre, sino que deben incorporar todas las dimensiones del desarrollo. De ahí que la A2030 haga como que abandona la vieja idea del “desarrollo como crecimiento”, e incorpore una panoplia de objetivos muy diversos (17 ODS y 169 metas), en ámbitos relacionados con la salud, la educación, la desigualdad, la equidad de género, el trabajo decente, los bienes comunes y los bienes públicos globales, el medio ambiente, el urbanismo, las alianzas transnacionales, etc... e incluso se le añadan los elementos característicos del concepto de “sostenibilidad”.

3.2. Una visión positiva y optimista de la Agenda 2030 y sus ODS

Los ODS constituyen un hito en la historia del desarrollo y la cooperación internacional de las últimas seis o siete décadas; la lista de 17 objetivos y 169 metas constituiría, para los partidarios de esta visión, el programa mundial más completo adoptado desde la *Carta de la ONU* de 1945 y la *Declaración de Truman* de 1947.

En este sentido, la A2030 inauguraría una nueva era en el desarrollo internacional que vendría determinada por una visión más compleja y profunda (relacionada con cuestiones de equidad, trabajo decente, bienestar, género, fortaleza institucional, acceso a bienes comunes,...), vinculada a la sostenibilidad, más universalista e integracionista y superadora de “viejas” dicotomías (países desarrollados/subdesarrollados, donante/receptor, Norte/Sur), “horizontalista” (al establecer un conjunto idéntico de objetivos sobre todos los países del mundo e incluyendo a múltiples actores en el reto –organizaciones internacionales, gobiernos, sociedad civil, agencias privadas, la Academia, instituciones ‘filantrópicas’, partenariados público-privados–), nutrida por muy diversos mecanismos e instrumentos de financiación, y sostenida por agradables, ecuménicas, no ofensivas y bienpensantes narrativas cognitivas, culturales, tecnológicas y socioeconómicas, todo ello con el objetivo de “no dejar a nadie atrás”.

Así, los ODS, a diferencia de los ODM, son novedosos en varios aspectos:

- en su intención de integrar desarrollo internacional y cuestiones ambientales;
- en su alcance, añadiendo nuevos objetivos que abarcan cuestiones relacionadas con el crecimiento económico, las infraestructuras, la industrialización, la desigualdad, los océanos y los mares, el consumo y la producción, el cambio climático, la paz, ...;
- con un modelo de financiación específico (la ya mencionada AAAA);

- con un proceso de elaboración, discusión y gobernanza mundial (multilateral, consultivo, multi-actor, con aspiraciones globales).

4. La Agenda 2030 y los ODS: una perspectiva más crítica

La A2030 también ha sido criticada desde muy diversos puntos de vista. Por ejemplo, i) la falta de priorización de los objetivos; ii) los problemas de medición de algunos de los ODS; iii) su débil vínculo con los Bienes Públicos Globales; o, iv) su sostén en una gobernanza global vaga, difuminada y débil.

Así mismo, se aduce que no disponen de una teoría integral del desarrollo sostenible, por estar apoyados en bases teóricas débiles o por no establecer prioridades entre las metas, cuando no por mostrar una radical incoherencia entre los ODS, subrayando que el crecimiento económico es compatible con los objetivos socioeconómicos y, al mismo tiempo, perjudica a los medioambientales.

4.1. Los ODS como objetivos anclados en el crecimiento

En relación con la interacción entre sostenibilidad y crecimiento económico, la cuestión clave es si la sociedad humana y su modelo económico actual pueden desvincular el crecimiento económico –entendido como crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB)– de los impactos medioambientales, provocados por el uso creciente de recursos y energía (como *inputs* del proceso productivo) y residuos (como *output* indeseable pero inevitable del mismo).

Toda la evidencia disponible apunta a que no es posible generar niveles de crecimiento continuados a nivel global y, simultáneamente, mantener o reducir el impacto ambiental sobre el planeta. Ello introduce muy serias dudas de que sea posible cuadrar la “trilogía imposible” de: i) crecimiento económico; i) desarrollo humano (con bienestar, capacidad de elegir, satisfacción de necesidades) y justicia social; y, iii) sostenibilidad ambiental.

4.2. El Acuerdo de París, o la ausencia de una economía (y una ecología) política del cambio climático

El acuerdo de París establece una relación clara entre “sostenibilidad” y “desarrollo”, en la que ambos elementos (ODS y AP) se refuerzan mutuamente y ayudan a configurar y definir el componente de “sostenibilidad” de la A2030. Teóricamente, uno de los logros fundamentales del AP ha consistido en establecer el compromiso por parte de los países firmantes para limitar el aumento de la temperatura global a un nivel inferior a los 2°C por encima de los niveles preindustriales, para lo que las partes firmantes del acuerdo se comprometen a realizar las *Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional* que suponen compromisos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Pero la retórica discursiva prevalece de nuevo sobre la realidad práctica, en la medida en que todas las especificaciones se recogen en la Decisión o son pospuestas para su discusión y eventual resolución en el futuro; tampoco implican una rendición de cuentas real, sino que descansan en la voluntad autónoma de cada país para implementar y financiar políticas climáticas.

Por otro lado, el AP, que emplea con profusión, aunque sin concretarlos ni definirlos, conceptos tales como ‘*sustainability*’, ‘*capabilities*’ o ‘*responsibilities*’, no incluye, por ejemplo, mención específica a las fuentes concretas de las emisiones (petróleo, carbón,

gas,...), a las actividades económicas o humanas que las generan (industria, transporte, agricultura,...), a los países que causan y a los que han causado históricamente y de manera fundamental las emisiones, a la tasa per cápita de emisiones, al papel que en las mismas tiene el modelo de capitalismo industrial y postindustrial, ni a los posibles conflictos de intereses entre las partes, entre otras muchas cuestiones.

4.3. La Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA): financierizando y privatizando la financiación del desarrollo

La AAAA es el pilar que aporta el modelo de financiación que, teóricamente, debería permitir hacer llegar los billones de dólares anuales necesarios para alcanzar una consecución razonable de los objetivos contemplados en ella, tanto los estrictamente relacionados con los ODS, como los conectados con la lucha contra el cambio climático recogidos también en el AP.

Por ejemplo, las estimaciones más conservadoras apuntan a que para llevar a cabo un proceso real de mitigación de los efectos del cambio climático que tenga en cuenta las cuestiones relacionadas con el desarrollo, y las diferentes capacidades financieras y presupuestarias que exhiben los países del Norte y del Sur global resulta imprescindible que se produzca un trasvase de financiación desde los primeros hacia los segundos en un rango de entre 400 millardos de USD y 2 billones de USD anuales hasta 2050.

Es la primera vez en la historia de las agendas de desarrollo de NNUU que proporcionan un modelo de financiación de dicha agenda aprobado y ratificado de forma paralela al conjunto de objetivos. Además, la AAAA establece un amplísimo abanico de fuentes de financiación, agrupadas en seis grandes bloques: i) los recursos públicos nacionales; ii) las finanzas privadas, nacionales e internacionales; iii) la cooperación internacional para el desarrollo; iv) las fuentes innovadoras de financiación; v) los ingresos derivados del comercio internacional; y, vi) el recurso al endeudamiento en el exterior.

No obstante, la AAAA no solo es incapaz de establecer un sistema de generación de recursos predecible, suficiente, estable, eficiente y justo, sino que tampoco introduce los elementos necesarios para convertirse en un modelo sistémico de financiación de desarrollo; entre otros: i) no establece ninguna medida de coordinación internacional en materia fiscal ni contempla la posibilidad de establecer instituciones fiscales o financieras globales; ii) no contempla medidas que permitan enfrentar el acuciante problema del endeudamiento de los países del Sur global; iii) no analiza el impacto real de la inversión extranjera directa (IED) sobre las economías en desarrollo; iv) no introduce ninguna medida real y efectiva de lucha contra los flujos ilícitos de capitales, ni tampoco ninguna contra los paraísos fiscales en los que dichos flujos se refugian mayoritariamente; ... entre otras muchas

5. El nivel de (in)cumplimiento actual en la evolución de los ODS y las pésimas expectativas derivadas de la pandemia

Los ODS (y la propia Agenda 2030) constituyen un listado cerrado de objetivos y metas, cada una de las cuales tiene asociados indicadores concretos que permiten medir y comparar la evolución de cada uno de dichos indicadores y, por tanto, de calibrar el grado de cumplimiento de cada uno de los objetivos, comparar la buena o mala evolución de los mismos a nivel global, regional o nacional, y establecer previsiones más o menos razonables del posible grado de cumplimiento que cabe esperar de los ODS para el año 2030.

5.1. La evolución de los ODS antes de la Covid-19: malas noticias

Las noticias son muy poco halagüeñas en relación con el grado de verificación actual de los ODS y, dado que ya ha transcurrido la mitad de la década y media establecida como marco temporal para el compromiso de su pleno cumplimiento, las expectativas son muy pesimistas.

Tanto las NNUU como la mayoría de los países realizan informes de seguimiento y de evaluación de la evolución y el grado de cumplimiento de los ODS. NNUU ha creado una página específica (SDG Tracker; <https://sdg-tracker.org/>) en la que mantiene permanente actualizado el nivel de cumplimiento a nivel agregado del conjunto de indicadores desarrollados para cada una de los 17 objetivos y las 169 metas.

La situación se reproduce de forma similar en relación con la mayoría de los indicadores y metas de los diferentes ODS: la situación y evolución de los indicadores y, por tanto, de los ODS es francamente decepcionante, con mejoras puntuales en algunos de ellos y en algunos ámbitos geográficos, un empeoramiento en otros y, en general, variaciones extremadamente limitadas en la mayoría de ellos.

Además, dichos indicadores han sido capturados en años anteriores a la crisis generada por la pandemia de la Covid-19, la cual ha generado severísimas consecuencias en términos de pobreza, desigualdad, pérdida de bienestar y empleo, etc...,

5.2. Las consecuencias de la pandemia para las A2030 y los ODS: las expectativas de cumplimiento empeoran drásticamente

La propia NNUU (en 2021) señala que la pandemia ha empeorado de forma significativa las expectativas de cumplimiento de la A2030, cuando señala que la pandemia ha generado “una crisis de proporciones monumentales, con efectos catastróficos en la vida y los medios de vida de las personas, y en los esfuerzos por hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y que “años o incluso décadas de progreso se han detenido o revertido”, que “la pandemia ha destacado e intensificado las desigualdades dentro y entre los países” o que “las crisis del clima, de la biodiversidad y de la contaminación persisten, a pesar de la pandemia.”

Todo ello se agrava como consecuencia de la invasión de Ucrania, con consecuencias previsiblemente devastadoras; por ejemplo, en términos de desabastecimiento de cereales, elevación de precios de alimentos básicos y las consiguientes hambrunas –especialmente en los países del Sur global–, e incremento de precios de la energía.

Y, por si fuera poco, esta situación ha venido acompañada de un incremento rápido de los niveles de emisiones causantes del calentamiento global previas a la pandemia, que fueron contenidas temporalmente como consecuencia de la caída de actividad provocada por el confinamiento, las restricciones a la movilidad y el trabajo “en remoto”.

La combinación de estos elementos pone sobre la mesa la posibilidad de una “tormenta perfecta” en los próximos años, con fuertes caídas en el bienestar, la equidad y el acceso a alimentos, agua, energía y otros bienes básicos para una parte sustantiva de la población mundial y, simultáneamente, efectos climáticos que traspasen el punto de no retorno, con consecuencias imprevisibles para la vida en la Tierra. Pese a ello, el discurso hegemónico sigue conjugando, en diferentes combinaciones, las expresiones “crecimiento verde”, “desarrollo sostenible” y “no dejar a nadie atrás”.