

# Transformar nuestro mundo, ¿realidad o ficción?

Reflexiones sobre la Agenda 2030  
para el Desarrollo Sostenible

Transformar Nuestro Mundo, ¿realidad o ficción?  
Reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Dirección y edición: UNESCO Etxea - Centro UNESCO del País Vasco  
Equipo de edición: Aitana Uria, Amancay Villalba y Nekane Viota  
Depósito Legal: BI-165-2017  
Edición gráfica e impresión: Garcinuño Comunicación Gráfica  
Subvenciona: Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>5</b>
Andrés R. Amayuelas, Coordinadora de Organizaciones de Desarrollo de España (CONGDE)	
<b>Introducción</b>	<b>9</b>
Arantza Acha, UNESCO Etxea	
<b>Pobreza y Agenda 2030</b>	
<b>¿Qué significa realmente no dejar a nadie atrás?</b>	<b>19</b>
Marco Gordillo, Manos Unidas	
<b>Retos y oportunidades para la igualdad de género en el nuevo orden mundial para el desarrollo sostenible</b>	<b>37</b>
Emilia Reyes, Equidad de Género	
<b>Agenda 2030. Una mirada desde el Sur</b>	<b>53</b>
Javier Surasky, Cepei y Universidad Nacional de La Plata	
<b>Agenda 2030 y los derechos humanos</b>	<b>69</b>
Ignacio Saiz, Center for Economic and Social Rights	
<b>La dimensión medioambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>77</b>
Leida Rijnhout, Friends of the Earth y Nick Meymen, European Environmental Bureau	
<b>Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel subestatal – el papel de los gobiernos locales y regionales</b>	<b>93</b>
Rodrigo Messias, Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD)	
<b>Hacer realidad la Agenda: medios de implementación, revisión y seguimiento</b>	<b>105</b>
Pablo Martínez Osés, Doctor en relaciones Internacionales y miembro del colectivo La Mundial	



# Prólogo

## Hacer de la Agenda 2030 una palanca de cambio

En septiembre de 2015 las Naciones Unidas aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible que conforman junto a la Agenda de Acción de Addis Abeba y el acuerdo de París la conocida como Agenda 2030. Se presentó como un nuevo contrato entre las naciones del planeta caracterizado por la *transversalidad* de los tres pilares del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental, por la *universalidad* de su aplicación y por su *integralidad* al no establecer objetivos más importantes que otros. El proceso es el resultado de los aprendizajes acumulados desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992) y desde la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000).

Este nuevo acuerdo marco está formulado en torno a cinco ejes: planeta, personas, prosperidad, paz y alianzas, está articulado en 17 Objetivos, 169 Metas y 230 Indicadores globales que invitan a una acción concertada para resolver o minimizar los graves problemas del actual proceso globalizador así como los ineludibles conflictos ecológicos, especialmente el cambio climático. El planteamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible incorpora un diagnóstico de los problemas que asolan al mundo que las organizaciones de la sociedad civil compartimos en gran medida: pobreza en sus múltiples dimensiones, desigualdad creciente que alcanza picos históricos, desempleo y precariedad laboral, colapso climático-ambiental, degradación de la calidad democrática y de los derechos, procesos de concentración de poder y militarismo, reducción de los espacios cívicos y de participación de la sociedad civil, y retrocesos en los procesos emancipadores de las mujeres. Sin embargo, no hay que caer en la tentación de pensar que es la única agenda en la que se toman las decisiones que afectan a las causas de la pobreza, la desigualdad y la insostenibilidad. Es un marco de referencia que está en disputa con otros que pretenden resolver dichos problemas por la vía del crecimiento ilimitado, los acuerdos comerciales promovidos por las grandes corporaciones, las armas, el cierre de fronteras o el ultranacionalismo económico.

Más allá del comprensible entusiasmo oficial, derivado del hecho de que 193 países se pongan de acuerdo en un texto que recoge los mejores deseos para los próximos 15 años, el resultado para mucha gente fue menos ambicioso

de lo que nos hubiera gustado, pues hubo una omisión de las garantías en términos de derechos humanos, como han señalado en el Estado español las organizaciones agrupadas en torno a *Futuro en Común* en su valoración de la Agenda 2030<sup>1</sup>. Nos preocupa también el papel que se le otorga al crecimiento económico como generador de cohesión social, reductor de la desigualdad y el desempleo o fortalecedor de los servicios sociales, cuando a menudo vemos cómo éste se traduce en agresiones medioambientales, agotamiento de materias primas, expolio de recursos humanos y materiales de los países empobrecidos y condiciones laborales indecentes.

No obstante, reconocemos los avances respecto a la agenda de desarrollo precedente y consideramos que existen oportunidades para avanzar en la construcción de otros modelos de sociedades y de relaciones entre los pueblos, tanto en el nivel estatal, como en el regional o el local. De ahí que entendamos que pueda ser una palanca de cambio para visibilizar el Sur global y que sirva para romper con la tradicional división del mundo entre países del Norte y del Sur que ha configurado las relaciones de poder y la interpretación del desarrollo en las últimas décadas. Por lo tanto, nuestra lucha como sociedad civil organizada será decididamente en el *cómo*, intentando que sea lo más justa, transformadora, participativa e inclusiva posible, evitando degradaciones de las metas e indicadores, lo que ya se conoce como *SDG washing* (lavado de los ODS), en contraste con el *SDG watching* (vigilancia de los ODS).

Es importante destacar que el elemento más transformador de los ODS está en su cumplimiento integral, evitando lo que hemos denominado '*trajes a medida*', propiciando que la ciudadanía y los múltiples actores de desarrollo se impliquen en alianzas consensuadas, transparentes y duraderas y, por supuesto, tratando de cumplir el principio de '*no dejar a nadie atrás*', verdadera columna vertebral que trata de incorporar la mirada de derechos humanos y la atención a las personas y grupos más excluidos. También es fundamental que su aplicación no relegue otros acuerdos internacionales temáticos, que contienen mayor ambición y garantías.

Para el avance en la Agenda es fundamental rescatar un concepto que permanece escondido en el resultado 17.14<sup>2</sup> y que consideramos clave para avanzar de forma acompasada. Estamos hablando de la *Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible*. Más allá del tecnicismo, lo que queremos poner de relieve es la urgente necesidad de mejorar la calidad de la acción de los gobiernos con un mecanismo esencial a la hora de desplegar la agenda. Las personas que ostentan la máxima responsabilidad política, que van a detentar la

---

1 <http://futuroencomun.net/blog/cinco-claves-sobre-la-agenda2030>

2 "Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible"

responsabilidad de cumplir objetivos y metas así como de definir los indicadores, necesitarán de un análisis acertado y honesto que ayude a detectar y corregir las incoherencias de la acción política para conseguir que la barca navegue en la dirección correcta sin que unos remeros contrarresten los impulsos de los otros.

Un análisis del prestigioso *Overseas Development Institute*<sup>3</sup> nos advierte de que si proyectáramos hasta 2030 los resultados que las políticas actuales podrían lograr, no se cumplirían los ODS en su integralidad. Cinco de los objetivos, entre ellos los avances contra la desigualdad, la lucha contra el cambio climático o la reducción de suburbios en las ciudades, serían inalcanzables. Nueve se conseguirían de manera parcial: acceso universal a la energía y saneamiento o acabar con el hambre, entre otros. Y sólo tres podrían tener un cierto grado de éxito: acabar con la pobreza extrema o reducir la deforestación a la mitad.

Urge realizar un ejercicio de análisis del contexto en el que nos encontramos, de sus amenazas y de sus oportunidades, identificar qué políticas debemos cambiar y cuáles debemos poner en marcha. Para ello es fundamental que aquellas personas con responsabilidad política, de todos los niveles, construyan estrategias de desarrollo sostenible compartidas por la sociedad civil y que rindan cuentas de sus resultados en términos de progreso a través de un marco de indicadores que permita revisiones periódicas con la participación de los parlamentos nacionales, regionales y asambleas locales. Y en ese sentido ¿cuánto tiempo tendremos para saber si esta Agenda será asumida políticamente o no y, por tanto, si tendrá éxito o no? Alguien sugirió que si a los y las gobernantes se les dan 100 días, para una apuesta tan ambiciosa necesitaríamos al menos 1.000.

Somos conscientes de que esta Agenda no tendrá ninguna viabilidad si la ciudadanía y los actores sociales, políticos y económicos no identifican en ella una oportunidad de verdadero cambio y de prosperidad solidaria dentro del respeto a los límites del planeta. Y para ello, es necesario un aterrizaje de los Objetivos de Desarrollo Sostenible lo más cerca posible de las personas, de sus preocupaciones y sus anhelos, de ahí que la apropiación de los mismos por la sociedad articulada y las administraciones subestatales, con especial relevancia de las locales, sea el primer paso que estamos llamados a dar. Al final seremos dos generaciones las que tendremos que trabajar para que la agenda sea una palanca de transformación: la que tiene la responsabilidad de tomar decisiones en la actualidad y la de los y las jóvenes que asumirán dichas competencias en la próxima década.

Andrés R. Amayuelas, Presidente de la  
**Coordinadora de Organizaciones de Desarrollo de España**

---

3 <http://www.developmentprogress.org/sdgs-scorecard>





# Introducción

Arancha Acha,  
Directora de UNESCO Etxea



**Arantza Acha** es licenciada en Biología por la Universidad del País Vasco (EHU-UPV), y tiene un Máster en Conservación y Desarrollo Rural por la Universidad de Kent (Reino Unido).

Ha trabajado durante 7 años con la Unidad de Ciencias Ambientales de la Oficina de la UNESCO en Yakarta (Indonesia), promoviendo el desarrollo sostenible de comunidades locales e indígenas en Indonesia, Timor Oriental, Filipinas y Vietnam. Para ello ha trabajado en programas de ecoturismo, restauración de ecosistemas degradados, capacitación, lucha contra el cambio climático y promoción cultural, colaborando estrechamente con gobiernos nacionales y locales, comunidades locales, expertos y científicos, diversas agencias de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil.

Actualmente es la directora de UNESCO Etxea, el Centro UNESCO del País Vasco, que trabaja en los ámbitos de la sostenibilidad, la educación, la cultura y los derechos humanos en el País Vasco.

# Introducción

Arancha Acha, Directora de UNESCO Etxea

Desde su fundación en el año 1945, el objetivo de Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido el de constituir un foro en el que sus miembros (actualmente 193 estados) establezcan un diálogo en torno a problemáticas que trascienden de las fronteras individuales de cada país. A lo largo de estos años, los organismos propios de la ONU, como son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, así como sus diversas agencias y programas, han servido de espacio imprescindible para formular acuerdos mundiales en materias como la energía atómica, los procesos de descolonización, la lucha contra la pobreza, o la promoción de los derechos humanos. La ONU es, en definitiva, el espacio mundial para llegar a acuerdos y resolver problemas que nos afectan a escala global.

Como recoge la carta fundacional de las Naciones Unidas, “la Organización promoverá: niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”<sup>1</sup>. Sin embargo ha sido a partir del año 1960 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas ha liderado los esfuerzos mundiales de priorización e inversión para el desarrollo de las personas. De hecho, la ONU es la única institución mundial con competencias en materias de desarrollo, para lo cual ha puesto en marcha el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que coordina la labor de 33 agencias, programas, departamentos y fondos cuyo objetivo principal es el desarrollo humano.

## La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El 8 de septiembre de 2000, la Asamblea General aprobó la Declaración del Milenio<sup>2</sup>, estableciendo una visión conjunta y humanista para el comienzo del siglo XXI, comprometiéndose a construir un mundo más justo y próspero, libre de pobreza y violencia y donde todas las personas pudieran vivir con dignidad.

---

1 Carta Fundacional de las Naciones Unidas. Artículo 55. (1945). <http://www.un.org/es/sections/un-charter/introductory-note/index.html>

2 Asamblea General. Declaración del Milenio (2000) <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

En esta Declaración, los Estados Miembro de las Naciones Unidas, reconocían su responsabilidad colectiva respecto a las sociedades y su deber de respetar los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial.

La Declaración del Milenio recoge el acuerdo de que las relaciones internacionales del siglo XXI se deben de asentar sobre los principios de: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y la responsabilidad común. En un momento en el que los procesos de globalización eran evidentes e irreversibles, la Asamblea General buscó aprovechar el potencial positivo de esta mundialización para poner el foco de la cooperación internacional en los países en desarrollo y los países con economías en transición, centrando estos esfuerzos en 8 ámbitos de trabajo concretos, los que posteriormente se conocerían como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los 8 ODM se concretaban en 21 metas y 60 indicadores oficiales basados en datos estadísticos de 1990, y establecían 15 años de plazo para su ejecución y consecución. En un ejercicio pionero de coordinación y cooperación mundial, gobiernos nacionales, organismos multilaterales, el sector privado y la sociedad civil aunaron sus esfuerzos, guiados por la urgencia de erradicar del mundo la pobreza extrema.

A lo largo de 15 años, la experiencia de los ODM ha demostrado cómo la comunidad internacional puede coordinarse para confrontar los complejos retos que se esconden tras la pobreza, las enfermedades o la degradación medioambiental, entre otros. La formulación de nuevas estrategias, el uso de la tecnología y la cooperación internacional para el desarrollo de políticas de apoyo a los ODM han sido claves para el avance en la consecución de estos objetivos mundiales. La pobreza extrema se ha reducido a la mitad desde 1990; entre 2000 y 2010 se han evitado 3,3 millones de muertes por malaria y 22 millones por tuberculosis; desde 1995 6,6 millones de vidas se han salvado gracias al tratamiento con antirretrovirales; se ha reducido a la mitad el porcentaje de personas sin acceso a una fuente mejorada de agua potable; en este plazo también se ha avanzado en la paridad de género en la matriculación escolar, el acceso a servicios de salud materna e infantil y la participación de las mujeres en la política<sup>3</sup>.

Sin embargo, a pesar de los logros, la Agenda de Desarrollo del Milenio y los ODM han quedado lejos de alcanzar las metas acordadas. Los resultados de este esfuerzo global por erradicar la pobreza han sido insuficientes y desiguales. Las emisiones de carbono, lejos de reducirse se han incrementado; aunque se ha reducido el número de niños con desnutrición crónica, 1 de cada 4 niños

---

3 Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2015. (2015)  
[http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)

aún la sufre; la principal causa de muerte infantil siguen siendo enfermedades prevenibles; todavía hay 1.000 millones de personas sin acceso a instalaciones sanitarias mejoradas; y, a pesar del incremento en las matriculaciones escolares, la deserción escolar sigue siendo el mayor impedimento para alcanzar la educación primaria universal.<sup>2</sup>

Al añadido de la falta de cumplimiento de los objetivos acordados mundialmente, la agenda de los ODM ha recibido numerosas críticas relacionadas tanto con el proceso mediante el cual se formularon, como por la falta de ambición de la que adolecieron. La Declaración del Milenio y los ODM en torno a los que se articula fueron definidos por los países donantes y por expertos y expertas internacionales, sin incluir las prioridades y percepciones de los países que iban a ser los principales responsables de alcanzar los objetivos propuestos<sup>4</sup>. De igual manera, los ODM no incluían un enfoque unívoco de derechos humanos, ya que en la mayoría de los casos se formularon como “Reducir a la mitad la proporción de personas que no tiene acceso a agua potable” o “Reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre”. La formulación de una agenda mundial que de partida asume que habrá personas a las que no se va a dar respuesta a sus necesidades básicas supone un varapalo a los derechos de las personas y su dignidad.

Es por ello que desde el año 2011, anticipando que los ODM no se iban a alcanzar en su totalidad para el 2015, y que era necesario comenzar a redefinir lo que iba a ser la agenda de desarrollo mundial, la comunidad internacional comenzó un proceso profundo de reflexión y de debate. Este proceso no sólo se construyó en torno a los aprendizajes que se habían logrado con la agenda de los ODM, sino que también integró, desde un inicio, la perspectiva de la sostenibilidad medioambiental como elemento clave para un desarrollo realmente inclusivo y universal.

## El medioambiente, elemento clave para el desarrollo humano

Si bien es cierto que durante los primeros años desde su constitución, las Naciones Unidas centraron su campo en la acción medioambiental a combatir la amenaza de la era nuclear y el impacto de la contaminación radiactiva sobre la salud humana, desde mediados de los años 60, se comenzó a tener en cuenta una perspectiva más amplia del papel del medioambiente en el desarrollo humano. Con su obra “Primavera Silenciosa”<sup>5</sup>, Rachel Carson dio el primer paso para divulgar entre el público general el impacto que la degradación medioambiental tiene sobre las personas, dando inicio a un movimiento de concienciación

---

4 Khoo, S. M. (2005). The Millennium Development Goals: A Critical Discussion. *Trocaire Development Review*, 43-56.

5 Carson, Rachel (1962). *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin.

ecológica a escala mundial. Así, al final de la década de los 60 y principios de los 70, la comunidad internacional ya comenzaba a debatir la importancia de la utilización sostenible de los recursos naturales y el impacto de la degradación medioambiental en el bienestar humano.

Es por ello que las Naciones Unidas en el año 1972 organizaron la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo. Como resultado de esta conferencia se elaboró un Manifiesto Medioambiental con 19 principios<sup>6</sup> mediante los que se buscaba ofrecer «a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano».

Sin embargo, el gran hito mundial a la hora de incorporar la variable medioambiental dentro del desarrollo humano fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como la Cumbre para la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

En esta cumbre 172 gobiernos y 2400 representantes de organizaciones sociales se dieron cita para repensar el paradigma de desarrollo económico y buscar mecanismos que contribuyesen a frenar la destrucción de los recursos naturales irremplazables y la contaminación planetaria. En la Cumbre de Río el medioambiente pasa de ser una preocupación periférica para el desarrollo humano y se convierte en el punto central del mismo.

En Río (1992) se aprobaron tres grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura: el Programa 21, un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de principios en los que se definían los derechos civiles y obligaciones de los Estados; y una Declaración de principios relativos a los bosques, compuesta de una serie de directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo. En la misma línea de acción también se pusieron en marcha:

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>7</sup>: convención cuyo objeto es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, de forma que se prevenga una interferencia peligrosa entre las actividades humanas y el sistema climático. El Protocolo de Kyoto<sup>8</sup>, así como el reciente Acuerdo de París<sup>9</sup> son ejemplos de grandes acuerdos mundiales adoptados bajo el marco de esta convención.

---

6 Declaration, S. (1972). Declaration of the United Nations conference on the human environment. URL= <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp>.

7 Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático. 1972. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

8 PROTOCOLO DE KYOTO DE La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático. 1998. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

9 Acuerdo de París. 2015 [http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf)

- Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>10</sup>: persigue la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.
- Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación<sup>11</sup>: un acuerdo universal cuyo fin es promover una respuesta global para la desertificación.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, más conocida como Rio+20, líderes mundiales, junto con miles de participantes del sector privado, las ONG y otros grupos, se unieron para dar forma a la manera en que se puede reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente en un planeta cada vez más poblado. En concreto, Rio+20 se centró en cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza y en cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible. El documento final, El Futuro que Queremos<sup>12</sup>, argumenta que la agenda post-2015 debe ser construida sobre los cimientos de los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad.

## La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

La conjugación de las experiencias, aprendizajes y reflexiones que se habían recogido a través de la Vía Post-ODM y la Vía Rio+20 llevaron a las Naciones Unidas a poner en marcha mecanismos de participación para que los diferentes grupos de interés pudiesen aportar sus percepciones y prioridades en la definición de una Agenda Global que conjugara los objetivos de ambas vías. Así nació el proceso de definición de lo que se conoció como la Agenda post-2015, una agenda de más largo alcance, más ambiciosa y transformadora.

A través de grupos de trabajo, consultas temáticas y territoriales, grupos de expertos y expertas, y comités intergubernamentales en los que participaron miles de personas, finalmente los 193 Estados Miembro de las Naciones Unidas adoptaron en la Asamblea General del 25 de Septiembre de 2015 la Declaración: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>13</sup>. La Agenda 2030 establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Tabla 1) y 169 metas para avanzar hacia la sostenibilidad social, económica y ambiental en todas las sociedades.

10 Convenio Sobre La Diversidad Biológica. 1992. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

11 Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación. 1994. <http://www2.unccd.int/sites/default/files/documents/Spanish.pdf>

12 El futuro que queremos. 2012. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>

13 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 2015. [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

Tabla 1. 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para 17 retos

1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar.
4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente.
5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento.
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas.
8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente.
9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.
11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.



Esta Agenda supone un hito a escala internacional, ya que por primera vez se unen pobreza y desarrollo sostenible, poniendo de manifiesto que no es posible la erradicación de la pobreza sin tener en cuenta la sostenibilidad, cuestiones ambas que se venían trabajando en el marco de Naciones Unidas, pero nunca hasta ahora de manera conjunta. Así mismo, y bajo el lema “no dejar a nadie atrás”, se pone a las personas en el centro, entendiendo que no hay posibilidad de desarrollo humano que no tenga en cuenta los derechos humanos.

Pero sin duda, el mayor avance de la Agenda 2030 es que es una agenda compartida y universal. Los objetivos marcados son para todos los países y todas las sociedades. Por fin las Naciones Unidas y los gobiernos acuerdan que las necesidades de desarrollo son las mismas para todas las personas, independientemente del lugar donde vivan. Todas las personas necesitamos de salud, educación, vivienda, empleo, energía, igualdad, paz y ecosistemas sanos para vivir dignamente, tanto ahora, como en las generaciones futuras.

### **La Agenda 2030: de la formulación a la realidad**

Sin embargo, la Agenda 2030 no es una agenda perfecta. Si bien ha tratado de incorporar el mayor consenso tanto de los Estados Miembro, como de expertos y expertas, o grupos de interés (mujeres, pueblos indígenas, comunidades rurales, empresas privadas, gobiernos locales, etc.), la formulación de la declaración de la Agenda 2030, los ODS, los medios de implementación, y los mecanismos de seguimiento generan gran incertidumbre sobre su potencial realmente transformador y su viabilidad.

En su propia formulación, los ODS presentan contradicciones peligrosas. Observamos la pervivencia de antiguos conceptos de crecimiento material y económico, modelo incompatible con un nuevo modelo de desarrollo realmente sostenible e inclusivo. Por otro lado, al ser un acuerdo no vinculante, frente al que no se establecen mecanismos claros, transparentes y participativos de seguimiento, se corre el grave riesgo de encontrarnos frente a una mera declaración global de intenciones.

Conscientes de estas debilidades y contradicciones, es importante hacer una lectura más en profundidad sobre la Agenda 2030, desgranando cual es su potencial impacto transformador desde diferentes perspectivas, y analizando los principales riesgos a los que habrá de enfrentarse, si es que realmente aspiramos a que se convierta en una hoja de ruta clara de cara a la consecución de sociedades pacíficas, inclusivas y sostenibles. Por ello en esta publicación, contamos con la mirada experta de personas referentes a escala mundial dentro de sus ámbitos de trabajo, personas comprometidas y críticas, que han participado activamente tanto en los procesos de definición de la Agenda 2030,

como en su seguimiento, ejerciendo de esta manera una incidencia crítica y constructiva en foros internacionales. Con su participación en esta publicación buscamos proporcionar una herramienta de reflexión de calidad y eficaz para promover una acción crítica dentro de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

# Pobreza y Agenda 2030 ¿Qué significa realmente no dejar a nadie atrás?

Marco Gordillo Zamora,  
Coordinador de Campañas de Manos Unidas



**Marco Gordillo Zamora** es mexicano de nacimiento (1966) aunque la mayor parte de su vida ha residido en España. Es licenciado en Filosofía y en Teología y cuenta con un postgrado en Dirección de Asuntos Públicos. Es Coordinador de Campañas de Manos Unidas y Vocal de Incidencia Política en la Coordinadora Estatal de ONGD. Toda su vida profesional se ha dedicado a acompañar proceso de desarrollo en comunidades pobres y vulnerables, principalmente en el Sur de México, en Chiapas, y en Brasil, con especial dedicación a los desafíos indígenas y campesinos de dos países tan ricos como desiguales. Desde 2008 ha centrado su trabajo en Educación para el desarrollo y la ciudadanía global, con una mirada específica a tres cuestiones fundamentales para el desarrollo, el cambio climático, la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo sostenible. Ha acompañado los procesos internacionales de las Naciones Unidas relativas a estas tres temáticas, desde el trabajo en red con organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito estatal y europeo, con especial énfasis en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

# Pobreza y Agenda 2030

## ¿Qué significa realmente no dejar a nadie atrás?

Marco Gordillo Zamora, Coordinador de Campañas de Manos Unidas

### Introducción

La realización de la Cumbre de Financiación para el Desarrollo en Addis Abeba, la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Nueva York y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, hicieron del 2015 un año excepcional para la agenda política internacional. Estos eventos internacionales situaron el desarrollo sostenible como el paradigma central desde donde abordar el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad a nivel global, y los múltiples desafíos ambientales, cada vez más urgentes de afrontar, liderados por el cambio climático como la manifestación más clara de un modelo de desarrollo obsoleto, que es necesario ajustar y transformar.

En este contexto, el compromiso de los Estados por la erradicación de la pobreza a nivel global aparece como un elemento esencial, urgente e imprescindible para construir un auténtico desarrollo sostenible. No es casualidad que el preámbulo de la Agenda 2030 comience precisamente con este compromiso: "Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío al que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible" (Agenda 2030 n.2).

La lucha contra la pobreza adquirió notoriedad en la agenda internacional cuando en el seno de Naciones Unidas se aprobaron los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM) para el periodo 2000-2015. Allí aparecía como el primer objetivo "Erradicar la pobreza extrema y el hambre", y la voluntad de haber reducido a la mitad el número de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día. El informe de Naciones Unidas de 2015 sobre los ODM da cuenta con satisfacción, del resultado obtenido, cuando examina este objetivo: "A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015" (Informe ODM 2015 p.4).

Pero la Agenda 2030 es mucho más ambiciosa. No conforme con "haber reducido a la mitad" el número de personas en pobreza extrema, esta vez se plantea como primer objetivo: "Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo" y como primera meta trabajar para que "de aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema" (ODS 1, Meta

1.1). Y para ello, la Agenda 2030 trabaja con dos claves nuevas y absolutamente relevantes, en el marco de una Declaración de las Naciones Unidas aprobada por 193 países. La primera de ellas es el concepto mismo de pobreza, como un fenómeno íntimamente relacionado con nuestro modelo de desarrollo, en el que diferentes factores interactúan dinámicamente, desde una perspectiva sistémica y global. La persistencia de la pobreza desde esta visión más amplia y compleja, sería la manifestación más clara e inquietante de un modelo de desarrollo capaz de generar cada vez mayor riqueza, pero que al mismo tiempo produce más desigualdad entre los países y las personas, y que crece a costa del deterioro ambiental y de un uso insostenible de los recursos naturales. Pobreza, desigualdad, deterioro ambiental y crecimiento económico son todos ellos al mismo tiempo, junto con sus relaciones recíprocas, el punto de partida para comprender qué significa hoy luchar contra la pobreza. Así lo reconoce la Agenda 2030 cuando afirma: “El desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes” (Agenda 2030 n.13).

La segunda clave, igualmente novedosa y relevante, es la manifestación expresada de la Agenda 2030 de caminar hacia un desarrollo sostenible e inclusivo, en el que ninguna persona se quede atrás. “No dejar a nadie atrás” es la discreta confesión, el reconocimiento de los Estados, de que nuestro modelo de progreso y desarrollo avanza, crece y mejora, beneficiando a una gran mayoría, pero dejando a millones de personas por el camino, excluidas permanentemente de los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo. Si queremos acabar con la pobreza extrema en el 2030, eso pasa necesariamente por incluir a los excluidos y marginados del progreso, los más pobres de entre los pobres, haciéndoles efectivamente partícipes de los beneficios de un desarrollo que sea inclusivo, justo y sostenible. Por eso es tan importante este principio de actuación en la Agenda 2030, expresado de manera clara y ambiciosa en la Declaración de la Agenda, con estas firmes palabras: “Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás. Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental, por lo que deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados” (Agenda 2030 n.4).

En las páginas siguientes nos proponemos profundizar en las implicaciones metodológicas, políticas y prácticas del objetivo de la Agenda 2030 de erradicar la pobreza en todas sus formas, y de no dejar a nadie atrás. Para ello, analizaremos en primer lugar las estrategias y principios que plantea la Agenda 2030 *para no*

*dejar a nadie atrás*. Posteriormente abordaremos cuestiones relevantes para la lucha contra la pobreza como los métodos de identificación y seguimiento de las personas pobres, quiénes son las personas excluidas y cuáles son los factores que los orillan a la pobreza. Finalmente examinaremos las políticas públicas a través de las cuales se intenta llegar a estas personas, considerando el papel de los gobiernos y de la sociedad, en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

### La visión y las herramientas de la Agenda 2030 para no dejar a nadie atrás

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es el fruto de la intersección de dos procesos paralelos de Naciones Unidas entre 2012 y 2015: el final de la Agenda de desarrollo centrada en los ODM en 2015, y el resultado de la Cumbre de Desarrollo Sostenible, Río+20, celebrada en Río de Janeiro en 2012. De esta cumbre salió el mandato de elaborar unos *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, que a la larga acabarían convirtiéndose en los 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) de la Agenda 2030. Pues bien, el documento preparatorio de la cumbre de Río, lanzado por el Secretario General de las Naciones Unidas a principios de ese año, titulado *Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir* (Naciones Unidas, 2012) plantea con claridad las paradojas de nuestro modelo de desarrollo<sup>1</sup>: mientras la economía mundial creció en un 75% entre 1992 y 2010, la desigualdad siguió creciendo en este mismo periodo, de modo que el ingreso bruto per cápita de los países de altos ingresos fue en el año 2010 unas treinta veces superior al de los países de bajos ingresos. Al mismo tiempo, los buenos índices de crecimiento económico de estos veinte años, han ido acompañados de un proceso de deterioro del planeta y de sus recursos. Así por ejemplo, cada año se pierden 5,2 millones de hectáreas netas de bosques, la pérdida de biodiversidad y el deterioro de los ecosistemas está provocando una disminución de dos terceras partes de los servicios que la naturaleza proporciona a la humanidad, el 85% de las poblaciones de peces están sobreexplotadas, agotadas, en recuperación o plenamente explotadas, las emisiones de gases de efecto invernadero aumentaron un 38% en estos años, etc. de modo que tenemos un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico, que es eficaz en la creación de riqueza –dimensión económica- pero no lo es tanto ni en la distribución de la riqueza generada –dimensión social- ni en los perjuicios que genera al planeta en la explotación, transformación y uso de los recursos naturales –dimensión ambiental-. Y esto afecta a todos, pero especialmente a

<sup>1</sup> Los datos enunciados en este párrafo proceden todos de este documento, y se pueden verificar fácilmente en el Recuadro 1 del texto referido.

las personas más pobres y vulnerables. Ciertamente es que el crecimiento económico en este periodo permitió reducir drásticamente la pobreza extrema, pasando de un 43% de la población en 1990 al 27% en 2005<sup>2</sup>. Sin embargo, el mismo informe ofrece datos que permiten constatar la precariedad en la que aún permanecen millones de personas en el mundo, incluso con ingresos superiores a 1,25 dólares al día, que es el criterio utilizado en aquél momento para medir la pobreza absoluta. Así por ejemplo, 880 millones de personas no tienen acceso a agua potable y 2.600 millones no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento, el 20% de la población no tiene acceso a la electricidad, 65 millones de niños y niñas en edad escolar no tienen acceso a la educación primaria, etc.

Este es el diagnóstico de la realidad que subyace a la Agenda 2030, para quien la persistencia de la pobreza en un mundo cada vez más rico, el aumento de las desigualdades y la insostenibilidad ambiental de nuestro modelo de desarrollo se convierten en los tres grandes desafíos a los que la Agenda 2030 busca dar respuesta de manera conjunta, a partir de un modelo de desarrollo sostenible, que integre de manera armónica las tres dimensiones de la sostenibilidad: la económica, la social y la ambiental.

La lucha contra la pobreza en la Agenda 2030, por lo tanto, sólo puede tener lugar y éxito en el marco de un desarrollo que sea, a la vez, *inclusivo* y *sostenible*, en oposición a un modelo de desarrollo que genera riqueza pero es excluyente e insostenible. Esta visión sistémica de la lucha contra la pobreza aparece en la Agenda en múltiples ocasiones y de diferentes formas. Destacamos tres:

a) Una agenda *inclusiva* para no dejar a nadie atrás.

La palabra "inclusivo" forma parte de la formulación de 5 de los 17 ODS, y aparece expresamente en 5 de las 169 metas propuestas, y 22 veces más a lo largo del texto de la Agenda. Y no es de extrañar, si el punto de partida es, como hemos comentado más arriba, cómo beneficiar del desarrollo a una gran parte de la población que permanentemente queda excluida de la riqueza, el bienestar y del acceso a bienes y servicios, incluir a todas las personas como beneficiarias del desarrollo se convierte en un imperativo moral, y en el único referente válido para considerar que cada uno de los objetivos se ha cumplido satisfactoriamente. *Inclusivas* han de ser la educación (ODS 4), el crecimiento económico (ODS 8), las infraestructuras (ODS 9), las ciudades (ODS 11) y el acceso a la justicia (ODS 16). En el texto de la Agenda 2030 ser *inclusivos* hace referencia a *empoderar* a los excluidos, para hacerlos partícipes de los bienes y servicios de un desarrollo compartido y para todas las personas. Precisamente *para todos* es otra de las expresiones que utiliza la Agenda en la formulación de los ODS, para

<sup>2</sup> Según los datos más actuales del Banco Mundial, en 2012 el 12,7% de la población mundial, unos 900 millones de personas, se encontraban por debajo de la línea de la pobreza, basada en el indicador actualizado de 1,90\$ por día (World Bank Group, 2016, p.3).



establecer el nivel de ambición necesario para que *nadie se quede atrás*. Así, la Agenda propone un acceso a la salud y la educación *para todos* (ODS 3 y 4) agua, saneamiento y energía *para todos* (ODS 6 y 7), trabajo decente *para todos* (OE 8), etc. Pero también incorpora con fuerza la lucha contra las desigualdades como un elemento central *para que nadie se quede atrás*. Así, es la primera vez que una agenda global de desarrollo se propone en sí mismo como un objetivo la reducción de las desigualdades, entre y dentro de los países (ODS 10). Y aunque la palabra *desigualdad* se refiere en este caso a desigualdades de ingresos y de oportunidades, la Agenda 2030 plantea en su conjunto el trabajo por la *igualdad* desde una dimensión más política y de empoderamiento. De este modo hay que entender el objetivo dedicado a la igualdad de género (ODS 5) y otros ya mencionados como los relativos a la educación o la salud.

b) Una Agenda *universal* para todos los países.

Una de las características más potentes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la *universalidad*: “[...] Estos Objetivos y metas son universales y afectan al mundo entero, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo” (Agenda 2030 n.5). Universalidad significa al menos dos cosas importantes. Una, que ningún país, sea rico o sea pobre, puede considerarse a sí mismo satisfecho en relación con el desarrollo sostenible. Todos los países tienen deberes y necesitan implementar políticas y estrategias específicas que les permitan avanzar hacia un verdadero *desarrollo sostenible*, incorporando armónicamente las tres dimensiones de la sostenibilidad: la social, la económica y la ambiental. También los países ricos necesitan esforzarse para superar sus contradicciones relativas a la pobreza, las desigualdades y la insostenibilidad ambiental, tanto fuera como en su propio territorio. La Agenda 2030 supera el paradigma de un mundo dividido en Norte y Sur, en el que los países pobres han de avanzar hacia modelos de desarrollo semejantes al de los países ricos, porque el modelo de desarrollo de los países industrializados no es sostenible y sus patrones de consumo no son ni pueden ser universalizables para el resto de la población, en el contexto de un mundo finito y con recursos limitados. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, *universalidad* significa que las políticas domésticas de todos los países, también las de los países ricos, han de estar alineadas con los principios del desarrollo sostenible y con el principio de *no dejar a nadie atrás*. La Agenda 2030 plantea como nunca antes el desafío de la *coherencia de políticas* para el desarrollo sostenible. Y para ello son tan importantes la política exterior, de comercio o de cooperación, como las políticas agrarias, medio ambientales y sociales, dentro y fuera del propio país.

c) Una Agenda con objetivos y metas de *carácter integrado e indivisible*.

Otro de los elementos novedosos y reconfortantes de la Agenda 2030 es su profunda convicción de que las relaciones e interconexiones entre la pobreza, las

desigualdades, el deterioro ambiental y el crecimiento económico, ha de tener su correlato en una relación también sistémica entre los diferentes Objetivos: “Reiteramos el carácter universal, indivisible e interrelacionado de la presente Agenda y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluidos los medios de implementación” (Agenda 2030 n.71). La compleja realidad del mundo actual y su carácter global en el que todo está interconectado, impide trabajar eficazmente contra la pobreza y sus diferentes manifestaciones trabajando por compartimentos estancos. Pobreza y medio ambiente en este contexto vendrían a ser las dos caras de una misma moneda, en la que el deterioro ambiental es consecuencia de nuestro modelo de crecimiento económico, y al mismo tiempo la crisis ecológica y las desigualdades acaban golpeando más a los más pobres y vulnerables. Erradicar la pobreza absoluta para el 2030 no solamente tiene que ver con los esfuerzos de la comunidad internacional para cumplir con el ODS 1, sino con la voluntad y la capacidad de los Estados para abordar de manera conjunta, integrada e indivisible, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que plantea la Agenda 2030. Por ejemplo, del total de la población que actualmente vive en pobreza extrema en todo el mundo, se calcula que el 85% vive en zonas rurales (UNDP 2016 p.11) lo cual quiere decir, que dependen absolutamente de la salud de los ecosistemas para sobrevivir. Si es así, entonces afrontar con decisión el desafío del cambio climático (ODS 13), la gestión sostenible de los mares y océanos (ODS 14) y de los ecosistemas terrestres (ODS 15), y el cambio necesario en nuestros patrones de producción y de consumo (ODS 12) son elementos tan imprescindibles para luchar contra la pobreza como lo son las estrategias específicas de salud, educación, seguridad alimentaria, o el desarrollo económico y la construcción de sociedades pacíficas y con acceso a la justicia. De modo que, si los Objetivos y Metas son indivisibles e interdependientes, una de las aportaciones más significativas de la Agenda 2030 es la clave de que, para acabar con la pobreza extrema, las estrategias han de tener siempre una aproximación holística e integral. Erradicar la pobreza y construir un modelo de desarrollo inclusivo, justo y sostenible no son dos cosas diferentes, sino la evidente constatación de que, desde una mirada exclusivamente economicista, podemos disminuir drásticamente el número de personas en pobreza absoluta, sin que eso necesariamente les garantice una vida digna, con acceso a servicios y a oportunidades, en un entorno saludable, de manera permanente.

### **La importancia de identificar con claridad a quienes han sido dejados atrás**

Una de las satisfacciones más grandes de los Objetivos del Milenio fue la consecución, cinco años antes del 2015, de la meta propuesta de reducir a la mitad el número de personas en pobreza extrema. Según constata el Informe

2015 sobre los ODM: "A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015 [...] En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido a 14% en 2015" (Naciones Unidas, 2015, p.4). El Banco Mundial por su parte, afirma que esta disminución de la pobreza sucedió principalmente a partir del año 2000, en la región oriental y sur de Asia, donde el rápido crecimiento de China e India sacaron de la pobreza a millones de personas (World Bank Group 2016, p.3). El primer Informe sobre los ODS, por su parte, añade que a pesar de estos logros, "la pobreza continúa siendo generalizada en África subsahariana, donde más del 40% de las personas vivían con menos de 1,90 dólares al día en 2012 (Naciones Unidas 2016, p.3).

Todos estos datos tienen en común una metodología para medir la pobreza, basada fundamentalmente en un criterio económico: la pobreza absoluta medida como la población que no logra un consumo superior a 1,25 dólares al día, en paridad de poder adquisitivo (PPA). El Banco Mundial estableció esta cantidad de referencia en 2005, a partir del promedio de las líneas de pobreza de los 15 países más pobres del mundo<sup>3</sup>. En el 2015 esta cifra se ha modificado a 1,90 dólares al día, a partir de una actualización al alza del coste de la vida (World Bank Group 2016 p.5).

Aunque sin duda es una herramienta útil, que nos ayuda a hacer una aproximación general del porcentaje de población que vive en pobreza extrema en cada momento, este método de mapeo tiene varias limitaciones. Estas son tres de las más relevantes: La primera es que, al establecer la línea de pobreza a partir de la media de los países más pobres, cada vez que se actualice la cantidad que sirve como referencia, siempre se hará a partir de las medias de los países más pobres, y por lo tanto, con esta metodología, siempre habrá países pobres, por más que éstos crezcan o mejoren. En la práctica, con esta manera de medir, el ODS 1 –erradicar la pobreza extrema- siempre sería inalcanzable. Para salir de este círculo vicioso, el Banco Mundial estableció la nueva referencia de 1,90 dólares al día, no a partir del promedio de pobreza de los 15 países más pobres, sino a través de la actualización del coste de la vida de varios países, a partir de la paridad de poder adquisitivo<sup>4</sup>. La segunda es que una actualización realizada de esta forma, da por supuesto que 1,90 dólares al día – equivalente a 1,25

3 Malawi, Mali, Etiopía, Sierra Leona, Níger, Uganda, Gambia, Ruanda, Guinea-Bissau, Tanzania, Tajikistan, Mozambique, Chad, Nepal y Ghana. Como se puede ver, trece de los quince países son del África subsahariana.

4 Se puede profundizar en esta interesante reflexión en el artículo de Chris Hoy publicado por el ODI (Overseas Development Institute) en octubre del 2015 titulado: *The definition of extreme poverty has just changed – here's what you need to know.* <https://www.odi.org/comment/9934-extreme-poverty-definition-world-bank-sustainable-development-goals>

dólares en el 2005- es una cantidad suficiente para que una persona acceda a los recursos y servicios mínimos para vivir con dignidad. Y eso es algo que muchos ponen en cuestión, considerando esa cantidad aleatoria y claramente insuficiente para establecer la línea divisoria entre ser pobre extremo y dejar de serlo. En tercer lugar, este criterio utilizado por el Banco Mundial se basa en un enfoque unidimensional-monetarista de la pobreza, reduciéndola a la incapacidad de las personas para consumir. Pero la Agenda 2030 plantea un enfoque de pobreza multidimensional, y por tanto hace necesario trabajar con otras metodologías para mapear a aquéllos que están siendo dejados atrás.

Está el esfuerzo realizado por la *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI) de la Universidad de Oxford, que en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha creado el llamado *Índice Multidimensional de la Pobreza (IMP)*<sup>5</sup>. La gente pobre en su vida cotidiana experimenta diferentes formas de privación al mismo tiempo –sobre salud, educación, etc.- algunas no vinculadas necesariamente con la falta de dinero. El IMP básicamente consiste en valorar la situación de pobreza de las personas a partir de las carencias constatadas en relación a diez indicadores focalizados en la salud, la educación y el nivel de vida: nutrición, mortalidad infantil, años de escolaridad, asistencia a la escuela, combustible para cocinar, saneamiento mejorado, agua potable, electricidad, vivienda y bienes. A partir de aquí, es posible identificar a los hogares que sufren pobreza multidimensional –carencias por encima del 33% de los indicadores ponderados-. Y también permite medir la *intensidad* de estas carencias, identificando a aquellos que sufren pobreza multidimensional extrema –carencias por encima del 50%- o son vulnerables y están en riesgo de caer en pobreza multidimensional –carencias entre el 20 y el 33%-. Si analizamos la pobreza en los Países Menos Adelantados comparando el criterio monetarista unidimensional del Banco Mundial con el criterio de Pobreza Multidimensional, podemos ver fácilmente que en más de un tercio de estos países hay disparidades muy significativas en la cantidad de personas consideradas pobres, de modo que erradicar la pobreza de ingresos no necesariamente significa eliminar la pobreza en *todas sus formas y dimensiones*, como plantea la Agenda 2030 (UNDP 2016 pp.10-11).

Esfuerzos semejantes encontramos en el indicador AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion) utilizado por la Unión Europea en su Estrategia 2020, en su apartado de integración social. Según este criterio, se consideran personas “En Riesgo de Pobreza y/o Exclusión” (ERPE en castellano) a aquellas cuyos ingresos son inferiores al 60% de la renta disponible, que además padecen una carencia material severa de al menos 4 de 9 bienes materiales relacionados con la calidad

---

5 Se puede ver una amplia información sobre la metodología, uso y resultados de este Índice en la web: <http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/>

de vida (comer carne, pescado y pollo con cierta frecuencia, salir de vacaciones una vez al año, tener lavadora, televisor, teléfono, etc.) y en las que en el hogar existe baja intensidad laboral<sup>6</sup>. Con esta metodología, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN) presentó recientemente en España su "VI Informe sobre El Estado de la Pobreza en España" (EAPN 2016) donde afirma que más de 13 millones de españoles viven en riesgo de pobreza y/o exclusión social, y más de 3,5 millones de personas viven en situación de pobreza severa.

De modo que para *no dejar a nadie atrás*, ni en los países pobres, ni en los de renta media, ni en los países ricos, es necesario trabajar con una comprensión amplia y multidimensional de la pobreza y la exclusión, que nos permita identificar con claridad quiénes son y dónde están quienes *están siendo dejados atrás* en nuestro proceso global de desarrollo. Y está claro que para hacerlo, debemos tomar en cuenta no sólo el criterio de ingresos económicos, sino todos aquellos factores que intervienen y determinan o condicionan las situaciones de pobreza y exclusión. A continuación mencionamos brevemente cuatro factores imprescindibles para no dejara a nadie atrás (PNUD 2016):

*La geografía.* Desde hace tiempo sabemos que el lugar donde viven las personas determina sus posibilidades de bienestar. La diferencias de ingresos, de nivel de vida y de bienestar vienen determinadas en buena parte por el país en el que se nace, y muchas veces también por el lugar en el que se vive dentro del país, en qué provincia, o si en zona rural o urbana. Así por ejemplo, el hecho de que el 85% de las personas que padecen pobreza extrema vivan en zonas rurales, condiciona sus propias posibilidades de salir adelante, alejadas del acceso a servicios básicos, de la administración regional, etc. La población rural de los Países Menos Adelantados tiene un 50% más de posibilidades que los que viven en zonas urbanas de carecer de saneamiento o acceder a la educación secundaria, y cuatro veces más probabilidades de no tener acceso al agua potable (UNCTAD 2015, p.111).

*Las desigualdades.* Detrás de las bolsas de pobreza hay diferentes tipos de desigualdad. Según el Banco Mundial, el efecto del crecimiento para reducir la pobreza es menor en países con mayores desigualdades (WB 2014). Grandes desigualdades pueden generar mayor pobreza, haciéndola persistente. Así, habrá que tomar en cuenta no sólo las *desigualdades económicas* –de acceso y propiedad de bienes y de oportunidades para el empleo-, sino también las *desigualdades sociales* –que implican un desigual acceso a la educación, la salud, la nutrición, etc.–, las *desigualdades políticas y de poder* –participación

<sup>6</sup> Más información sobre el Indicador AROPE en la página del INE, Instituto Nacional de Estadística. [http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INESeccion\\_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout)

política, capacidad de expresar y exigir derechos, acceso a la justicia, etc- y las *desigualdades culturales* –falta de reconocimiento de grupos étnicos, de su lengua, costumbres, etc.-. Estas desigualdades en conjunto afectan a los más pobres, al negarles derechos, oportunidades y recursos, dejándolos al margen del crecimiento y el desarrollo: pobres rurales y urbanos, pueblos indígenas, minorías étnicas, mujeres y niñas, personas con minusvalías, inmigrantes, refugiados, grupos discriminados, etc. Todos ellos son excluidos, y forman parte de *aquéllos que estamos dejando atrás* a quienes la Agenda 2030 quiere priorizar.

*La inequidad de género.* Invertir recursos en el empoderamiento de las mujeres puede multiplicar con claridad los progresos en el desarrollo. Según el Banco Mundial, estas desigualdades de género se manifiestan fundamentalmente en la disparidad de acceso a la escuela, en la desigualdad en el acceso a bienes y a oportunidades económicas, en el desproporcionado impacto en las mujeres de desastres naturales y degradación ambiental, en la desigualdad de voz y de poder tanto en los hogares como en la sociedad, y en fin, en la excesiva mortalidad de mujeres menores de sesenta años en los países más pobres (WB 2012).

*La vulnerabilidad.* Las crisis económicas y ambientales golpean más fuerte a las personas y los países más vulnerables, y pueden llegar a revertir los pasos dados en el desarrollo. Los Países Menos Adelantados son estructuralmente vulnerables a las crisis de la economía mundial, y son extremadamente vulnerables a los desastres naturales, especialmente al cambio climático. Entre 2010 y 2013 las personas viviendo en estos países tuvieron cinco veces más probabilidades de morir por causa de desastres climáticos que cualquier otra persona de cualquier otro lugar del mundo.

De este panorama general sobre la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la vulnerabilidad de aquéllos que están siendo dejados atrás, se deduce la importancia y la urgencia de implementar políticas de desarrollo específicas que permitan, de manera eficiente, sacar a todas estas personas de su situación. A ello dedicaremos el último apartado del artículo.

## Las estrategias políticas necesarias para no dejar a nadie atrás

La aprobación unánime de la Agenda 2030 en septiembre de 2015 en las Naciones Unidas, implica el compromiso de los Estados con unos objetivos y metas que han de cumplirse para todas las naciones y pueblos, y para todos los segmentos de la sociedad, con el empeño de alcanzar *primero* a los más rezagados. Y ello no es una tarea fácil, incluso teniendo voluntad política para hacerlo. El *Overseas Development Institute* (ODI) ya hizo un ejercicio en 2015 en

el que se planteaba si con nuestras políticas actuales estaríamos en condiciones de alcanzar los 17 ODS en 2030, o si era necesario realizar cambios relevantes. Y concluye que actualmente ningún objetivo está garantizado; que sólo tres se podrían alcanzar con cierta facilidad sin un cambio radical de políticas – crecimiento económico y reducción de la pobreza extrema entre otros- nueve podrían cumplirse si hay un esfuerzo serio a través de políticas específicas y recursos necesarios. Y cinco de ellos son actualmente inalcanzables, a menos que hagamos un cambio radical en la orientación de nuestras políticas actuales: desigualdades, cambio climático, ciudades sostenibles, patrones de consumo y océanos (ODI 2015)<sup>7</sup>. En su informe del 2016 el ODI realiza una aproximación económica de lo que habría que invertir anualmente para no dejar a nadie atrás en educación, salud y protección social, diferenciando entre las capacidades y esfuerzos en los países menos adelantados y los de renta media (ODI 2016). Por su parte, la *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN) emitió, con motivo del primer aniversario de la Agenda 2030, un Informe de seguimiento de los ODS. En él plantea cuál es la situación de cada país, su punto de partida, de cara a cumplir los 17 ODS en los próximos años. Aunque ningún país obtiene la puntuación máxima -100- y nadie se acerca a ella, son los países escandinavos los mejor colocados en los primeros puestos. Y en sentido contrario, de los 149 países examinados, 28 de los 30 últimos son del África subsahariana. Son estos países, en los que más del 40% de su población vive en pobreza extrema, quienes tienen menos probabilidades, capacidades y recursos para cumplir con la Agenda (SDSN 2016).

Todos estos análisis nos ponen en alerta sobre los esfuerzos necesarios y extraordinarios a realizar si queremos realmente acabar con la pobreza y no dejar a nadie atrás. Todos ellos nos dicen con claridad que no podemos seguir haciendo lo mismo si queremos resultados diferentes. El *Global Sustainable Development Report* (GSDR) cuyo mandato en Río+20 fue de proveer de base científica al seguimiento de los ODS, dedica su informe del 2016 a analizar las políticas necesarias para conseguir que *nadie se quede atrás* (United Nations 2016). Cuatro son las estrategias más importantes que analiza:

*El crecimiento económico.* Se contempla como un elemento esencial para la erradicación de la pobreza, aunque es claro que el crecimiento económico en sí no garantiza una distribución equitativa de la riqueza, y que el gran desafío es generar desarrollo económico en el marco del desarrollo sostenible.

*Sistemas de protección social.* Es uno de los componentes esenciales de la sociedad para no dejar a nadie atrás, garantizando protección para todos en la

---

7 En realidad el ejercicio está planteado sobre algunas metas de cada uno de los objetivos, aquellas más objetivamente cuantificables. Puede verse el gráfico con sus conclusiones en [www.developmentprogress.org/sdgs-scorecard](http://www.developmentprogress.org/sdgs-scorecard)

salud, la vejez, el paro, minusvalías, la jubilación, etc. Pero la mayoría de los países en desarrollo cuenta con sistemas muy frágiles de protección social. Mientras sólo el 27% de la población mundial cuenta con un sistema amplio de protección social, el 73% restante no lo tiene, o sólo lo tiene parcialmente (OIT 2014).

*Estrategias geográficas.* Dado el determinante geográfico de la pobreza, es esencial contar con estrategias específicas para ofrecer servicios y oportunidades a quienes viven más alejados de los centros de desarrollo, garantizando educación, salud, transporte, empleo.

*Estrategias sectoriales.* Son las más comunes en intervenciones de desarrollo, y muchas de ellas están alineadas con varios de los ODS, por ejemplo, acceso universal al agua potable y saneamiento, a electricidad y combustible para cocinar, educación, salud, etc. Es necesario evaluar más para verificar la eficacia de estas políticas. Otros ODS sin embargo, no cuentan con este enfoque o no tienen tradición sobre él, y será necesario crear estrategias sectoriales pensando en los más pobres. En cualquier caso, es necesario identificar los grupos de interés relevantes, los factores que afectan a los resultados, y los recursos necesarios para conseguir los resultados previstos.

En conclusión, construir políticas públicas sólidas y eficaces en todos los países para que nadie se quede atrás, implica la participación activa de los propios interesados en el diseño de las estrategias, supone la actualización y corrección de algunas de ellas, y una manifestación clara de la voluntad política de no dejar a nadie atrás, expresada en presupuestos y recursos suficientes y adecuados.

## Conclusión

En julio de 2016 tuvo lugar, dentro del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, la primera reunión de seguimiento sobre los compromisos de la Agenda 2030. En su declaración final, los Ministros comenzaban el texto con estas palabras:

*Prometemos que nadie se quedará atrás en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este primer foro político de alto nivel para el desarrollo sostenible que se celebrará después de su histórica aprobación, subrayamos la necesidad de que sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas se cumplan para todas las naciones y pueblos y para todos los sectores de la sociedad. Destacamos que la Agenda 2030 se centra en las personas, es universal y transformadora y que sus objetivos y metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental [...]. Reafirmamos todos los principios reconocidos en*



*la Agenda y que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible<sup>8</sup>.*

Estas palabras resumen perfectamente el espíritu de los ODS y recogen las esencias de la Agenda 2030, para que ésta sea realmente transformadora, y se convierta en una herramienta colectiva para construir un mundo justo y sostenible, en el que nadie se quede atrás. Pero todos somos conscientes de las dificultades que estas buenas intenciones entrañan, ya que transformar nuestro mundo implica cambios importantes en nuestras políticas, en la economía, en nuestros patrones de producción y consumo, etc. No será tarea fácil. Pero está claro que el que la Agenda sea transformadora, o sólo una legitimadora más del orden actual, depende de todos, no sólo de los políticos. Y aquí las organizaciones de la sociedad civil tienen mucho que hacer y mucho que decir.

---

<sup>8</sup> El texto completo de la Declaración está disponible en:  
[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/HLS/2016/1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLS/2016/1&Lang=S)

## Bibliografía

EAPN. Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. VI Informe. *El Estado de la Pobreza. Seguimiento del Indicador de pobreza y exclusión social en España 2009-2015*. (2016) <http://www.eapn.es/estadodepobreza/>

CHEN, S. & RAVALLION, M. (2012) *More Relatively-Poor in a Less Absolutely-Poor World*. World Bank Policy Research Working Paper 6144.

NACIONES UNIDAS (2012) *Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir*. Informe del grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad mundial. Nueva York.  
<http://nacionesunidas.org.co/biblioteca/publicaciones/gente-resiliente-en-un-planeta-resiliente-un-futuro-que-vale-la-pena-elegir/>

NACIONES UNIDAS (2015) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York.  
[http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)

NACIONES UNIDAS (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York.  
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

NACIONES UNIDAS (2016) *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016*, Nueva York.  
[http://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016\\_Spanish.pdf](http://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016_Spanish.pdf)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT (2014) *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015. Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*. Ginebra.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245156.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245156.pdf)

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE - ODI (2015) *Projecting Progress: Reaching the SDGs by 2030*, London.  
[http://www.developmentprogress.org/sites/developmentprogress.org/files/scorecard\\_report.pdf](http://www.developmentprogress.org/sites/developmentprogress.org/files/scorecard_report.pdf)

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE – ODI (2016) *Leaving no one behind a critical path for the first 1,000 days of the Sustainable Development Goals*. London.  
[http://www.developmentprogress.org/sites/developmentprogress.org/files/case-study-summary/leaving\\_no\\_one\\_behind\\_summary.pdf](http://www.developmentprogress.org/sites/developmentprogress.org/files/case-study-summary/leaving_no_one_behind_summary.pdf)

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK - SDSN (2016) *SDG Index & Dashboard - Global report*. New York.  
[http://sdgindex.org/assets/files/sdg\\_index\\_and\\_dashboards\\_compact.pdf](http://sdgindex.org/assets/files/sdg_index_and_dashboards_compact.pdf)

UNCTAD – CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (2015). *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2015. La transformación de las economías rurales. Panorama General*. Nueva York y Ginebra.

[http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/lc2015overview\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/lc2015overview_es.pdf)

UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (2016) *Global Sustainable Development Report 2016*, New York.

[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2328Global%20Sustainable%20development%20report%202016%20\(final\).pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2328Global%20Sustainable%20development%20report%202016%20(final).pdf)

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP (2016). *Getting to the last mile in Least Developed Countries*. New York. (Advance Unedited Edition)

WORLD BANK (2012) *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*.

WORLD BANK (2014) *Prosperity for all. Ending extreme poverty*. A Note for the World Bank Group Spring meetings 2014.

WORLD BANK GROUP (2016) *Global Monitoring Report 2015/2016. Development Goals in an Era of Demographic Change*. Washington, DC  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22547>



# Retos y oportunidades para la igualdad de género en el nuevo orden mundial para el desarrollo sostenible

Emilia Reyes,  
Directora de Presupuestos de Equidad de Género



**Luisa Emilia Reyes Zúñiga** es maestra y Licenciada en Estudios en Relaciones Internacionales, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se ha especializado en el vínculo entre agendas estructurales de desarrollo sostenible y la igualdad de género, incluyendo temas como gestión integral del riesgo de desastres y cambio climático. Para ello se ha dedicado a la investigación y promoción de la herramienta de presupuestos públicos con perspectiva de género a partir de una entrada macroeconómica vinculada al marco de los derechos humanos. A nivel nacional ha capacitado de manera ininterrumpida por 9 años a funcionarias y funcionarios de gobierno en materia de gestión pública, política fiscal y marco legal para la igualdad de género. En la agenda global participó activa y sistemáticamente en el proceso Post-2015 y la Agenda 2030 desde 2012. En los últimos años ha formado parte de las redes globales y regionales de incidencia para la igualdad de género en el desarrollo sostenible, buscando promover una agenda integral en diversos procesos de negociación junto con la Agenda 2030, tales como la Comisión para el Estatus de la Mujer, la Conferencia sobre Población y Desarrollo, Hábitat III, Financiamiento para el Desarrollo, cambio climático, y procesos regionales bajo el mandato de la CEPAL y la Conferencia Regional de Población y Desarrollo. Fue parte de la delegación mexicana en los procesos de la Agenda 2030, del Acuerdo de París y de Hábitat III.

Actualmente es Directora de Presupuestos para la Igualdad y el Desarrollo Sustentable en la organización no gubernamental Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia. Para el periodo 2015-2016, Equidad de Género será una de las 8 Organizaciones Coordinadoras del Grupo Mayor de Mujeres bajo la plataforma Rio+20 para la Agenda 2030. Emilia Reyes es el enlace focal del mismo, con la finalidad de promover la activa participación de organizaciones feministas y de mujeres de América Latina y el Caribe en el proceso Post-2015.

# Retos y oportunidades para la igualdad de género en el nuevo orden mundial para el desarrollo sostenible

Emilia Reyes, Directora de Presupuestos de Equidad de Género

En 2015 los países miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se comprometieron a transitar hacia un modelo de desarrollo sostenible en un proceso inédito hasta el momento. En ese marco los compromisos específicos quedaron plasmados en cuatro instrumentos internacionales que, en conjunto, deberían atender los elementos estructurales para una efectiva transición hacia ese modelo de desarrollo sostenible que el mundo necesita. Cada uno de estos instrumentos tiene un estatuto específico que debe reconocerse, pero su articulación es también clave para una mirada aún mayor que su propio campo de acción. El presente artículo abordará las oportunidades y los retos que la Agenda 2030 presenta para la igualdad de género, pero debe tenerse presente que la implementación de la misma no puede ser posible sin articularse con lo asentado en los otros tres instrumentos. Por ello se abordarán primero de manera somera los puntos de entrada en materia de igualdad de género en cada uno de ellos antes de abundar en la Agenda 2030. En segundo lugar se plantearán los retos para la igualdad de género en el marco de la Agenda 2030 para, finalmente, señalar algunos marcos de actuación para dar seguimiento a la misma e involucrarse activamente en su implementación.

## I. El marco internacional para el desarrollo sostenible con igualdad de género: los cuatro instrumentos de 2015

La Agenda 2030 debe pensarse en una articulación con los otros tres instrumentos que fueron acordados en 2015:

a) Debido a su naturaleza jurídicamente vinculante, debe mencionarse en primer lugar el Acuerdo climático de París<sup>1</sup> (junto con un instrumento paralelo, la Decisión de París, que abunda procesualmente las disposiciones asentadas en el Acuerdo). El cambio climático es una realidad que está profundizando las desigualdades ya existentes, por lo que en el Acuerdo se asienta que todos los países deberán hacer Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) en materia de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, incluyendo

<sup>1</sup> Acuerdo de París, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>, revisado por última vez el 25 de octubre de 2016.

los medios de implementación para las mismas. La igualdad de género tiene un estatuto disímil: en la sección de mitigación no se menciona este principio; sin embargo en la sección de adaptación sí se explicita su importancia. En el Acuerdo aparecen referencias al fortalecimiento de capacidades para las mujeres y se señala la importancia de tener tecnologías que respondan a las necesidades sociales. En la Decisión la sección de financiamiento especifica que se tendrán consideraciones sensibles al género. Estos elementos, aunados al mandato transversal de igualdad de género del Fondo Verde Global para el Cambio Climático (incluyendo las acciones de mitigación), son ya puntos de partida fundamentales para que las medidas que implementen los gobiernos tengan integrado el enfoque de género en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación. La Agenda 2030 incluye el *Objetivo 13, Tomar acciones urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos*<sup>2</sup>, y su cumplimiento queda supeditado al acuerdo realizado bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. Por este motivo es que conocer los puntos de entrada y las omisiones para la igualdad de género es crucial.

b) En segundo lugar debe tenerse presente el Marco de Sendai sobre Reducción del Riesgo de Desastres<sup>3</sup>. El modelo de desarrollo neoliberal y depredador ha ocasionado daños y pérdidas irreparables debido a los desastres antropogénicos –causados por las acciones humanas-. En el Marco de Sendai se asienta que no se debe actuar solamente en las emergencias en los momentos posteriores a los desastres, sino que deben prevenirse los mismos a partir de la gestión del riesgo. Ello significa atender las profundas desigualdades actuales e intervenir de manera estructural. En este instrumento se reconoce la transversalidad de los enfoques de género, intergeneracional e intercultural y además tiene menciones explícitas a la importancia de hacer acciones diferenciadas para atender las necesidades de las mujeres tanto en los momentos pre-desastre como en la atención posterior. De la misma manera hay un reconocimiento de la importancia del empoderamiento político de las mujeres en la gestión del riesgo de desastres.

c) En tercer lugar se incluye la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA)<sup>4</sup>, que se refiere a la financiación para el desarrollo sostenible. La plataforma de Financiación para el Desarrollo<sup>5</sup> en realidad es el marco que debe atender los retos económicos para lograr el esperado desarrollo sostenible. Por ello, una dimensión de la AAAA es la de definir los medios de implementación

2 Agenda 2030, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S), revisado por última vez el 25 de octubre de 2016.

3 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframefordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframefordisasterri.pdf), revisado por última vez el 25 de octubre de 2016.

4 Agenda de Acción de Addis Abeba, <http://cooperacionib.org/N1521994.pdf>, revisado por última vez el 25 de octubre de 2016.

5 Financing for Development, <http://www.un.org/esa/ffd/>, revisado por última vez el 25 de octubre de 2016.



(financiamiento, acceso a tecnología y fortalecimiento de capacidades) para la Agenda 2030 y el Marco de Sendai. Pero también tiene otra dimensión: el instrumento de Addis Abeba aborda otros temas macro-económicos que requieren ser resueltos para lograr el entorno propicio para el desarrollo sostenible; temas como la sostenibilidad de la deuda, la justicia fiscal en materia tributaria, los asuntos sistémicos, la regulación de los flujos financieros públicos y privados, entre otros, son elementos centrales para transitar hacia el desarrollo sostenible. En materia de igualdad, la AAAA destaca la importancia de respetar los derechos de las mujeres. De los cuatro instrumentos de 2015, es el único que hace mención explícita de ellos, y por ello es crucial promover una articulación entre los mismos. Entre otros temas, también hay un mandato específico sobre la política fiscal con enfoque de género. Plantea, sí, la importancia de la revisión de los esquemas de recaudación para integrar el enfoque de género. Este es un campo muy prometedor para el futuro y requiere que se desarrollen propuestas metodológicas y experiencias sólidas en la materia que consideren los impactos diferenciados de la recaudación entre mujeres y hombres y ofrezcan medidas para paliarlos. También pone de relieve el ejercicio del gasto público para la igualdad a partir, entre otros elementos, de la promoción de los presupuestos de género. Esta medida es, según mi consideración personal, una de las herramientas con mayores potenciales para transformar el orden macro-económico y la gestión de gobierno, pero debe utilizarse más allá del campo social y formularse en todos sus alcances tanto para la dimensión económica como para la ambiental.

Frente a estos instrumentos, la Agenda 2030 tiene un elemento novedoso que tiene que ser reconocido en sí mismo: si bien la ONU y las diferentes acciones globales ya atienden en mayor o menor medida los retos planteados en la Agenda 2030, el aporte de este instrumento es su capacidad de articular de manera integral las tres dimensiones del desarrollo sostenible. De esta manera, no puede concebirse el avance en una dimensión sin hacer al tiempo acciones que se articulen con las otras dos. De hecho, se asume sin trabas que los problemas actuales son resultado de aproximaciones compartimentalizadas y de acciones aisladas. Los retos, entonces, para quienes promueven la igualdad de género se centran también en ir más allá de las propuestas focalizadas en la dimensión social y articularlas en todos los elementos de las dimensiones económicas y ambientales. El reconocimiento de que no se puede avanzar en una sin tomar en cuenta medidas referidas a las otras dos rompe el paradigma sectorial que tradicionalmente acompaña la gestión de gobierno e incluso las recomendaciones de personas expertas. Esto es, la Agenda 2030 es una invitación a considerar de manera integral los problemas para encontrar soluciones de acuerdo a la complejidad de la realidad. De allí que, por ejemplo, si bien la AAAA reconoce el valor de los presupuestos de género como una herramienta crucial para la garantía de los derechos humanos de las mujeres, a la luz de la

Agenda 2030 esto implica precisamente que no se acote su campo en el sector social, sino que se transite hacia una reforma fiscal de recaudación y gasto en el que todos los sectores estén incluidos. Esto nos lleva ya a abundar más en el campo específico de la Agenda 2030.

## II. Retos para la implementación de la Agenda 2030 en materia de igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres

- Un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) específico para la igualdad de género sin derechos humanos de las mujeres:

En primer lugar debe destacarse la naturaleza políticamente controvertida de los derechos humanos de las mujeres en el contexto actual. El entorno político francamente regresivo ha puesto en riesgo no sólo la posibilidad de avances en materia de derechos humanos de las mujeres, sino la sola sostenibilidad de lo alcanzado hace 20 años. Tal como se dio el proceso de negociación de la Agenda 2030 tanto en el Grupo Abierto de Trabajo (GAT, 2013-2014) como en las Negociaciones Inter-gubernamentales (2015), no hubo consenso global para la garantía de los mismos y por tanto su reconocimiento explícito quedó fuera del documento oficial. Si bien en el GAT se logró un objetivo específico para medir el avance de la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas y las mujeres, ese mismo objetivo no reconoce explícitamente los derechos humanos de las mujeres. A lo largo de la negociación de los ODS el objetivo cinco refería a la igualdad de género, los derechos humanos de las mujeres y su empoderamiento. Debido a la resistencia de muchos países (principalmente el Grupo Árabe y el Grupo Africano, quienes pesaron mucho en la posición final del G-77 y China), se eliminó la referencia que los borradores previos tenían de los derechos humanos de las mujeres, quedando así el objetivo que conocemos: *Objetivo 5: Alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.*

Esta omisión puede encontrarse en el lenguaje que se acordó en distintos temas. Por ejemplo, no sólo no se reconocieron los derechos sexuales, sino que además los derechos reproductivos quedaron acotados en la meta 5.6 al lenguaje contenido en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo) y la Plataforma de Acción de Beijing, con sus correspondientes revisiones<sup>6</sup>. Esto es, lejos de permitir el avance interpretativo,

<sup>6</sup> Objetivo 5.6. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.

se acotó el margen de maniobra en esta materia. De igual manera se hizo en la meta 5.4 sobre la división sexual del trabajo, al solamente reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (TDCNR), pero no reducirlo ni redistribuirlo, tal como aparecía en los borradores previos al documento final<sup>7</sup>. De nuevo, la voz más conservadora pesó para acotar el compromiso global y si bien reconocer y valorar el TDCNR es importante, no debe olvidarse que su finalidad es que éste se redistribuya para que las mujeres no sigan subsidiando la economía entera. Por ello, será en la dimensión regional y nacional en la que, gracias a la interpretación más elevada de cada indicador, meta y objetivo, la indivisibilidad de los derechos humanos de las mujeres deberá traducirse de nuevo en acciones para la implementación.

- Rebasar el conservadurismo para maximizar el potencial de la interrelación de los derechos humanos de las mujeres en el marco del desarrollo sostenible:

Frente a las reticencias de los países por el reconocimiento explícito de los derechos humanos de las mujeres, los retos actuales para el desarrollo sostenible están mostrando que no hay manera de hacerles frente si no es a través del reconocimiento pleno de los mismos. La crisis del zika es quizá el caso paradigmático por excelencia. En su primer año de expansión por distintas regiones del mundo, y de manera particular en América Latina y el Caribe, el zika evidenció que su permanencia implacable se debía a que el vector de esta crisis sanitaria cubría mayor terreno y en lapsos de tiempo mayores a causa del calentamiento global y la irregularidad de los cambios de estaciones. Los impactos de este fenómeno recaían principalmente en mujeres embarazadas y sus impactos se transferían generacionalmente al parir niñas y niños con microcefalia. La necesidad de la despenalización de la interrupción del embarazo cobró nuevas dimensiones para enfrentar este problema. Aunado a ello, los casos de transmisión sexual del zika enfatizaron la importancia de otorgar servicios de anticoncepción a mujeres y a hombres, así como de educación sexual integral. Tantas mujeres como hombres expuestos a este virus corren el riesgo de tener como secuela daños en el sistema inmunológico, pues cada vez se investigan más los posibles vínculos con el síndrome de Guillain-Barre<sup>8</sup>. Este es un ejemplo claro de que la garantía de los derechos sexuales y reproductivos como medida de prevención para enfrentar los impactos de una crisis ambiental se torna ahora ineludible.

- Una interpretación vinculante para las metas del Objetivo 5:

---

7 Objetivo 5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

8 OMS, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/guillain-barre-syndrome/es/>, revisado por última vez el 25 de octubre de 2016.

Tanto la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres, la Conferencia sobre Población y Desarrollo, así como el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW por sus siglas en inglés), entre otras instancias encargadas de velar por los derechos de las mujeres, deberán replantearse la manera en que se impulsará la transversalidad de la igualdad de género, se garantizarán los derechos de las mujeres y se implementará de manera específica el Objetivo 5. De particular interés resulta la función que el Comité CEDAW podría tener en esta materia, pues es la única instancia jurídicamente vinculante en este campo. El Comité CEDAW en 2016 inició un proceso de diálogo con ONU Mujeres para promover la posible interpretación jurídicamente vinculante de algunas metas de la Agenda 2030, en específico las que se refieren a la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres (5.1, 5.2 y 5.3<sup>9</sup>) por tener relación directa con el mandato de la Convención de la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres. De ser así, ello abriría la puerta a nuevos y más complejos procesos de reporte para un futuro, que no se centrarían exclusivamente en el Foro Político de Alto Nivel, sino, de forma obligatoria para aquellos países que han signado y ratificado la CEDAW. Esto, evidentemente, conlleva un nuevo reto.

- Nuevas implicaciones en jurisprudencia de derechos humanos de las mujeres:

Del reto anterior se sigue que si bien Beijing<sup>10</sup> ya había asentado la manera en que los derechos de las mujeres se articulan con todos los espacios de la vida humana en vínculo con su entorno, y si bien Cairo<sup>11</sup> ya había señalado la forma en que los distintos grupos de población requieren de medidas diferenciadas para ejercer sus derechos en el proceso de desarrollo –y el concepto de desarrollo sostenible en este contexto ya se había empezado a utilizar en las revisiones subsecuentes del Programa de Acción de Cairo-, los derechos de las mujeres todavía se concebían en sus respectivos sectores cada una de las dimensiones de la vida humana. No es sino hasta que el paradigma del desarrollo sostenible viene a colocarse en el centro de las acciones de los gobiernos que las

- 
- 9 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.  
5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.  
5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- 10 La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada de forma unánime por 189 países, constituye un programa en favor del empoderamiento de la mujer y en su elaboración se tuvo en cuenta el documento clave de política mundial sobre igualdad de género - <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>
- 11 V Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. Los derechos humanos, la población, la salud sexual y reproductiva, la igualdad entre los géneros y el desarrollo sostenible se fundieron en un importante consenso a escala mundial, que situó la dignidad individual y los derechos humanos, incluido el derecho a planificar la propia familia, en el centro del desarrollo. - <http://www.unfpa.org/es/conferencia-internacional-sobre-la-poblacion-y-el-desarrollo>

implicaciones de estas interrelaciones toman su plena dimensión. El reto de estas interrelaciones puede entonces llevar a marcos de interpretación hasta ahora no contemplados y ello nos permitirá avanzar en una dimensión nueva que contemple implicaciones complejas de los derechos humanos.

Un ejemplo de ello se refiere a los vínculos entre las dimensiones ambiental y la social. Es sabido que las industrias extractivas ocasionan grandes daños al medio ambiente. En el caso de las represas, por ejemplo, las empresas emplean argumentos para justificarse diciendo que proveen de energía a poblaciones enteras. Cada vez más el Comité CEDAW recibe casos de violaciones de derechos humanos de las mujeres por los impactos de las industrias extractivas, y justamente el argumento de los gobiernos es que el acceso a la energía de las mujeres beneficiarias de estas medidas libera de tiempo a las mujeres, además de que el acceso mismo a la energía tiene un impacto positivo en el acceso a la salud y muchos otros derechos. Sin embargo, ante la crisis de diversidad biológica, la erosión progresiva, la desigualdad comparativa de las zonas rurales frente a las urbanas, entre muchos otros problemas, se debe tener presente entonces ya no sólo una lectura lineal entre una acción y un impacto, sino el entorno complejo en el que una sola acción irradia impactos en múltiples direcciones. Esto es, no puede contraponerse un grupo de sujetos de derechos –en este caso las mujeres beneficiarias del acceso a la energía- frente a otro grupo de derechos –i.e. las mujeres rurales que ya no tienen acceso al agua desviada por la represa, las comunidades cuyo entorno empieza a perder la biodiversidad que residía en el ecosistema natural antes de que desapareciera el agua y, en última instancia, la humanidad misma ante la rápida pérdida de esa biodiversidad debida a la agresiva y numerosa acción depredadora de la industria extractiva rebasando los tiempos planetarios de recuperación.

Es sabido que las mujeres ven incrementadas sus cargas de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado ante las crisis ambientales. También está comprobado que son las mujeres que sufren desigualdades y discriminaciones múltiples quienes sufren en mayor medida los impactos negativos del sistema actual. Por ello la interpretación de los casos de violación de los derechos humanos de las mujeres tendrá que revisarse a la luz de nuevos y mayores impactos. Si bien cada vez se ha documentado en mayor medida que las mujeres defensoras de derechos humanos se han incrementado en número en las luchas ambientales<sup>12</sup>, también es verdad que muchos impactos macro todavía quedan invisibles. ¿Cómo medir, por ejemplo, el impacto del consumo no sostenible de sociedades del Norte Global en las islas del Pacífico, que están en riesgo de desaparecer? ¿De qué manera las medidas de las economías petroleras están violentando los derechos

---

12 Véase por ejemplo: [http://www.ciel.org/Publications/IACHR\\_Oct10.pdf](http://www.ciel.org/Publications/IACHR_Oct10.pdf), revisado por última vez el 25 de octubre de 2016.

de las mujeres de las zonas costeras que ven incrementarse los desastres por fenómenos hidro-meteorológicos a causa del calentamiento global?

En los años por venir esperemos ver muchos casos que quizá ofrezcan retos técnicos para su resolución, pero no obstante nos ayudarán a dimensionar la interrelación de todas las dimensiones de la vida humana en este planeta y a mejorar la forma en la que nos relacionamos entre las personas y con nuestro entorno. Ya hay casos en que grupos de juventudes están denunciando a sus gobiernos actuales por violar su derecho al medio ambiente, pues la gestión actual impedirá su pleno disfrute en los años venideros<sup>13</sup>. Esperemos que estos y muchos casos más con relación a los derechos humanos de las mujeres se formulen ante las instancias jurídicamente vinculantes y que a partir de allí veamos nuevas transformaciones con impactos positivos en materia de igualdad de género.

- La reducción del espacio de participación de sociedad civil:

Tanto a nivel global como nacional se observa una reducción del espacio de participación sustantiva de la ciudadanía. A nivel global se tuvo un momento de participación muy intensa durante las negociaciones de la Agenda 2030 gracias a que la Agenda 21 en el marco de Río, con su mandato de inclusión, rigió el proceso de involucramiento de actores relevantes. La Agenda 21 define nueve espacios formales que otorgan asiento y voz a nueve grupos de interés, promoviendo así un esquema de inclusión y gobernanza. Los nueve grupos de interés, denominados Grupos Mayores, son los siguientes: Infancias y Juventudes, Personas Campesinas, Pueblos Indígenas, Sindicatos y Personas Trabajadoras, Mujeres, Ciencia y Tecnología, Autoridades Locales, Empresas y ONG<sup>14</sup>. Este esquema favoreció una participación muy activa por parte de la sociedad civil en todo el proceso. En materia de la agenda de igualdad de género destaca así el Grupo Mayor de Mujeres (GMM)<sup>15</sup>, que no sólo promovió los más altos estándares para la garantía de los derechos humanos de las mujeres, sino que trabajó para articular una agenda integral estructural que integrara también la justicia ambiental, económica y social. El GMM fue el único de todos los Grupos Mayores que emitió recomendaciones para cada uno de los Objetivos y cada una de las Metas a lo largo de todo el proceso de negociación de los ODS tanto en el GAT como en las negociaciones inter-gubernamentales de 2015.

13 Véase <http://www.lavanguardia.com/natural/20160412/401054827393/jovenes-juicio-gobierno-eeuu-cambio-climatico.html>, revisado por última vez el 25 de octubre de 2016.

14 Agenda 21: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1718a21\\_summary\\_spanish.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1718a21_summary_spanish.pdf), revisado por última vez el 25 de octubre de 2016.

15 El GMM tiene su sitio oficial en: <http://www.womenmajorgroup.org/>. Se compone de más de 900 integrantes (organizaciones, personas y redes) comprometidas con la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres. Tiene participación oficial en los procesos de las Naciones Unidas en materia de desarrollo sustentable.

De esta forma, se generaron alianzas e insumos para transversalizar la igualdad de género en cada uno de los temas discutidos en la Agenda 2030, incluyendo los Medios de Implementación. En su articulación con el Grupo de Interés de Mujeres y Género de la plataforma de cambio climático, con el Grupo de Trabajo de Mujeres para Financiación para el Desarrollo, y con el Grupo de Mujeres para la Reducción del Riesgo de Desastres, el GMM tuvo presencia y acciones de incidencia articuladas en cada una de las plataformas relacionadas con el nuevo paradigma del desarrollo sostenible.

Actualmente en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN), la instancia de las Naciones Unidas para dar seguimiento a la Agenda 2030, hay un gran riesgo de que los mecanismos de participación de sociedad civil se diluyan. El FPAN opera bajo las modalidades de la Asamblea General y en este sentido hay un debate jurídico para definir si la participación de sociedad civil y entidades observadoras puede tener la misma dimensión que tuvo en la gestación de la agenda. Esa decisión está por verse en los siguientes años.

A nivel nacional se ha detectado que los países han optado por promover procesos internos sin mecanismos inclusivos. De allí que haya que buscar las modalidades formales desde donde la ciudadanía debe integrarse en los procesos de implementación y reporte.

- El papel del sector privado y las grandes corporaciones:

La Agenda 2030 hace énfasis en la participación del sector privado como un actor de implementación. A todo lo largo de la discusión de la Agenda la sociedad civil se opuso a esta definición, señalando expresamente que son los Estados quienes tienen el mandato de la implementación y que deben adherirse a los compromisos de derechos humanos para la misma. El sector privado tiene un fin de lucro y en la práctica ha violado derechos humanos que han impedido el desarrollo sostenible; de hecho, muchas corporaciones globales son responsables de graves impactos negativos para el planeta y para el bienestar de las personas, por lo que debe ser reconocido como un sujeto de responsabilidad y no un actor de implementación. Esta discusión tendrá que estar en el centro de la implementación cuando se considere la igualdad de género, pues de ello depende la naturaleza de la provisión de los servicios (privada o pública), la accesibilidad y la calidad de los mismos, así como la posibilidad misma de que se garanticen o no los derechos humanos de las mujeres a lo largo del proceso.

- La falta de financiamiento para las organizaciones feministas y de mujeres.

Las organizaciones feministas y de mujeres se encuentran en una gran precariedad para llevar a cabo acciones de incidencia y de promoción de los derechos humanos de las mujeres. Es verdad que se han desplazado las prioridades en la cooperación internacional. También es verdad que las resistencias a la igualdad

de género, aunado a su condición estructural y, por ende, a que los resultados esperados deben verse a la luz de las dimensiones de mediano y largo plazo, han acotado los espacios que sigan promoviendo la labor de estas organizaciones y redes. Sin embargo, también es un hecho que el movimiento feminista y de mujeres es uno de los factores clave para el avance sistemático de la igualdad de género<sup>16</sup>. Asumir que no habrá desarrollo sostenible sin igualdad es asumir que no habrá desarrollo sostenible sin movimiento feminista y de mujeres. La movilización de medios de implementación es, por tanto, impostergable.

### III. Marcos de actuación

Los retos enumerados anteriormente son, en efecto, muchos. Sólo se han mencionado algunos en términos generales, pero es evidente que quedan muchos más en los niveles regionales y locales, dependiendo de los contextos específicos. Sin embargo, éstos mismos deben enfrentarse a la luz de ciertos marcos de actuación delimitados por los propios procesos formales de la Agenda 2030. Éstos son campos de oportunidad que merecen ser considerados en estrategias de acompañamiento en el corto, mediano y largo plazo.

- No hay posibilidad de alcanzar la igualdad de género sin la garantía de derechos humanos de las mujeres.

Frente a las omisiones en la Agenda 2030 ya señaladas, queda también el compromiso real de alcanzar los objetivos y las metas asentados en el documento. Ello da pie para decir con todas sus luces que debe promoverse el más alto estándar de los derechos humanos de las mujeres a todo lo largo de la implementación, pues es una ilusión pensar que se logrará alcanzar la igualdad de género sin la garantía de los derechos humanos. Aún más, la debilidad de la articulación de los derechos humanos en su integralidad en la Agenda 2030 torna imperativo un trabajo muy sólido en las regiones y a nivel nacional y local para que recobren su estatuto de mandato irrenunciable por parte de los Estados. El énfasis en el empoderamiento de las mujeres sin una garantía estatal de derechos humanos coloca a las mujeres como sujetas aisladas sin las estructuras necesarias para efectivamente transitar hacia una sociedad con igualdad de género. Si bien el Objetivo 5 no tiene el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, hay que hacer uso de la interpretación del marco de la Agenda 2030 que, en su Declaración Política, asienta la transversalidad del enfoque de género y que la Plataforma de Acción de Beijing, así como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo –en conjunto con sus correspondientes revisiones-, sientan las bases

---

16 Véase AWID, <https://www.awid.org/news-and-analysis/20-years-shamefully-scarce-funding-feminists-and-womens-rights-movements>, y [https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/witm\\_-\\_factsheet\\_1.pdf](https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/witm_-_factsheet_1.pdf), revisados por última vez el 25 de octubre de 2016.



para el proceso de desarrollo sostenible. Es en esta misma Declaración Política de la Agenda 2030 en donde se reconoce que, aunado al objetivo específico de los ODS, la igualdad de género debía ser un elemento transversal para la implementación de todos los objetivos y metas. Evidentemente la suma del objetivo específico y el reconocimiento de la naturaleza transversal de la igualdad de género da pie para una gran riqueza en la implementación. Debe señalarse, no obstante, que el hecho de que no todos los ODS y sus metas hagan referencia explícita a sus vínculos con la igualdad de género hace que sea muy difícil que en el campo de la implementación los países impulsen verdaderamente una agenda integral que comprenda en profundidad el mandato de la transversalidad, especialmente en aquellos sectores más vinculados a las dimensiones económicas y ambientales.

Por lo anterior, debe señalarse además que la agenda de igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres ponen de relieve las limitaciones de los ODS y, en este sentido, queda claro que la Agenda 2030 debe ser un punto de partida y no de llegada. Esto es, la Agenda 2030 y sus ODS son puntos de entrada fundamentales para recuperar los compromisos en materia de derechos humanos de las mujeres que ya marcan la ruta a seguir. Así, es impensable que la garantía de los derechos de las mujeres quede acotada a las metas asentadas en el Objetivo 5 y en aquellas que específicamente se refieren a las mujeres. Antes bien, debe asumirse que la Agenda 2030 es sólo una indicación de una ruta, mientras que las medidas a seguir están ya asentadas en los instrumentos de derechos humanos de las mujeres, con su condición progresiva y su interdependencia.

- Los reportes nacionales voluntarios y los reportes paralelos.

En el FPAN se llevarán a cabo tres procesos distintos: el de reporte, monitoreo y revisión. Si bien todos ellos están relacionados con la implementación, tienen especificidades procesuales. Por las limitaciones de espacio, en este artículo se abordará exclusivamente el proceso de reporte, pero debe tenerse en cuenta que los de monitoreo y revisión están también íntimamente articulados y podrán en un futuro modificar los procedimientos del esquema de reporte<sup>17</sup>.

---

17 El proceso de *monitoreo* se refiere a la articulación que se tendrá con el de reporte a través de los Reportes Nacionales Voluntarios (RNV) y con el de los indicadores. Será bajo la Comisión de Estadística de la ONU que se definirán los indicadores globales, pero esta misma Comisión debe articularse con el FPAN y con la Asamblea General para monitorear el cumplimiento de los indicadores, metas y objetivos a nivel agregado. Esto es, que si bien cada país reportará a nivel individual, toca al FPAN dirigir formalmente el proceso de monitoreo que se llevará a cabo a nivel global y regional –a través de las Comisiones Económicas y Sociales de cada región- para sumar y agregar los avances particulares y determinar el grado de avance en el cumplimiento de la integralidad de la Agenda 2030. Además de los indicadores globales a nivel regional se iniciarán procesos para definir indicadores regionales que respondan a los retos específicos y contextuales, y, en un tercer nivel, también los países podrán definir sus propios indicadores a nivel nacional.

El proceso de *revisión* se refiere a la evaluación periódica de los avances, de los nuevos retos que puedan surgir durante la implementación, de la articulación con nueva información que permita el acelerar de la misma o del reconocimiento de algunos rezagos y por tanto de la necesaria toma de decisión en aspectos clave para lograr la integralidad de la agenda. Los indicadores también atravesarán por un proceso de revisión cada cinco años.

En materia de reporte, se ha definido que cada año habrá países que emitirán Reportes Nacionales Voluntarios (RNV), que se presentarán en el segmento de Alto Nivel del FPAN. El primer año de reporte, 2016, veinticuatro países presentaron su RNV<sup>18</sup>. Para 2017 ya se cuenta con la lista de países voluntarios<sup>19</sup>. La experiencia de 2016 indica que los países no promovieron procesos de gobernanza amplios y plurales, por lo que la sociedad civil impulsó procesos de revisión paralelos, que se presentaron de manera simultánea durante los eventos paralelos en el FPAN. Allí se evidenció que si bien los países podían presentar cuentas felices respecto de las bases sobre las que montarán la implementación, la sociedad civil tiene una expectativa muy clara de los retos estructurales que deben ser abordados (como la concentración de la riqueza y sus impactos socio-ambientales; la desigualdad y la discriminación como problemas fundamentales que son retos mayúsculos para las dimensiones social, económica y ambiental; la dinámica Norte-Sur y la lógica neo-colonial, entre otros).

Para la elaboración de los RNV existe un formato sugerido por las Naciones Unidas en la que se propone plantear el contexto, los retos, los elementos ya existentes como bases de implementación, los ODS seleccionados como prioritarios<sup>20</sup>, las rutas planteadas, la forma en que se involucrará a actores relevantes y los pasos a seguir, entre otros elementos. No hay en la estructura propuesta una sección que contemple la manera en que el marco de derechos humanos, la igualdad de género y los criterios de sustentabilidad ambiental serán promovidos de manera transversal a todo lo largo de la implementación. Por ello, si bien algunos de los RNV presentados en 2016 tenían menciones ya sea a las mujeres o a la igualdad de género, debe decirse que fue muy disímil la manera en que se abordó el tema y todavía no se cuenta con un mecanismo que de forma sistemática solicite a los países que reporten la manera en que están integrando de forma transversal la igualdad de género.

Frente a ello, el Grupo Mayor de Mujeres impulsó un ejercicio de revisión y reportes paralelos entre sus integrantes a partir de la experticia basada en los reportes sombra realizados por la sociedad civil ante el Comité CEDAW. De esta manera se cuenta con un primer ejercicio que espera desarrollar una base metodológica homologada para que la sociedad civil de los países que emiten

---

18 Los países voluntarios en 2016 fueron: China, Colombia, Egipto, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Madagascar, México, Montenegro, Marruecos, Noruega, Filipinas, República de Corea, Samoa, Sierra Leona, Suiza, Togo, Turquía, Uganda, República Bolivariana de Venezuela.

19 Los países voluntarios para 2017 son: Argentina, Bielorrusia, Bélgica, Chile, Costa Rica, Chipre, República Checa, Dinamarca, Etiopía, Guatemala, Honduras, República Islámica de Irán, Italia, Japón, Jordán, Kenia, Luxemburgo, Malasia, Maldivas, Mónaco, Holanda, Panamá, Perú, Portugal, Catar, Eslovenia, Suecia, Tailandia, Togo, Uruguay.

20 En efecto, dado que la Agenda 2030 es de naturaleza voluntaria, los países pueden optar por los ODS que prefieran para su implementación. De esta manera pueden simplemente decidir que el Objetivo 5 en materia de igualdad de género no es prioritario, o por el contrario, optar por una implementación acotada del mismo sin tener presente que su naturaleza transversal exige el avance en todas las otras dimensiones.

sus RNV pueda emitir reportes en materia de igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible. Este ejercicio se realizará año con año para contar con información veraz e integral.

- Mapeo de marcos legales y programáticos

Una vía homogénea para alcanzar los objetivos y las metas de la Agenda 2030 es el mapeo de las leyes y los programas y políticas públicas nacionales y locales conforme al marco de derechos humanos, y en específico de los derechos humanos de las mujeres. A partir de esto se puede trazar una ruta certera de armonización de dichos instrumentos y también el camino por el cual deben transitar las alianzas con distintos actores. Este recorrido también permitiría un monitoreo que dé cuenta de manera agregada del camino andado y por andar. Se requerirán distintas experticias en todos los sectores, pero este reto de la Agenda 2030 es precisamente el que debe sortearse para modificar de manera real el código del Estado y, finalmente, su quehacer.

- Conformación de mecanismos inter-institucionales con participación institucionalizada de sociedad civil

Es evidente que la implementación de la Agenda 2030 debe convocar a actores diversos de todos los poderes de gobierno y de todos los niveles. En este sentido sería ideal la conformación de un mecanismo en el que se articulen los distintos sectores de gobierno con las voces de la ciudadanía. La discusión de los retos, el diseño de la ruta de implementación, el proceso mismo y su evaluación, todo ello iría de la mano en la suma de distintos campos de saber y de facultades de actuación. El mapeo de leyes y políticas públicas –tanto en sus fortalezas como en sus debilidades- puede ser un primer paso para que ese recorrido se haga conjuntamente. La institucionalización de la participación de la sociedad civil garantizaría el proceso de gobernanza que es condición de la legitimidad del Estado contemporáneo. La participación paritaria deberá ser una condición irrenunciable de este mecanismo que promoverá, en forma y en contenido, el tránsito hacia un desarrollo sostenible igualitario.

- Incidencia en los Foros regionales de DS y en la definición de indicadores regionales y nacionales

Las rutas de definición a nivel regional son disímiles también. En la UNECE (Comisión Europea de la ONU para Europa) está en discusión tanto el Foro de Desarrollo Sostenible (FDS) como los mecanismos de articulación de sociedad civil. En el caso de Asia-Pacífico, la Comisión Económica y Social tiene ya su FDS con el mecanismo de participación de sociedad civil más avanzado a nivel mundial: el Mecanismo de Trabajo Regional de Sociedad Civil (RCEM por sus siglas en inglés) se conforma en la modalidad de Grupos Mayores, pero contiene 16 grupos de interés y no sólo los 9 de la Agenda 21. La región de América

Latina y el Caribe ya cuenta con su FDS, pero está en definición su mecanismo de participación. Lo mismo la región Africana. Es desde estos espacios que debe reivindicarse la importancia de los instrumentos de derechos humanos de las mujeres acordados a nivel regional y promover políticamente la transversalidad de los mismos para la implementación a nivel regional. Paralelo a ello, esta es una oportunidad para destacar los avances regionales en materia de igualdad de género en el diseño de los indicadores regionales.

Como puede verse, el marco de la Agenda 2030 debe pensarse más allá de ella. Este artículo sólo formuló sus vínculos directos con los tres instrumentos acordados en 2015, pero todavía faltaría analizar el contexto macro-económico y la "realpolitik" en la que se toman las decisiones financieras (como el G-8 y el G-20) excluyendo a los países más chicos y vulnerables de la definición del rumbo real de la macro-economía global. Como se ha visto, los retos para la igualdad de género son mayúsculos, pero aún así se cuenta con espacios de incidencia reales desde los que se puede tener un impacto decisivo para orientar las acciones y, finalmente, promover desde todos los niveles los derechos humanos de las mujeres. Se ha dicho ya en este artículo y se dirá de nuevo: no habrá desarrollo sostenible sin igualdad. Es por ello que de la garantía real y efectiva de los derechos humanos de las mujeres depende también el logro del sueño ambicioso de la Agenda 2030. Los compromisos están hechos. Ahora falta emprender el camino.

# La agenda 2030. Una mirada desde el sur

Javier Surasky,  
Coordinador del Área de Investigación y  
Análisis de Cepei (Colombia), Coordinador  
del Departamento de Cooperación  
Internacional del Instituto de Relaciones  
Internacionales de la Universidad Nacional  
de La Plata (Argentina)



**Javier Surasky** es abogado con Master en Relaciones Internacionales y Master en Cooperación Internacional al Desarrollo. Profesor en diferentes posgrados en Argentina y otros países de América Latina y Europa en temas vinculados a la cooperación internacional. Fue asesor en la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina y ha realizado trabajos de consultoría para diferentes países y organismos internacionales. Ha publicado artículos en revistas académicas y libros que se han editado en Argentina, España e Italia. Dirige el Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

## La agenda 2030. Una mirada desde el sur

Javier Surasky, Coordinador del Área de Investigación y Análisis de Cepei (Colombia),  
Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de  
Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina).

### 2015. Un año clave para el futuro de la cooperación internacional al desarrollo

El año 2015 puede ser considerado entre los más importantes en la historia de la cooperación internacional: fue el año en que debió construirse una nueva agenda global de Desarrollo, pero también el final del plazo fijado por los Estados partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático para alcanzar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante en la materia.

La definición de una nueva agenda de objetivos globales de desarrollo y de compromisos para hacer frente al cambio climático significaría la necesidad de implementar medidas de alto coste económico.

Como consecuencia, 2015 fue un año en que convergieron las etapas finales de negociaciones de tres procesos interdependientes expresados en la adopción de la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre medidas para enfrentar el cambio climático y la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiamiento del desarrollo.

La idea de establecer unos nuevos objetivos globales de desarrollo a los que se denominase Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) estuvo relacionada con la necesidad de considerar y explotar las sinergias entre esos tres procesos, siguiendo la triple integración del desarrollo sostenible como expresión de la confluencia de las esferas social, económica y ambiental.

### La Agenda 2030

Este documento, cuyo título completo es “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, es el resultado final de un largo proceso de negociaciones que, aun siendo intergubernamentales en su concepción, recibió insumos de diferentes grupos de actores no gubernamentales, hasta convertirse en el proceso más participativo en la historia de las Naciones Unidas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Aunque la Agenda fue formalmente adoptada por los Estados, fueron parte del proceso de construcción la sociedad civil, la academia, el sector privado, la filantropía y ciudadanía de todo el mundo que se expresó a través de la encuesta My World.

Su primer antecedente directo lo hallamos en la reunión de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2010, donde se llamaba a poner en funcionamiento los mecanismos que condujeran a la adopción de los objetivos sucederían a los ODM, pero fue a partir de la realización de la Cumbre de Rio+20 sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 2012 que los sucesos comenzarían a acelerarse.

Como resultado de esa Cumbre se creó el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTA) cuya función era elaborar una propuesta de conjunto de objetivos.

El 1 de agosto de 2014 el GTA presentó su informe, incluyendo la propuesta de 17 objetivos con sus metas (A/68/970). Ese documento constituyó la base en torno a la cual giraron los debates durante 2015, organizados a través de una serie de rondas de negociaciones intergubernamentales.

Finalmente el 2 de agosto se aprobó el texto definitivo de la nueva Agenda 2030, formalmente adoptado en una conferencia especial reunida justo antes del inicio de las sesiones del 69º Período Ordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015.

### **Las negociaciones intergubernamentales: ¿La perspectiva Norte-Sur sigue teniendo sentido?**

La Agenda 2030 es universal, relevante para todos los países y apunta a promover el desarrollo, el crecimiento económico y la sostenibilidad a nivel mundial. ¿Significa eso que la *perspectiva Norte-Sur* ha definitivamente perdido vigencia?

Una breve revisión de los debates que tuvieron lugar como parte del proceso de negociaciones intergubernamentales puede ser útil para buscar una respuesta.

La primera ronda de negociaciones fue una puesta en común del “estado de situación” de los progresos realizados hasta entonces y su principal resultado fue el acuerdo general de no cambiar los objetivos y metas de desarrollo sostenible que habían sido establecidos por el GTA, requiriéndose al mismo tiempo a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (CENU) la definición de indicadores globales para la medición de los ODS.

La segunda ronda de negociaciones se realizó en febrero. Allí se debatió en torno al contenido de la declaración que integraría la Agenda 2030, decidiéndose que debía vincular a todos los actores con responsabilidades en el desarrollo sostenible y que incluiría el principio de que ninguna persona sería dejada atrás.

La tercera ronda se reunió en marzo, dedicando su atención a los objetivos y metas de la futura agenda. Éste fue el momento en que pudo observarse el sur-



gimimiento de diferencias entre los países en vía de desarrollo y los desarrollados: mientras los primeros no querían abrir a negociación los objetivos y metas propuestos por el GTA, los segundos planteaban ahora la necesidad de realizar una revisión técnica de los mismos<sup>2</sup>. Finalmente la propuesta de cambios fue retirada y su discusión dejada para futuras negociaciones.

Un segundo punto de fricción se produjo como consecuencia de la respuesta enviada por la CENU al requerimiento de indicadores a través de la presentación que hizo de un borrador en el cual señalaba que podía presentar una primera propuesta de indicadores para julio, cuestión que derivó en una discusión sobre si los Estados miembros debían estar implicados en ese proceso (lo que sostenían los países en desarrollo) o si debía dejarse a la Comisión establecer los indicadores sin interferencias de ninguna clase (tal era lo sugerido por los miembros de la OCDE).

La cuarta ronda tuvo lugar en abril. Allí las discusiones más importantes fueron las referidas a la necesidad de fortalecer la relación entre los procesos de construcción de la Agenda 2030 y las negociaciones enmarcados en la Tercera Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo de Addis Abeba.

Nuevamente surgieron diferencias entre países en desarrollo y desarrollados, esta vez sobre la manera en que debían vincularse ambas agendas: mientras los primeros querían incluir un acuerdo sobre Medios de Implementación (Mol en inglés) que incluyera los compromisos a los que se llegara en Addis Abeba en la Agenda 2030, los segundos querían mantener ambos procesos separados.

La quinta ronda se realizó en mayo. Centrada en los marcos de seguimiento y revisión para los ODS. En esta ronda los cofacilitadores insistieron en su posición de adoptar "revisiones técnicas" en 9 metas. Nuevamente los países en desarrollo se opusieron de forma tajante.

Las 2 últimas rondas de negociaciones tuvieron lugar, de manera sucesiva, en la segunda mitad de julio. Algunos de los debates más importantes de estos encuentros fueron los centrados en al principio de "Responsabilidad común pero diferenciada", frente al cual los países desarrollados afirmaban su falta de pertinencia por tratarse de un principio perteneciente al campo del medio ambiente y los países en desarrollo sostuvieron que se trataba de un principio general. La solución fue su inclusión bajo una forma muy laxa.

El último problema que persistía al final de la octava ronda era el de las *propuestas de adaptaciones técnicas de las metas*. Tras largas negociaciones entrado el

---

2 El problema se presentó con fuerza cuando los cofacilitadores hicieron circular una propuesta, sin consulta previa, con modificaciones técnicas a 19 metas sosteniendo que con ello se facilitaría la identificación de indicadores adecuados, a los que el G77+China, los Países Menos Desarrollados, el Grupo Africano, la Comunidad del Caribe y la Alianza de Pequeños Estados Insulares se opusieron duramente.

1° de agosto se llegó a un nuevo borrador de acuerdo que incluía ajustes en 17 metas, aceptado por el G77+China.

Estos son los ejemplos más relevantes, hay otros de los que prescindimos por razones de espacio, de desencuentros enmarcados en las relaciones desarrollo/subdesarrollo.

Como consecuencia entendemos que la vigencia de un análisis que reconozca la perspectiva Norte-Sur no deja de ser necesario y vigente. La pregunta queda entonces reconducida a ¿qué debemos entender por Sur en el actual contexto global de la cooperación al desarrollo? Lejos de tratarse de una cuestión teórica, su respuesta tiene impactos frente al desafío de implementar los ODS.

### Hacia una definición de Sur

En la última década, y con especial interés a partir de la crisis financiera global iniciada en 2008, el concepto de Sur ha regresado al escenario de los debates internacionales. Indefinición que ha llevado a que una identificación del Sur acorde a los tiempos en que nos encontramos y que considere al propio Sur como su punto de partida deba enfrentar 3 tentaciones de simplificación.

La primera de esas tentaciones es la de asociar el Sur de las relaciones internacionales (RRII) con el geográfico. Afortunadamente no tenemos que detenernos demasiado aquí ya que hoy es meridianamente transparente que esta superposición de categorías es absurda: el Sur como idea de las RRII se construye sobre diversas variables establecidas en múltiples mapas mundiales que no se satisfacen con la sola consideración de la ubicación de un espacio respecto del paralelo de Ecuador. Recordemos que la ciudad de Houston se encuentra al suroeste de Túnez.

La segunda tentación es la de señalar al Sur como una actualización del concepto de Tercer Mundo, agrupamiento de países fuertemente vinculado al contexto de guerra fría. Como lo afirman Hobsbawm (1995) y Wallerstein (2000) el Tercer Mundo se había configurado desde la vocación de un grupo de Estados de no implicarse en la guerra fría, más un reclamo de condiciones que posibilitaran su desarrollo económico<sup>3</sup>.

La conformación del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) constituye la continuidad natural de la idea del Tercer Mundo: resultado de la Conferencia Afro-Asiática de Bandung de 1955 este grupo institucionaliza sus reclamos. El ideario del MNOAL -resumido en los "Diez Principios de Bandung"- expresa

3 De hecho el concepto de Tercer Mundo es una exodesignación del grupo dada por Alfred Sauvy - demógrafo, antropólogo e historiador francés- que utilizó la expresión por primera vez en su artículo "Trois mondes, une planète" publicado en el número 118 de L'Observateur, el 14 de agosto de 1952, p. 14.

reclamos que siguen vigentes en la actual agenda del Sur, pero que no deben confundirse con los elementos constitutivos del mismo de los que son una expresión, a lo sumo, parcial.

La tercera tentación, la más extendida y de la que nos hemos servido para expresar los debates al interior del proceso de negociaciones de la Agenda 2030, viene dada por la consideración del Sur como el conjunto de los países en desarrollo. Así parece asumirlo el "Informe de Desarrollo Humano de 2013" del PNUD, donde se afirma que "El ascenso del Sur resulta llamativo por su diversidad. Esta ola de países en desarrollo incluye países con una gran diversidad de dotaciones, estructuras sociales, geografía e historia" (PNUD, 2013:43).

Nos vemos obligados a superar esta tentación, puesto que si el Sur y el conjunto de países en desarrollo fuesen la misma cosa la existencia misma de la idea de Sur carecería de sentido autónomo, a lo que se suma que si el subdesarrollo es tal a partir de una consideración exógena del deber ser (el desarrollo) el Sur debería ser constituido como un deber ser el Norte.

No obstante, el párrafo citado del informe del PNUD nos deja un elemento que será esencial recuperar más adelante dado por la idea de la diversidad como elemento "llamativo", en tanto resulta disruptivo de la tendencia de los análisis preocupados por la homogeneidad como elemento cohesivo.

A estas tentaciones queremos agregar un requisito de partida: nos proponemos definir al Sur desde el Sur, siguiendo una línea situada en tiempo y espacio, capaz de expresar la heterogeneidad de sus componentes.

En tanto las RRII imponen conductas de interacción entre partes enmarcadas en estructuras dadas de poder, la comunicación entre las partes y al interior de cada una de ellas solo puede entenderse como una suerte de diálogo en el que una de las partes se ha adueñado de la palabra y la otra del silencio, como lo señaló Kissinger en 1969 diciendo: "Nada importante puede venir del Sur. La historia nunca ha sido producida en el Sur. El eje de la historia comienza en Moscú, va hacia Bonn, pasa por Washington y luego sigue hasta Tokio. Lo que pasa en el Sur carece de importancia" (como se cita en HERSH, 1983:263. La traducción es propia del original en inglés).

Kissinger no está ilustrando una postura específica de un Estado poderoso en un contexto particular, sino una cruda versión del orden mundial que también podemos encontrar, por ejemplo, en los documentos de la ONU redactados pocos años después de terminada la Segunda Guerra Mundial:

"Hay un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse (ST/ECA/10,

"Measures for the Economic Development of Under Developed Countries", del 3 de mayo de 1951."

La negación de la capacidad de producir historia que el experto diplomático hacía reposar en el Sur y la necesidad de superar lo "ancestral" y lo "viejo" a lo que refiere el informe de las Naciones Unidas se asocian a la imposibilidad del ejercicio de la palabra.

"Poder y palabra sólo subsisten uno en el otro, cada uno de ellos es sustancia del otro y la permanencia de su relación, aún cuando parece trascender la Historia, nutre sin embargo el movimiento de ella: hay acontecimiento histórico cuando, abolido lo que los separa y por lo tanto los destina a la inexistencia, el poder y la palabra se establecen en el acto mismo del encuentro (Clastres, 2008:131)."

Como consecuencia ciertas "formas de ser no dominantes" han sido silenciadas, y desde ellas parece hoy poder sustentarse una visión actual del Sur: "no es posible definir 'el sur', a priori, en términos sustantivos. El concepto denota una relación, no una cosa en sí o para sí" (Comaroff y Comaroff, 2013:84).

Podemos en consecuencia comenzar a pensar el Sur como una posición política, más específicamente como aquella posición política que sostiene la necesidad de recuperar lo que ha sido silenciado en el orden internacional, es reivindicación de heterogeneidad de los discursos, la búsqueda de las condiciones que permitan su expresión dialógica entre pares y, por tanto, la reivindicación de las multiplicidades de la realidad y, en consecuencia, de las verdades que la expresan.

Algo similar expresa Prashad (2013:325): "Algunos principios básicos conferirían coherencia a la idea del Sur global, un término que [se refiere] a una concatenación de protestas contra el neoliberalismo: una distribución más justa, autonomía frente al capital privado, derecho al bienestar, justicia social", y en la misma línea se mueve Boaventura de Sousa Santos al explicar su comprensión de lo que debe ser entendido por *epistemología del Sur*:

"La búsqueda de conocimientos y de criterios de validez del conocimiento que otorguen visibilidad y credibilidad a las prácticas cognitivas de las clases, de los pueblos y de los grupos sociales que han sido históricamente victimizados, explotados y oprimidos, por el colonialismo y el capitalismo globales (de Sousa Santos, 2009:12)"

Así, recuperar aquello que fue ocultado y negado, permitiendo reinterpretar el orden mundial desde una perspectiva temporal y geográficamente situada en el Sur es una forma de que el Sur deje de ser "el ignorado lado oscuro del Norte" (Comaroff y Comaroff, 2013:19).

## Conclusión: El nuevo desafío de la implementación en perspectiva del Sur

Los países del Sur, tal como lo hemos definido, se ven a sí mismos como parte de esta Agenda, e incluso podemos afirmar que la heterogeneidad, elemento que hemos señalado como constitutivo de Sur, tiene fuertes espacios de expresión en la Agenda 2030.

La necesidad de aprovechar todas las capacidades existentes para poder alcanzar los ODS llama a ser conscientes de la imposibilidad de alcanzar el éxito en el proceso al que nos hemos lanzado si no se trabaja desde una perspectiva que, sin ignorarla, sea capaz de superar la tradicional *visión Norte-Sur* no desde la negación de su relevancia, sino desde la integración de sus formas actuales a las dinámicas de trabajo en pos de los nuevos objetivos de desarrollo globalmente alcanzados. El principio de “no dejar a nadie atrás” alcanza un nuevo horizonte de interpretación en esta particular mirada.

Los retos que se encuentran por delante son importantes: gobernanza del desarrollo multinivel, datos, generación de alianzas multiactorales inclusivas, movilización de recursos nacionales e internacionales públicos y privados a favor del desarrollo son apenas muestra de ello.

Cuando el preámbulo de la Agenda 2030 señala los valores fundamentales en los que se inscribe la agenda, identificados además como “esferas de importancia crítica”, incluye referencias que debemos recuperar para su consideración al momento de la implementación:

- Cuando se refiere a “las personas” menciona específicamente a la dignidad y la igualdad
- Cuando se refiere a “el planeta” identifica la necesidad de realizar una gestión medioambiental sostenible.
- Cuando se refiere a “la prosperidad” afirma que debe producirse en armonía con la naturaleza.
- Cuando se refiere a “la paz” la vincula con justicia e inclusión.
- Cuando se refiere a “las alianzas” expresa el valor de la solidaridad, especialmente con los más pobres y vulnerables.

De esta forma, un conjunto básico de valores queda asociado a los ODS, y para darles contenido real es imperativo que un verdadero diálogo entre los Estados tenga lugar, lo que únicamente será posible si los involucrados avalan la palabra de su contraparte como válida, y esto requiere democratizar las relaciones Norte-Sur permitiendo que el segundo pueda ejercer plenamente su capacidad de decir, posicionarse y presentar sus perspectivas en un marco de reconocimiento recíproco y democrático.

Por lo tanto, el reto no es solamente el de alcanzar los ODS, sino el de hacerlo respetando esas premisas para la acción, lo que es a la vez condición para su realización.

Finalmente cabe señalar que al hacer del desarrollo sostenible el paradigma detrás de la Agenda 2030 se han incorporado las tres esferas que lo constituyen (económica, social y ambiental), que por su esencia no pueden ser abordadas de manera separada.

En consecuencia, la intervinculación es un elemento consustancial a la implementación de los compromisos asumidos en la agenda, del que resulta el reto de asumir a los ODS como una red interdependiente de objetivos y metas con múltiples entrecruzamientos (ver, por ejemplo, Le Blanc 2015; Coopman, Osborn, Ullah, Auckland, Long, 2016).

El fuerte acento en la interdependencia interna entre metas y objetivos es una de las novedades más importantes que llegan de la mano de la nueva agenda respecto de la de los ODM e introduce el elemento holístico en la implementación, donde los actores pueden aprovechar las “considerables sinergias” existentes entre los ODS, “de modo que la aplicación en un ámbito contribuya al progreso en los demás”<sup>4</sup>.

Esta intervinculación entre objetivos y metas, que obliga a dejar atrás estructuras de trabajo en compartimientos estancos, es también un motivo para reforzar la necesidad de contemplar la existencia de un Sur que porta soluciones históricamente silenciadas, que parten de la consideración del todo como su esencial, tal como se expresa con claridad en la visiones del Sur sobre el medio ambiente, expresadas en la Pacha Mama, o del propio desarrollo, que adopta la forma de “vivir bien” (sumak kawsay o suma q’amaña).

El Sur sigue teniendo mucho que decir, y las capacidades y saberes que porta serán esenciales para lograr alcanzar los ODS antes del final de 2030.

Negar la actualidad del concepto de Sur en el escenario actual es tan peligroso como pretender seguir definiéndolo desde estructuras que responden a realidades falseadas. Construir un mundo para todos es necesariamente hacerlo visibilizando todas sus partes, posiciones, ideas, debilidades y fortalezas para, partiendo desde allí, avanzar integrando todas las oportunidades.

El desafío de hacerlo apenas se ha abierto, y no deberíamos desaprovechar esta oportunidad histórica.

---

4 Ver: Agenda de Acción de Addis Abeba resultante de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, párrafo 11.

## Bibliografía

ACNUR (2014) *Niños en fuga*. ACNUR, WashingtonDC.

Ashoff, Guido (2005) *Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement*, German Development Institute, Bonn.

Barry, Frank, King, Michael and Matthews, Alan (2010) "Policy Coherence for Development: Five Challenges" en *Irish Studies in International Affairs*, N°21, pp 207-223.

BM (2015) *World Development Indicators 2015*, World Bank, Washington DC.

BM (2003) *Caribbean Youth Development Issues and Policy Directions*, World Bank, Washington DC. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/57446/15518frontmat.pdf>.

Boutin, Delphine (2014) *Climate Vulnerability, Communities' Resilience and Child Labour*, CERDI-University of Auvergne-IZA, Discussion Paper 8567, Bonn.

Brito, Steve; Corbacho, Ana y Osorio, René (2013) *El registro de nacimientos La llave para la inclusión social en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York.

CEPAL (2012) *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10649es.pdf>

CEPAL (2014) *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/dc1ed17e-e7ec-45ab-9cf3-e96c67b36add/cepal%20pobreza%202015.pdf>.

CEPAL (2015) *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT (2013) Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe, CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT, Santiago de Chile. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms\\_233161.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf).

Coopman, Anna; Osborn, Derek; Ullah, Farooq; Auckland, Emily; Long, Graham (2016) *Seeing The Whole. Implementing the SDGs in an Integrated and Coherent Way*, Stakeholder Forum-Bioregional- Newcastle University, Disponible en <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/SeeingTheWhole.ResearchPilotReportOnSDGsImplementation.pdf>

de Hoop, Jacobus y Rosati, Furio (2014) *Cash Transfers and Child Labor*, World Bank Policy Research Working Paper, N° 6826. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=2418728>.

Dialio, Yacouba; Etienne, Alex y Mehran, Farhad (2013) *Tendencias mundiales del trabajo infantil entre 2008 y 2012*, OIT, Ginebra. Disponible en [http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS\\_IPEC\\_PUB\\_23776/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_23776/lang-es/index.htm).

ECPAT (2014) *Acciones para eliminar la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en América Latina. Avances, progreso, retos y estrategias recomendadas para la sociedad civil*, ECPAT, Bangkok. Disponible en [http://www.ecpat.net/sites/default/files/Regional%20CSEC%20Overview\\_Latin%20America%20%28Spanish%29.pdf](http://www.ecpat.net/sites/default/files/Regional%20CSEC%20Overview_Latin%20America%20%28Spanish%29.pdf)

ECPAT UK (2010) *Child trafficking, begging and organised crime*, ECPAT UK Briefing. Disponible en [http://www.ecpat.org.uk/sites/default/files/begging\\_organised\\_crime\\_briefing.pdf](http://www.ecpat.org.uk/sites/default/files/begging_organised_crime_briefing.pdf).

Filgueira, Fernando y Espíndola, Ernesto (2015) *Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina*, Serie Políticas Sociales, N° 216, CEPAL, Santiago de Chile.

FAO, FIDA y PMA (2015) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015, Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, FAO, Roma.

García Hierro, Pedro (2010) "Niñez indígena, derechos y trabajo infantil", en *Trabajo infantil y niñez indígena en América Latina*, Encuentro Latinoamericano Trabajo Infantil, pueblos indígenas y gobiernos, s.l. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_150598.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150598.pdf).

Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible (2014) *Un mundo que cuenta. Movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible*, Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37889/UnMundoqueCuenta.pdf?sequence=1>.

Heckman, James y Masterov, Dimitriy (2007) "The Productivity Argument for Investing in Young Children", *T.W. Schultz Award Lecture*, Allied Social Sciences Association annual meeting, Chicago. Disponible en [http://jenni.uchicago.edu/human-inequality/papers/Heckman\\_final\\_all\\_wp\\_2007-03-22c\\_jsb.pdf](http://jenni.uchicago.edu/human-inequality/papers/Heckman_final_all_wp_2007-03-22c_jsb.pdf).

IPEC (2011) *Niños en trabajos peligrosos Lo que sabemos Lo que debemos hacer*, OIT, Ginebra. Disponible en [http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS\\_156475/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_156475/lang-en/index.htm).



IPEC (2011b) *Child migrants in child labour: An invisible group in need of attention. A study based on child helpline case records*, OIT, Ginebra, Disponible en <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=20535>

INEC y OIT (2003) *Estudio a profundidad del trabajo infantil y adolescente y la educación en Costa Rica*, OIT, s.l. Disponible en <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=630>

Le Blanc, David (2015) *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*, United Nations Department of Economic & Social Affairs, DESA Working Paper, N° 141, marzo de 2015. Disponible en [http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141\\_2015.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf).

Montaño, Sonia y Milosavjevic, Vivian (2009) *Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible*, Cepal, Santiago de Chile.

Naciones Unidas (2015) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, ONU, Nueva York. Disponible en [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf).

OIT (2004) *Invertir en todos los niños. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil*, OIT, Ginebra. Disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00001es.pdf>.

OIT (2006) *The end of child labour: Within reach*, Report of the Director-General, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 95th Session. Disponible en <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-b.pdf>.

OIT (2006b) *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015*, Informe del Director General de la OIT a la XVI Reunión Regional Americana, Brasilia. Disponible en [http://www.summit-americas.org/pubs/ilo\\_decent\\_work\\_2006-2016\\_sp.pdf](http://www.summit-americas.org/pubs/ilo_decent_work_2006-2016_sp.pdf).

OIT (2007) *Trabajo infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza*, OIT, San José de Costa Rica. Disponible en [http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/trab\\_inf\\_causa\\_efecto\\_pobreza.pdf](http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/trab_inf_causa_efecto_pobreza.pdf).

OIT (2008) *Informe III: Estadísticas del trabajo infantil*, 18ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 24 de noviembre al 5 de diciembre de 2008. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--stat/documents/meetingdocument/wcms\\_099977.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--stat/documents/meetingdocument/wcms_099977.pdf)

OIT (2008b) *Combating trafficking in children for labour exploitation. A resource kit for policy-makers and practitioners*, OIT, Ginebra.

OIT (2009) *Give girls a chance. Tackling child labour, a key to the future*, OIT, Ginebra.

OIT (2011) *Erradicar el trabajo infantil doméstico*, serie "El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe", N° 3, OIT, Lima. Disponible en [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/notas-trabajo-dom%C3%A9stico-remunerado/WCMS\\_178179/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/notas-trabajo-dom%C3%A9stico-remunerado/WCMS_178179/lang-es/index.htm)

OIT (2011b) *Salarios dignos para las trabajadoras del hogar*, serie "El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe", N° 2, OIT, Lima. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_178178.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178178.pdf)

OIT(2013) *Informe mundial sobre trabajo infantil: Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*, OIT, Ginebra.

OIT (2013b) *Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2013. Políticas para la Acción*, OIT - Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

OIT (2013c) *Unpaid household services and child labour*, 19th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2-11 October 2013, Room Document 2. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms\\_221638.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_221638.pdf).

OIT (2013d) *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*, OIT, Lima. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_235577.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf).

OIT (2013e) *Erradicar el trabajo infantil en el trabajo doméstico y proteger los jóvenes trabajadores contra las condiciones de trabajo abusivas*, OIT, Ginebra.

OIT (2014): *Informe sobre el trabajo en el mundo 2014. El desarrollo a través del empleo*, OIT, Ginebra.

OIT (2014b) *La OIT en América Latina y el Caribe. Avances y perspectivas*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

OIT (2015): *Informe mundial de 2015 sobre el trabajo infantil: Allancar el camino hacia el trabajo decente para los jóvenes*. OIT, Ginebra.

OIT (2015b) *Ellos crecen, tú también. Costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe*, OIT, Lima.

OIT (2015c) *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos*, OIT, Ginebra. Disponible en <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2014/lang-es/index.htm>.

OIT y FAO (2013): *Trabajo infantil en la agricultura: una forma de reproducir la pobreza entre generaciones*, Notas sobre trabajo rural, N° 2. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-as108s.pdf>.

OIT, IPEC (2013) *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012*, OIT, Ginebra.

OIT, IPEC (2013b) *Global child labour trends 2008 to 2012*, OIT, Ginebra.

OIT y OIM (2009) *Las migraciones con fines de empleo y trabajo infantil en América Latina*, OIT-OIM, Lima.

ONU (2011) *Prevenir, combatir, proteger. La trata de Seres Humanos*, Comentario conjunto de las Naciones Unidas a la Directiva de la Unión Europea, ACNUDH, ACNUR, UNICEF, UNODC, ONU Mujeres y OIT, Madrid.

ONU (2015) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*, Nueva York. Disponible en [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf).

ONUSIDA (2015) *How AIDS changed everything*, ONUSIDA, Ginebra. Disponible en [http://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/MDG6Report\\_en.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/MDG6Report_en.pdf).

PNUD (2014) *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, PNUD, Nueva York. Disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-es.pdf>.

Rees, Nicholas; Chai, Jingqing y Anthony, David (2012) *Right in Principle and in Practice: A Review of the Social and Economic Returns to Investing in Children*, UNICEF Social and Economic Policy Paper. Disponible en [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Investing\\_in\\_Children.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Investing_in_Children.pdf).

Sánchez, Mario, Orazem, Peter y Gunnarsson, Victoria (2005). *The effect of child labour on Mathematics and Language achievement in Latin America*. Social Protection Discussion Paper Series, Banco Mundial.

SDSN(2015) "Indicators for the SDGs:Identifying inter-linkages", Issue Brief. Disponible en <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/150816-Identifying-inter-linkages-SDSN-Briefing-for-IAEG.pdf>.

Segovia, Diego y Ortega, Guillermo (2012) *La agroecología, camino hacia el desarrollo sustentable*, BASE Investigaciones Sociales, Paraguay.

UNESCO (2012) *Transformar la Educación y Formación Técnica y Profesional. Forjar competencias para el trabajo y la vida*, UNESCO, París. Disponible en [http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_publicacion/216065s.pdf](http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/216065s.pdf).

UNICEF (2002) *El registro de nacimiento. El Derecho a tener Derechos*, UNICEF, Florencia.

UNICEF (2011) *La travesía. Migración e infancia*, UNICEF, México DF. Disponible en [http://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef\\_Migracion\\_web\(2\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web(2).pdf)

UNICEF (2012) "Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries", Report Card 10, UNICEF Office of Research, Florencia. Disponible en [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10\\_eng.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf).

UNICEF (2013) *Towards an AIDS-free generation. Children and AIDS Sixth Stocktaking Report 2013*, UNICEF, Nueva York.

UNICEF (2014) *Child Poverty in the Post-2015 Agenda*, Briefs Issue, UNICEF, Nueva York. Disponible en [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Issue\\_Brief\\_Child\\_Poverty\\_in\\_the\\_post-2015\\_Agenda\\_June\\_2014\\_Final.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Issue_Brief_Child_Poverty_in_the_post-2015_Agenda_June_2014_Final.pdf).

UNICEF (2014b) *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, UNICEF, Nueva York.

UNICEF (2014c) *The State of the World's Children 2014 in Numbers: Every Child Counts*, UNICEF, Nueva York.

UNICEF, OMS, BM (2015) *Levels and trends in child malnutrition, UNICEF – WHO – World Bank Group joint child malnutrition estimates. Key findings of the 2015 edition*. Disponible en [http://www.who.int/nutrition/publications/jointchildmalnutrition\\_2015\\_estimates.pdf](http://www.who.int/nutrition/publications/jointchildmalnutrition_2015_estimates.pdf).

United States Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs (2015) *Findings on the Worst Form of Child Labour 2014*, ILAB, Washington DC. Disponible en <https://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/findings/2014TDA/2014TDA.pdf>.

United States Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs (2014) *Findings on the Worst Form of Child Labour 2013*, ILAB, Washington DC. Disponible en <https://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/findings/2013TDA/2013TDA.pdf>.

Van de Glind, Hans (2010) *Migration and child labour. Exploring child migrant vulnerabilities and those of children left-behind*, IPEC Working paper, OIT, Ginebra.

van de Glind, Hans y Kou, Anne (2013) "Migrant children in child labour: A vulnerable group in need of attention" en *Children on the Move*, Organización Mundial de las Migraciones, Ginebra, pp. 27-43.

# La Agenda 2030 y los derechos humanos

Ignacio Saiz,  
Director Ejecutivo del Centro por los  
Derechos Económicos y Sociales (Center for  
Economic and Social Rights, CESR)



**Ignacio Saiz** es Director Ejecutivo del Centro por los Derechos Económicos y Sociales (Center for Economic and Social Rights, CESR), ONG internacional con sede en Nueva York que promueve los derechos humanos en el ámbito de la política social, económica y de desarrollo. Anteriormente fue director de política interna en el secretariado internacional de Amnistía Internacional, siendo responsable del desarrollo de los primeros programas de investigación sobre los derechos económicos, sociales y culturales. También ha desempeñado el cargo de subdirector del Programa para América de Amnistía Internacional y de consultor para otros organismos internacionales. Ignacio es Máster en Derecho Internacional de derechos humanos cum laude por la Universidad de Essex.

## La Agenda 2030 y los derechos humanos

Ignacio Saiz, Director Ejecutivo del Centro por los Derechos Económicos y Sociales (Center for Economic and Social Rights, CESR)

—“Prométannos que cumplirán sus compromisos”— con esta frase retó la joven activista, Malala Yousafzai a los jefes de Estado reunidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, con motivo de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre del año pasado.

La Agenda 2030 plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que se deberán cumplir en los próximos 15 años. Sucesores de los antiguos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que vencieron en 2015 con un balance relativamente insatisfactorio, los ODS reflejan una visión integrada del desarrollo en sus dimensiones social, económica y ambiental. Las palabras que Malala pronunció hacen eco de las esperanzas y expectativas de organismos de la sociedad civil de todo el mundo, que desde el inicio del proceso “post-2015” vienen reclamando un modelo más equitativo del desarrollo sostenible que incentive a los estados a cumplir con sus compromisos en materia de derechos humanos<sup>1</sup>.

A diferencia de su precursora, puede afirmarse que **la Agenda 2030 es toda una declaración de intenciones sobre los derechos humanos**. Según el preámbulo, uno de los principales propósitos de la nueva Agenda es “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas”. Muchos de los Objetivos están formulados de manera que reflejan las disposiciones de los diez principales tratados internacionales sobre derechos humanos.

Cotejados frente a la “prueba de fuego”<sup>2</sup> ideada por la coalición Derechos Humanos Post-2015, la evaluación del contenido de los ODS es positiva. **Cubren un amplio radio de aspectos críticos de la agenda de derechos humanos, desde el derecho al agua y el acceso a la justicia, a la violencia de género y el derecho a la vivienda adecuada**. También son más sensibles a la desigualdad, ya que contienen compromisos explícitos y transversales de “no dejar a nadie atrás” y de erradicar la discriminación que enfrentan las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las personas mayores, entre otros. Se trata de una agen-

1 Ver declaración conjunta de la sociedad civil “Human Rights for All Post-2015”: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5123joint.statement.dec10.pdf>  
2 Human Rights for All Post-2015: A Litmus Test, June 2014: <http://cesr.org/downloads/HRs.Post2015.litmus.test.pdf>

da universal que apunta a la responsabilidad tanto de los países ricos como de los denominados “países en desarrollo” de abordar la pobreza, la desigualdad y la injusticia en sus países, y de reforzar la cooperación internacional. Algunos han tildado a los Objetivos de ser demasiado numerosos y extensos como para surtir efecto, pero lo cierto es que su ambicioso alcance refleja la diversidad de las recomendaciones que surgieron en el largo proceso de consulta con la sociedad civil a nivel global, un proceso participativo único que contrasta con la forma jerárquica y tecnócrata en que fueron elaborados los ODM.

Aún así, incluir los derechos humanos en la Agenda ha sido una ardua batalla. En muchas fases del proceso, algunos Estados se mostraron muy reacios a utilizar el lenguaje de los derechos humanos, como si dos décadas de “enfoque de derechos en la cooperación al desarrollo”<sup>3</sup> en la ONU hubieran pasado en vano. Varios temas de derechos humanos consensuados internacionalmente hace años se consideraron polémicos en el grupo de trabajo intergubernamental en el que se elaboró la Agenda, entre ellos el derecho al desarrollo, los derechos sexuales y reproductivos y la no discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Los países industrializados mostraron una importante reticencia a incluir compromisos para reducir la desigualdad económica, asegurar la rendición de cuentas del sector privado, y enfrentar obstáculos estructurales a la financiación del desarrollo sostenible, como la evasión fiscal transnacional. Como consecuencia, los ODS contienen compromisos vagos y a veces contradictorios en algunos de estos aspectos.

De todas las expectativas y reivindicaciones de la comunidad de derechos humanos, la que menos se ha visto atendida es la de propiciar un cambio estructural en el modelo de desarrollo. A pesar del manido discurso sobre el “cambio transformador” que representa la Agenda 2030, la visión del desarrollo subyacente de los ODS sigue anclado en viejos paradigmas de consumo, de producción industrial y de crecimiento orientado a la exportación. Si bien es cierto que existen importantes compromisos con respecto a la deuda, a la tributación progresiva, a los flujos financieros ilícitos y a la democratización de las instituciones de gobierno económico global, la Agenda hace amagos de corregir las inequidades estructurales del sistema económico neoliberal dominante que no solo han impedido la consecución de los ODM, sino que han hecho que la desigualdad económica haya alcanzado niveles históricos en los últimos 15 años. Está claro que la Agenda 2030 no se va a cumplir<sup>4</sup> con tan solo hacer unos simples ajustes al margen al modelo económico actual.

3 OACDH, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

4 En este proyecto se puede ver la previsión de cumplimiento de los ODS en tiempo real, con las políticas vigentes: <http://www.developmentprogress.org/sdgs-scorecard>



Por otra parte, el grado de cumplimiento de los compromisos que han asumido los Estados dependerá de la robustez de las medidas adoptadas para implementarlos, darles seguimiento y asegurar que las instituciones responsables rindan cuentas por sus esfuerzos. El acuerdo de Addis Abeba para financiar el desarrollo<sup>5</sup> no logró fijar compromisos concretos para asegurar una financiación equitativa, suficiente y responsable para el desarrollo sostenible, debido a la evasión y a las tácticas de mano dura de algunos países industrializados. Mientras tanto, se están negociando a puerta cerrada acuerdos comerciales que privilegian los derechos de las corporaciones frente a los de la ciudadanía, y va ganando terreno la influencia corporativa<sup>6</sup> sobre los planes y estrategias de desarrollo impulsados por las Naciones Unidas.

El marco establecido para supervisar la puesta en práctica de la Agenda 2030 es poco sólido y enteramente voluntario. El mandato vago y la estructura provisional del **Foro Político de Alto Nivel** (HLPF, por sus siglas en inglés) — **el mecanismo global de seguimiento y supervisión que incluye revisiones tanto temáticas como nacionales — corren peligro de socavar su eficiencia como máxima instancia de rendición de cuentas de los ODS.**

En el HLPF del pasado julio de 2016, el debate en torno a la temática de “no dejar a nadie atrás” no avanzó mucho más allá de reconocer las carencias de los ODM. En su trabajo de incidencia alrededor del HLPF, las organizaciones de derechos humanos plantearon que la normativa de derechos humanos —basada en los principios de igualdad, no discriminación, participación y rendición de cuentas— fuera el marco de referencia para que el compromiso de “no dejar a nadie atrás” se materializara. Asimismo, propusieron una mayor utilización de los mecanismos de derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional para supervisar y asegurar el cumplimiento de los Estados con este compromiso. No obstante, el formato de las sesiones temáticas no propició un diálogo verdaderamente inclusivo e interactivo sobre estos y otros temas transversales.

Así mismo, la naturaleza voluntaria y el escaso margen asignado para las revisiones nacionales supusieron una traba adicional. Los 22 Estados que se prestaron para realizar dicha revisión parecían, en un primer momento, más preocupados por dar una imagen positiva, que por compartir verdaderamente los retos y estrategias de implementación. La experiencia de este primer foro de seguimiento apunta a la necesidad de que todos los países se sometan a un mecanismo obligatorio global de seguimiento y revisión<sup>7</sup>, que abra espacios más efectivos

5 Puedes ver el Plan de Acción de de Addis Abeba en:  
[http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf)

6 Barbara Adams and Jens Martens, Fit for whose purpose? Private funding and corporate influence in the United Nations:  
[https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Fit\\_for\\_whose\\_purpose\\_online.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Fit_for_whose_purpose_online.pdf)

7 **Rindiendo cuentas por la agenda post-2015: propuesta para un mecanismo eficaz de revisión global**  
[http://cesr.org/downloads/framework\\_for\\_accountability.es.pdf](http://cesr.org/downloads/framework_for_accountability.es.pdf)

de interlocución con la sociedad civil, incluida la oportunidad de presentar informes paralelos. Los mecanismos internacionales de derechos humanos, como el Examen Periódico Universal (EPU) pueden servir de modelo útil de revisión intergubernamental. Al ser foros de supervisión entre pares, gozan de mucha legitimidad entre los estados, pero también permiten interacción sistemática con organismos de sociedad civil que por lo tanto pueden incidir en las recomendaciones que se emiten a los Estados y en su seguimiento periódico.

Los déficits del HLPF indican que no hemos aprendido bien la lección de los ODM, cuyas carencias se han atribuido ampliamente a una falta de rendición de cuentas a todos los niveles. Los mecanismos de seguimiento y revisión tendrán que ir más allá de la presentación voluntaria de informes oficiales que se limitan a declaraciones generales sobre los avances, sin posibilidad de contrastar con análisis no-gubernamentales basados en la realidad sobre el terreno. Una alentadora iniciativa coordinada por una red de organismos de sociedad civil es el informe *Spotlight on Sustainable Development*<sup>8</sup>, informe sombra presentado con motivo del HLPF que evalúa los avances y los retos por objetivo y por país, poniendo énfasis en los obstáculos estructurales y transversales, como la desigualdad económica<sup>9</sup>.

Un seguimiento eficaz depende también de la selección de indicadores para medir los avances. Muchos de los indicadores elegidos hace unos meses por el Grupo Interinstitucional y de Expertos (IAEG, por sus siglas en inglés) —un grupo compuesto por instituciones nacionales de estadística y representantes de agencias de la ONU con la misión de seleccionar los indicadores— son a todas luces inadecuados<sup>10</sup>.

Por citar un ejemplo, el indicador de seguimiento de la desigualdad económica seleccionado se centra únicamente en los quintiles de ingreso más bajos. Fueron desatendidas las recomendaciones hechas por organismos de derechos humanos y de cooperación de utilizar indicadores que también midieran la concentración de la riqueza y el papel redistributivo de la política fiscal, como el índice Palma (que calcula la relación entre la cuota del ingreso nacional bruto ostentado por el 10% más rico frente a lo ostentando por el 40% más pobre, medido antes y después de los impuestos y de las transferencias).

Si bien el marco de seguimiento y revisión global de la Agenda 2030 sufre de muchas deficiencias, es en la escala nacional y regional donde tienen los ODS su mayor potencial como instrumento de rendición de cuentas. Para que este

8 Es la primera evaluación realizada por la sociedad civil de la Agenda 2030 y su ejecución en el ámbito mundial. Disponible en: <https://www.2030spotlight.org/>

9 Más información: <https://www.2030spotlight.org/en/book/ii10-will-inequality-get-left-behind-2030-agenda>

10 Post del CESR respecto a los indicadores de la Agenda 2030: <http://cesr.org/article.php?id=1808&preview=1&cache=0>

potencial se materialice, la sociedad civil en cada país debe contar con las condiciones, capacidades y herramientas necesarias para controlar el actuar de las instituciones encargadas del cumplimiento de los ODS y exigir cambios en sus políticas y programas de implementación. El papel de la sociedad civil, indispensable durante la fase de elaboración de la Agenda 2030, se vuelve aun más crucial a la hora de ponerla en práctica.

A pesar de sus carencias, los Objetivos de Desarrollo Sostenible seguirán siendo de una relevancia crucial para la agenda los derechos humanos en las próximas décadas. Aunque no tengan fuerza vinculante, es probable que tengan mayor incidencia en el diseño de las políticas sociales, económicas, fiscales y de cooperación que cualquiera de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. De allí la importancia de que la comunidad de derechos humanos se mantenga involucrada en este proceso.

Aún queda por ver si la adopción de los ODS representará “un punto de inflexión en la historia de la humanidad”, como lo definió hace un año el Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon. Sea como fuere, es indudable que se ha abierto un espacio importante para exigir que los gobiernos cumplan con sus obligaciones de derechos humanos en el ámbito socio-económico y así promover a la larga una nueva visión del desarrollo sostenible centrada en el respeto por la dignidad humana.



# La dimensión medioambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Leida Rijnhout,  
Coordinadora del Programa de Justicia de Recursos  
y Sostenibilidad en Friends of the Earth Europe  
y  
Nick Meymen,  
Técnico de Proyectos de Políticas Globales y  
Sostenibilidad en European Environmental Bureau



**Leida Rijnhout** es coordinadora del programa de justicia de recursos y sostenibilidad en Amigos de la Tierra en Europa. Tiene más de 20 años de experiencia en trabajos de sostenibilidad y promoción a nivel de la ONU y de la UE. Cuenta con formación en cooperación internacional y trabaja principalmente en el terreno de la justicia social y medioambiental y la redistribución de la riqueza en una perspectiva macroeconómica.

**Nick Meynen** escribe blogs y libros sobre temas tales como justicia ambiental, la globalización y las relaciones de naturaleza humana. Combina la escritura con la ejecución de proyectos para la Oficina Europea de Medio Ambiente. Cuando no está moviéndose por el universo activista y su página de Facebook está inactiva es probable que esté paseando por la naturaleza.

# La dimensión medioambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Leida Rijnhout, Coordinadora del Programa de Justicia de Recursos y Sostenibilidad en Friends of the Earth Europe

y

Nick Meymen, Técnico de Proyectos de Políticas Globales y Sostenibilidad en European Environmental Bureau

## Todo empezó en 1992: La Conferencia de Río

El punto de partida de los ODS y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, mucho más amplia, fue la Conferencia de Río, a menudo olvidada, que comenzó con una gran y satisfactoria Cumbre de la Tierra en 1992 en Río de Janeiro. El resultado de esa Cumbre, el Programa 21<sup>1</sup>, ha evolucionado hasta convertirse en un proceso de negociación mediante el cual todos los países, a nivel ministerial, se han reunido varias veces al año en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) para seguir aprovechando los principios del Programa 21. Este proceso incluyó la puesta en marcha de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que trabaja en acuerdos climáticos globales, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y una Convención sobre la Lucha contra la Desertificación (CLD), así como un programa sobre el Consumo y la Producción Sostenibles (CPS). El Principio 10 (sobre el manejo de las cuestiones ambientales con la participación de todos los ciudadanos interesados) allanó el camino hacia el Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, la participación ciudadana en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materias medioambientales en la región de la CEPE<sup>2</sup>, convenio que es legalmente vinculante. Resumiendo: 1992 fue un hito en la toma multilateral de decisiones. Marcó el momento en el que los líderes mundiales decidieron que nuestros problemas comunes necesitan soluciones comunes que sean completamente integrales. Desde la Cumbre de la Tierra de 1992 la Conferencia de Río ha intentado hacer frente a los problemas sociales y medioambientales clave de nuestro tiempo a través de un conjunto coherente de políticas.

Como ya se ha mencionado, se creó la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) para garantizar el cumplimiento de la Agenda 21. A lo largo de 20 años, en

1 Ndt.: También conocido como Agenda 21 (se utilizarán ambos en la presente traducción)

2 Ndt.: (CEPE) Comisión Económica para Europa

reuniones anuales de revisión y definición de políticas, se consiguieron una gran cantidad de resultados interesantes. En el plano nacional se puso en marcha una dinámica para conseguir que el desarrollo sostenible tenga una presencia más concreta en las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible. Los Consejos Consultivos Nacionales involucraron a todas las partes interesadas en la toma de decisiones políticas y su aplicación. A nivel local, pudimos ver un auge de las iniciativas de la Agenda 21 local. Lo importante en estas acciones fue el hecho de que las dimensiones medioambientales y de desarrollo estaban intensamente interrelacionadas. En 2002, en la conferencia Río+10 de Johannesburgo, se adoptó el Plan de Implementación de Johannesburgo (PIJ). La crisis de 2008 afectó de forma negativa a la relevancia de la agenda de sostenibilidad, pero para 2012 volvió a ocupar un lugar destacado con la aplicación del resultado de la conferencia Río+20: “El futuro que deseamos”.

Como parte de este resultado de Río+20 se acordó desarrollar una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible con una perspectiva a largo plazo. Más tarde, mucho después de que hubiera terminado la conferencia, se decidió combinar este proceso con el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ya que expiraban en 2015. Fue entonces cuando una parte de la Conferencia de Río se fusionó con un antiguo proceso paralelo de las Naciones Unidas sobre el desarrollo.

### Los ODS actúan en un nivel diferente al de los ODM

Es importante entender que los ODS *no* son la continuación de los ODM. Es preciso señalar varias diferencias entre los ODS y los ODM que quedan reflejadas en la siguiente tabla:

ODM	ODS
Desarrollo	Sostenibilidad
La atención se centra en los países en desarrollo	La atención se centra en todos los países
Agenda de Ayuda y Comercio	Derechos Humanos y Justicia – redistribución de la riqueza
No se reconocen los límites del planeta	Vivir dentro de los límites
El medioambiente es un lujo	El medioambiente es básico para desarrollar el bienestar



Si bien los ODS vieron la luz en la Cumbre Río+20, se basan en la Conferencia de Río, resultando así que tienen una larga historia que hemos esbozado brevemente. Una clave que es necesario recordar para comprender todo el proceso es que desde el principio el desarrollo de los ODS nació en una rama de las Naciones Unidas completamente diferente a la de los ODM, que nunca han tenido fuertes vínculos con la Conferencia de Río.

El segundo mensaje clave que hay que interiorizar es que las características de los dos procesos de las Naciones Unidas que dieron lugar a los ODS y los ODM son muy diferentes, tanto en su naturaleza como en su visión. Los ODS actúan en un nivel más elevado, totalmente diferente. No sólo están dirigidos a la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo, sino que promueven además cambios fundamentales en todos los países, tomando como base el principio de universalidad y con metas y objetivos en todos los aspectos relacionados con la sostenibilidad para todos y cada uno de los países en la Tierra. No están, por lo tanto, limitados a un conjunto de objetivos de erradicación de la pobreza y van más allá de la tradicional agenda Norte/Sur. Los ODM daban a entender que los llamados países desarrollados “ayudarían” a los llamados países subdesarrollados ejerciendo algo similar a la caridad. Los ODS reconocen que hay problemas en todas partes, no solo en los países pobres, y que los estilos de vida insostenibles en los países del Norte afectan directamente a cuestiones sociales y medioambientales del Sur.

Con demasiada frecuencia, la gente asocia estos dos procesos a “medioambiente” (en el caso de la Conferencia de Río de la que surgieron los ODS) y “desarrollo” (en el caso del proceso que generó los ODM). Esta división es totalmente errónea. La Conferencia de Río ha abordado siempre el desarrollo sostenible en el sentido holístico. Se centra en cómo la humanidad puede prosperar (en un contexto social y económico) dentro de los límites del ecosistema que tenemos: el planeta Tierra. La agenda de “desarrollo” no toma este punto de vista holístico y se centra más bien en una interpretación estrecha y a menudo (neo) liberal del problema de la pobreza mundial. Analiza un problema social sin tener en cuenta el contexto medioambiental y económico en el que dicho problema social ha surgido. Así, mientras la Conferencia de Río propone un enfoque holístico para todos, el proceso de desarrollo tiene que ver más con la caridad – sin cuestionar tanto los factores subyacentes que sustentan los problemas sociales como la pobreza o la justicia medioambiental.

Hay, por lo tanto, algunas diferencias que hacen que sea imposible establecer cualquier tipo de comparación entre los dos grupos de objetivos. Uno de ellos es holístico, global y no jerárquico, mientras que el otro tiene un alcance limitado, está asimismo limitado geográficamente y es paternalista. Otra diferencia sustancial entre los dos procesos es el compromiso de la sociedad civil. La agenda

de los ODM fue redactada más bien en un proceso jerárquico descendente en el que los Estados Miembros y la sociedad civil eran los actores que tenían la tarea de implementarlos. Los ODS fueron redactados de una forma muy participativa con los 9 Grupos Principales reconocidos en la Conferencia de Río, que tuvieron bastante influencia en el resultado. Esos grupos son: las ONG, la infancia y la juventud, los agricultores y agricultoras, las mujeres, los sindicatos y los trabajadores y trabajadoras, el mundo del negocio y la industria, las autoridades locales, los pueblos indígenas y la comunidad científicotécnica. Obviamente, esto generó un gran sentido de pertenencia hacia esta agenda sobre el que se puede trabajar en el futuro.

En los últimos años, estos dos procesos tan diferenciados de la ONU han unido sus caminos. Los ODS reemplazan ahora a los antiguos ODM, que expiraron en 2015. Todo esto ha provocado cierta confusión y, lógicamente, también algunos conflictos. Fue necesario librar algunas batallas entre el enfoque del desarrollo sostenible, más integral, y el enfoque de reducción de la pobreza, más limitado. El resultado de este choque definirá si los ODS se convierten en el cambio de paradigma que necesitamos o en otro proceso más de la ONU que no aborda las causas fundamentales de los retos que tenemos que afrontar.

El hecho de que, en la actualidad, el órgano superior de la ONU que realiza el seguimiento de los ODS no tenga conexión con otros organismos de la ONU se opone a la posibilidad de una mayor coherencia política. El Foro Político de Alto Nivel (FPAN), que es un órgano híbrido, por lo que todavía está en fase de experimentación, opera sin ningún tipo de conexión estructural con UNEA<sup>3</sup>, el PNUD<sup>4</sup>, la OMS<sup>5</sup>, la FAO<sup>6</sup>, incluso teniendo en cuenta que los ODS son prácticamente los mismos problemas de los que se ocupan estos organismos. En consecuencia, lo más lógico debería ser vincular el proceso del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia del sistema de las Naciones Unidas con esta Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El FPAN depende ahora del ECOSOC<sup>7</sup> (Económico Social) y no está realmente en el radio de acción de los ministros de medio ambiente sino, más bien, en el de los ministros de desarrollo y asuntos exteriores. Esto comienza a convertirse realmente en una debilidad de esta agenda. Lo que ahora vemos que ocurre es que el típico (anticuado) enfoque de desarrollo está reemplazando a la fórmula más coherente e interrelacionada de formular políticas para el desarrollo sostenible. Podemos ver que esto sucede no solo

---

3 NdT: Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

4 NdT: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)

5 NdT: Organización Mundial de la Salud (WHO)

6 NdT: Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

7 NdT: Consejo Económico y Social

dentro de las negociaciones oficiales, sino también en el nivel de las organizaciones de la sociedad civil. Por desgracia, el dominio del discurso que proviene del sector de desarrollo está controlando las aportaciones en las reuniones oficiales a expensas de los puntos de vista de las organizaciones ecologistas.

## Un planeta con fiebre

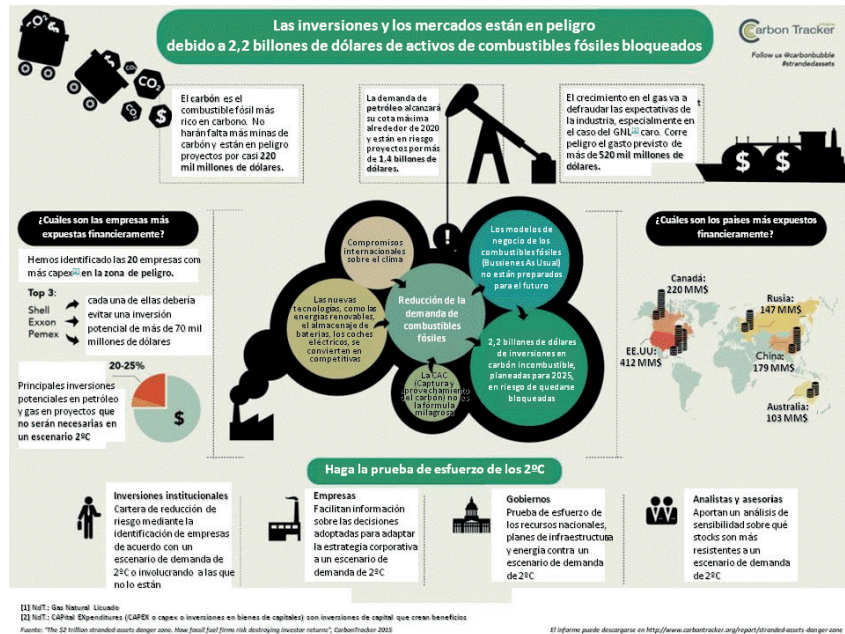
No debería ser necesario explicar que nuestro planeta está en un estado poco saludable. Nuestro sistema económico y los patrones de consumo y producción nos han llevado a una situación en la que el Día de la Deuda Ecológica se celebra antes cada año (en 2016 agotamos todos los recursos renovables para el 8 de agosto), mientras que ya se está produciendo ante nuestros ojos un cambio climático rápido y perjudicial (más rápido de lo que habían previsto los modelos del IPCC<sup>8</sup>). La velocidad a la que disminuye la biodiversidad solo es igualada por una de las otras cinco grandes extinciones en los 4 mil millones de historia de la vida en el planeta Tierra. Si seguimos ignorando las causas fundamentales de este proceso autodestructivo, lo hacemos a nuestro propio riesgo. Cuando desaparece la base de una cadena alimenticia, tarde o temprano morirá también la cúspide, es solo una cuestión de tiempo.

Solo alguien que se dedique a la política, la economía clásica, las finanzas, la escritura de cuentos de hadas o que viva en otros mundos en los que se descuida la ciencia física puede creer que el viaje de la humanidad en la Tierra puede continuar así. Si una mayoría política o un rey decide por decreto anular la ley de la gravedad, esto no quiere decir que todos vamos a flotar hacia el espacio exterior. La prueba de fuego para los ODS – y para cualquier política medioambiental – es estar a la altura de los desafíos que nos plantean los mejores científicos y científicas a nivel mundial. Un ejemplo es la revista académica Nature – una referencia fiable para la ciencia de la tierra. Publicaron un artículo diciendo que “a nivel mundial, un tercio de las reservas de petróleo, la mitad de las reservas de gas y más del 80 por ciento de las reservas actuales de carbón no deberían utilizarse desde 2010 hasta 2050 con el fin de cumplir con el objetivo de 2° C<sup>9</sup>. Este es el llamado “carbono incombustible”. Esto no solo es malo para el planeta, sino también para la economía porque perforar para conseguir más petróleo que no se puede vender genera una enorme burbuja económica.

NdT.: Los textos de la imagen que sigue a continuación se traducen en un documento separado

8 NdT.: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)

9 McGlade, C., Ekins, P., The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C. En: Nature n° 517, págs. 187–190 (08 enero 2015).



Fuente: carbon tracker (traducción propia)

Se puede aplicar el mismo tipo de lógica para cualquier otra clase de recurso necesario para mantener en funcionamiento nuestra economía extractiva. Sin el consumo excesivo de minerales, tierra, agua, bosques y el vertido excesivo de residuos (materiales, productos químicos, dióxido de carbono, contaminación del aire) no podemos mantener los estilos de vida que estamos fomentando en el hemisferio norte. El artista grafitero Banksy cubrió una valla publicitaria con las palabras reales que los políticos no se atreven a decir a sus votantes: "¡Lo sentimos! El estilo de vida que habéis pedido se ha agotado." El primer paso para solucionar un problema es reconocer que existe. Para poder llegar al nivel de cambio fundamental y sistémico que se necesita según las ciencias de la tierra es necesario un cambio de paradigma en nuestro modo de pensar y actuar.

## ¿Pueden los ODS ser la palanca que impulse hacia este cambio de paradigma?

La buena noticia es que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible parece ser un punto de partida mucho mejor para traer un cambio de paradigma que la agenda neoliberal que estaba detrás de los ODM. La mala noticia es que incluye un tema tabú que no podemos ignorar, a saber, la creencia inflexible en "el

crecimiento económico sostenido”. A lo largo de todo el documento final, “El futuro que queremos”, el crecimiento económico se menciona 20 veces. Esto queda reflejado en el ODS8, que habla de lograr un crecimiento del PIB del 7% anual para los países menos desarrollados. Resulta evidente que ésta es la parte de los ODS que no supera la prueba científica y debilita el enfoque “holístico”. En esencia, este objetivo incurre en una enorme contradicción con respecto a todos los demás objetivos y supone una amenaza para el medio ambiente y la sociedad en su conjunto.

No es necesario decir que las personas en los países menos desarrollados necesitan urgentemente un nivel superior de bienestar. No obstante, la gran pregunta es, naturalmente, si se puede conseguir esto con el crecimiento económico que conocemos a día de hoy. Incluso se sabe hoy en día que la idea de la teoría del derrame es un gran engaño<sup>10</sup>. No es necesario ser un economista para reconocer esto, de la misma manera que una simple mirada a nuestro alrededor en Europa y en el extranjero demuestra, lamentablemente, que la brecha entre ricos y pobres está creciendo. La autora y el autor de este artículo han pasado años en aldeas remotas en el Sur, privados de la mayoría de los servicios que permiten llevar una vida digna, y no parece que se observe ninguna mejoría. Desde hace muchas décadas se está dando un proceso activo desde el enriquecimiento y el empobrecimiento que es preciso detener. El economista indio Ashish Kothari señala en su libro, ampliamente reconocido, “Churning the Earth”<sup>11</sup>, que la acumulación y la distribución injusta de la riqueza se ha conseguido a expensas de los grupos marginados de la sociedad. En la India, por ejemplo, todo el crecimiento económico se concentra en el 7% de las personas que tienen un empleo formal. Pero, entre el 93% de los que trabajan en el sector informal, cientos de millones de personas se han visto desplazadas o empobrecidas en el proceso de búsqueda de un crecimiento más rápido del PIB, un fenómeno que es bastante reciente – sobre todo desde la liberalización que comenzó en 1991. Esto va desde los desalojos de tierras para crear zonas económicas especiales a las minas, hasta la demolición de los barrios marginales a las que han huido las personas expulsadas. Incluye asimismo a los miles y miles de agricultores y agricultoras indias que se suicidan porque la búsqueda acelerada de una agricultura industrial y a gran escala, que no busca la seguridad alimentaria, sino el beneficio de las corporaciones transnacionales extranjeras, ha provocado una masacre en el medio ambiente del que dependen para su sustento. Esto no va a mejorar con el “matrimonio celebrado en el infierno” entre Bayer y Monsanto. No hay nada be-

---

10 Andreou A., Trickle-down economics is the greatest broken promise of our lifetime. The Guardian, 20 de enero 2014

11 NdT.: No consta que el libro haya sido traducido al español. Posible traducción del título “Triturando la Tierra”

neficioso en la búsqueda del crecimiento del PIB y este ODS concreto, el ODS8, no supone una oportunidad, sino una amenaza.

La triste realidad es que el crecimiento sostenido del PIB es físicamente imposible, será el camino más corto hacia la autodestrucción de la raza humana y ni siquiera es una política deseada para los países menos desarrollados. Consumimos el petróleo alrededor de 1 millón de veces más rápido de lo que la tierra necesita para generar petróleo nuevo en algún lugar profundo bajo la tierra. Llegará un momento en este siglo en el que no quede más petróleo y, como ya hemos indicado anteriormente, ni siquiera podemos quemarlo si queremos respetar el Acuerdo sobre el Clima. Lo mismo resulta aplicable para el uranio, el litio y toda la gama que va desde los minerales de tierras raras al suelo, el agua y los bosques. Un número creciente de economistas de la ecología han realizado cálculos sobre el consumo de material y el metabolismo del planeta, utilizando para ello complicados indicadores como la apropiación humana de la productividad primaria neta (AHPPN), pero el resultado es el siguiente: no importa cuánto ahorremos con medidas de eficiencia, la humanidad está condenada si no logramos consumir menos materiales y energía en cantidades absolutas, respetar los límites del planeta y establecer una economía de suficiencia.

### ¿Medio ambiente frente a desarrollo?

Retomamos ahora el tema de los ODS y su dimensión ambiental. Tenemos que dejar de pensar que el medio ambiente es un problema de lujo, considerado a menudo como un pasatiempo para aquellas personas que son tan ricas que ya no tienen que preocuparse por sus necesidades básicas. Cuando hablamos del medio ambiente no estamos hablando solo de los pájaros y las mariposas, por muy importantes que puedan ser. Sin embargo, un medio ambiente sano es la base fundamental para la vida y los medios de subsistencia en la tierra. Cualquier persona que vive en y del campo – todavía más de la mitad de la población mundial y la gran mayoría en los países menos desarrollados – sabe lo importante que es el medio ambiente para llevar una vida digna. Dependen tanto de la naturaleza para su subsistencia que las economías ecológicas hablan del PIB de las personas pobres<sup>12</sup>. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 15 reconoce que el 74 por ciento de las personas pobres a nivel mundial se ven directamente afectadas por la degradación del suelo. El Objetivo 6 reconoce que la escasez de agua afecta a más del 40 por ciento de la población mundial y se prevé que el porcentaje aumente. Estos son hechos que merecen atención porque abordar los problemas del agua y la tierra es una condición previa para hacer frente a

12 <http://www.ejolt.org/2013/05/gdp-of-the-poor/>

cualquier otro problema. Sin agua o tierra no hay vida, no hay desarrollo, solo la opción de caer en la pobreza más profunda. No puede haber bienestar en un planeta muerto.

Cada vez se ven más enfrentamientos entre los intereses medioambientales y el desarrollo industrial tradicional. A menudo se contempla a los grupos de activistas del Sur como “anti-desarrollistas” y, por esa razón, son oprimidos o incluso asesinados por sus gobiernos, defensores de las corporaciones privadas. Esto, llamado el ecologismo de las personas pobres, es el activismo medioambiental que se manifiesta en los primeros frentes de batalla exteriores de nuestro modelo económico: en los lugares de extracción, contaminación y vertidos. Las comunidades que intentan resistir la destrucción causada por la minería, la tala industrial, las grandes obras de infraestructura y las industrias contaminantes, entre otros, se enfrentan a una ardua batalla. El enemigo contra el que luchan es el aumento de nuestros niveles de consumo. No cabe ninguna duda de que sus luchas están conectadas con nuestra necesidad de crecimiento del consumo, que cuenta con el apoyo de prestigiosos economistas y tomadores de decisiones.

En estas primeras líneas de batalla es donde la desigualdad real se hace visible: el intercambio ecológico desigual. La herramienta virtual Atlas de Justicia Ambiental pone rostro a estas injusticias<sup>13</sup>. El hecho de que estos conflictos aumenten a medida que pasan los años deja patente que nuestro actual modelo de desarrollo no solo está provocando problemas ambientales, sino también sociales. Es la pescadilla que se muerde la cola.

Uno de los principales desafíos a los que nos enfrentamos hoy en día es la definición y el desarrollo del concepto “calidad de vida”, ya que implica no solo una dimensión económica, sino también la presencia de elementos de bienestar (como dignidad, salud y el respeto de los derechos humanos). Esto significa otras formas de medir el progreso de un país. La evaluación debe realizarse para comprobar si un país ha alcanzado su calidad de vida deseada dentro de los límites del planeta, algo que debería verse reflejado en una comprensión más profunda de la compleja combinación de valores económicos, culturales y sociales. Por desgracia, como ya hemos mencionado, se ha extendido a nivel mundial la idea de que el bienestar, la felicidad y el desarrollo se equiparan con un aumento del consumo de bienes y la adquisición de bienes materiales. Este énfasis actual en el crecimiento permanente del consumo no solo es totalmente insostenible, sino también autodestructivo. No obstante, se pueden encontrar en todo el mundo muchos ejemplos de que el cambio es realmente posible. Bután, por ejemplo, ha estado experimentando con un indicador nacional de “Felicidad Nacional Bruta”

---

13 <http://ejatlas.org/>

(FNB) basado en la medición de la sostenibilidad. Algunos países de América del Sur están discutiendo diferentes indicadores y cuantificando el progreso en el marco del *Buen Vivir*. También al nivel de base se observa la aparición de muchas iniciativas que tratan de encontrar alternativas para la sociedad de consumo.

## El papel del sector privado y el medio ambiente

Si comenzamos analizando el papel del sector privado: las empresas más grandes del mundo causan daños medioambientales por valor de 2,2 billones de dólares anuales, según un estudio publicado hace unos años<sup>14</sup>. Esto equivale a un 6-7% del volumen de negocio combinado de las empresas o aproximadamente a un tercio de sus beneficios. Un estudio diferente calcula ,3 billones de costes de capital natural sin precio, lo que equivale al 13% de la producción económica mundial en 2009<sup>15</sup>. Muchas grandes corporaciones son también muy creativas a la hora de encontrar formas de evitar el pago de sus impuestos y esconder su dinero en cuentas en paraísos fiscales que permanecen ocultas al control de las autoridades reguladoras. África está perdiendo 50 mil millones de dólares al año debido a los flujos financieros ilícitos, ya que las empresas se niegan a pagar impuestos en los países en los que operan. Además de esto, las economías del Sur se enfrentan ya al llamado Intercambio Ecológicamente Desigual<sup>16</sup> que calcula que el comercio internacional, tal y como está organizado actualmente, conduce a una transferencia neta de recursos desde esos países al mundo industrializado. Pero este no es exclusivamente un “problema africano”. En Bélgica las grandes corporaciones recibieron 700 millones de euros en reducciones de impuestos a través de una serie de resoluciones fiscales “por encargo” que fueron promovidas por el gobierno bajo el lema de “Solo en Bélgica”. Recientemente, la Comisión Europea decidió que estos negocios son ilegales y ordenó al gobierno belga que reclamara la devolución del dinero de las corporaciones. Los países están inmersos en una carrera hacia el abismo que se traduce en que casi todas las corporaciones transnacionales obtienen beneficios a expensas de los bienes comunes sin contribuir apenas a la sociedad.

Por lo tanto, resulta claramente legítimo preguntar si el sector privado está dispuesto a cambiar radicalmente las reglas de juego y colaborar con los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil para “transformar nuestro mundo” según lo propuesto por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. ¿Están los grupos de accionistas, los bancos y los fondos de inversión dispuestos a aceptar

14 Jowit., J., World's top firms cause \$2.2tn of environmental damage, report estimates. The Guardian, 18 de febrero 2010

15 Trucost, Natural Capital at Risk: The Top 100 Externalities of Business. 15 de abril 2013

16 NdT.: Ecologically Unequal Exchange (EUE)



beneficios muy reducidos, empezando por evitar, o al menos internalizar, los costes de los daños ambientales que generan? ¿Y están tanto las Naciones Unidas como los Estados Miembros políticamente capacitados para modificar sus políticas y marcos legales de tal manera que puedan obligarles a hacerlo?

Junto con la obsesión por el crecimiento económico, resulta particularmente preocupante en lo que respecta al éxito de la Agenda 2030 y los ODS el papel que juega el sector privado y su estrecha relación con las agencias de la ONU y el hecho de que el sector privado se convierta en un patrocinador principal. Es difícil estar al tanto de este papel del sector privado, cada vez más relevante y poco transparente, sin preocuparse por la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son en su mayoría, en contraste con los Objetivos de Desarrollo del Milenio anteriores, una agenda basada en políticas. Es preocupante ver que los grupos de presión del sector privado tienen una gran influencia a la hora de decidir la dirección que deben seguir las decisiones políticas. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tiene una naturaleza altamente política ya que es preciso conseguir un cambio fundamental con las relaciones de poder existentes y los intereses creados. Y los intereses creados apoyan a menudo a las grandes multinacionales. ¿Están dispuestas a renunciar a ese poder?

Desde un punto de vista más positivo tenemos que admitir que, hasta que no se cambien de forma radical las reglas del juego, el sector privado está haciendo esfuerzos en sus propias empresas para reducir el uso de recursos. Impulsadas por el concepto de economía circular, las empresas están buscando maneras de poner más énfasis en el reciclaje, la reutilización y la reparación. Este es un paso indudablemente importante. Pero debemos ser realistas ya que el profesor Willi Haas (Universidad de Klagenfurt, Austria) ha calculado que solo el 6% de los millones de toneladas de recursos que introducimos cada día en el sistema puede ser reciclado<sup>17</sup>. El resto consiste en materiales y energía que la humanidad solo puede utilizar una vez. Esto significa que tenemos que ser humildes con nuestras aspiraciones, aunque la reutilización y la reparación pueden tener también un impacto positivo enorme. Los nuevos modelos de negocio, en los que el argumento de venta es el servicio y no la propiedad, pueden repercutir de forma importante en la reducción de la utilización de los recursos naturales.

Por otra parte, el papel de las instituciones financieras es asimismo crucial para salvaguardar la dimensión ambiental de los ODS ya que las inversiones adecuadas pueden ayudar a impulsar el cambio hacia modelos de negocio sostenibles y más verdes, así como hacia modelos de consumo y producción más justos. El

---

<sup>17</sup> Nota al pie incluida en el texto original: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jiec.12244/abstract>

PNUMA<sup>18</sup> ha publicado un interesante estudio llamado “El sistema financiero que necesitamos” sobre cómo establecer un sistema financiero que se ajuste al desarrollo sostenible. La conclusión de esta investigación del PNUMA es que es posible y necesario mejorar partes esenciales del sistema financiero<sup>19</sup>. Dice lo siguiente: “Financiar el desarrollo sostenible requerirá reorientar los flujos de capital hacia prioridades críticas y lejos de los activos que agotan el capital natural”, y también lo cuantifica en cifras: “6 billones de dólares para 2030”. Los 5,3 billones de dólares en subsidios anuales para la energía que ha identificado el Fondo Monetario Internacional constituyen, sin duda, un buen lugar para empezar.

## El decrecimiento en el Norte en aras de una justicia ambiental global

Para conseguir una justicia ambiental a nivel mundial y una distribución equitativa de la riqueza es necesario reducir, en valores absolutos, el uso de recursos para otorgar así un “espacio medioambiental” a los grupos en todos los países que necesitan esos recursos para tener un nivel mínimo de bienestar. Esto es lo que se conoce como **contracción y convergencia**:

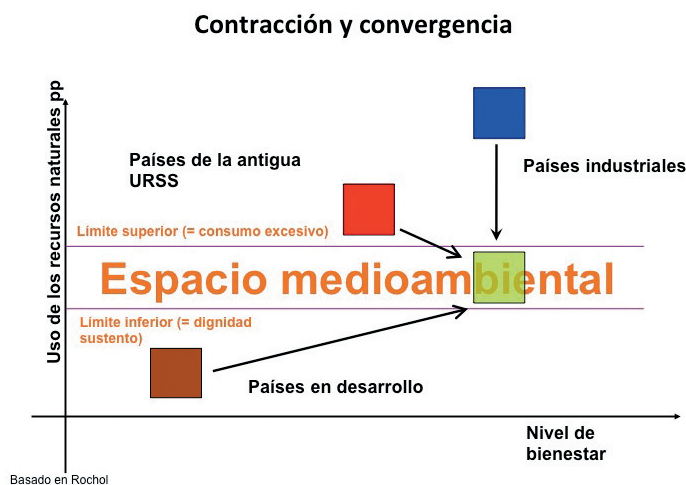


Gráfico: Esquema de contracción y convergencia (ANPED<sup>20</sup>, 2011)

18 NdT: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

19 Investigación del PNUMA. El sistema financiero que necesitamos. Ajustando el sistema financiero al desarrollo sostenible. Octubre 2015

20 NdT: Alianza del Norte para la Sostenibilidad

Esta idea ha tenido éxito en Europa en los últimos años y se están concentrando en el movimiento de "decrecimiento". Es bueno ver que ahora también encuentran aliados más allá de Europa y que se puede conectar con el movimiento de justicia ambiental global. Federico Demaria, investigador en Investigación y Decrecimiento, dice: *"No queremos en absoluto exportar decrecimiento. Comenzó en Europa y se aplica sobre todo a los llamados países desarrollados (o industrializados). Pero estamos debatiendo las sinergias entre los movimientos de decrecimiento en Europa, el movimiento de justicia ambiental global y otros. Un ejemplo es el fortalecimiento de la alianza con el movimiento por la justicia climática, como se ha demostrado al menos en el Campamento sobre el Clima en Alemania durante los últimos dos años. Todos decimos que necesitamos un cambio de sistema, no un cambio de clima."*

A nivel de las organizaciones comunitarias vemos un aumento del consumo colaborativo, la agricultura con apoyo comunitario, las cooperativas de energía verde y muchas otras prácticas prometedoras. A nivel urbano hay muchos ejemplos de ciudades que apuestan por la neutralidad climática en 2030 o incluso antes, en las que se margina al coche y se reubican las cadenas alimenticias. A nivel de países vemos que Bután lidera el uso de un indicador alternativo, mientras que Costa Rica y Nueva Zelanda compiten para convertirse en el primer país climáticamente neutral. China está asumiendo el liderazgo en energías renovables y ha comenzado a cerrar una gran cantidad de minas de carbón contaminantes. Las cosas se mueven, pero no hay tiempo para la complacencia; aún queda mucho por hacer para evitar un desastre.

## Bibliografía

Rijnhout, L.; de Zoysa, U.; Kothari, A.; Healy, H. : Towards a global agenda of sustainability and equity: civil society engagement for the future we want, in Perspectives, Edición 12, 2014, PNUMA.

Rijnhout, L.; Is the private sector willing to sign up to the 2030 Sustainable Development Agenda, en la European Financial Review, Febr/Marzo 2016 ([www.europeanfinancialreview.com](http://www.europeanfinancialreview.com))

Investigación del PNUMA, The Financial system we need: Aligning the financial system with Sustainable Development, 2016; [www.unepinquiry.org](http://www.unepinquiry.org)

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

Meynen, N.; Why the degrowth debate is gaining momentum. The Ecologist, 2 de septiembre 2016

Shrivastava, A., Kothari, A., Churning the Earth: The Making of Global India. Penguin Global, 2012

# Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel subestatal – el papel de los gobiernos locales y regionales

Rodrigo Messias,  
Oficial de Políticas de la Red de Gobiernos  
Regionales para el Desarrollo Sostenible  
(nrg4SD)



**Rodrigo Messias** es Oficial de Políticas de la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD) desde junio de 2013, donde coordina la participación de la Red y sus gobiernos subnacionales miembros en los procesos de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, principalmente la Agenda 2030 y los ODS. En esta posición, actúa como coordinador del Grupo Principal de Autoridades Locales y Co-Presidente del Mecanismos de Coordinación de todos los Grupos Principales y Partes Interesadas en Foro Político de Alto Nivel (HLPF en su sigla en inglés). Anteriormente ha sido Asistente Internacional en la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de São Paulo (2011-2014). Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de São Paulo – USP, actualmente es estudiante del máster en planificación territorial y gestión ambiental en el Departamento de Geografía de la Universidad de Barcelona (UB).

# Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel subestatal – el papel de los gobiernos locales y regionales

Rodrigo Messias, Oficial de Políticas de la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD)

## Introducción

Tras la aprobación de “El Futuro Que Queremos”, el documento resultante de Rio+20, tuvo lugar un largo periodo de negociaciones y debates; y finalmente, la comunidad internacional celebró la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015. La ambiciosa Agenda 2030 incluye un paquete de 17 ODS y 169 metas, con la promesa de abordar los principales retos sociales, económicos y medioambientales globales, basándose en un abordaje de carácter universal centrado en las personas. La naturaleza compleja e interconectada de los ODS colocó a los Estados Miembros ante una tarea difícil, en especial, la de cómo no permitir que ningún área u objetivo particular quedara rezagado respecto al resto, y en su lugar, asegurar que el progreso logrado llegara a todas partes y a todas las personas.

*“Todos los países y grupos de interés participantes implementarán este plan, actuando en asociación colaborativa”<sup>1</sup>. Ya en el Preámbulo de la Agenda 2030, se reconoce ampliamente la importancia fundamental de involucrar a los grupos de interés en los esfuerzos de implementación, seguimiento, y revisión que están en marcha.*

Además de recordar lo crucial que es la participación y la colaboración con los grupos de interés, la Agenda 2030 también introduce un elemento interesante, al incluir la necesidad de actuar en todos los niveles – desde el nivel global al nivel regional, nacional, e incluso el subestatal y local. En concreto, este artículo querría poner el énfasis en esos dos últimos niveles, y sobre todo, en el papel y las responsabilidades de los actores que componen estas esferas.

De todos modos, en el documento “Transformando nuestro Mundo” que adoptó la Agenda 2030, la palabra “local” aparece 10 veces en referencia a diferentes elementos, y “ciudades” seis veces, mientras “subestatal”<sup>2</sup> se incluye en otros

1 ONU (2015) Transforming our world, the 2030 agenda for sustainable development. Preamble. Texto adoptado en septiembre de 2015, en Nueva York <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

2 NdT:

dos momentos a lo largo de la sección de seguimiento y revisión. En todos ellos, el documento se centra en los contextos, circunstancias y personas específicas que existen dentro de los países, y reitera la relevancia de abordar dichos aspectos. Por lo tanto, el documento destaca y promueve la propiedad, la responsabilidad y el entendimiento de la Agenda a nivel subestatal.

En este escenario, se debería replantear la creciente relevancia atribuida tanto a las ciudades, como a los contextos y territorios urbanos. En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, y se espera que para el año 2050 esta tendencia alcance los dos tercios.<sup>3</sup> No es casual que uno de los 17 ODS, todos ellos interrelacionados e indivisibles, sea el Objetivo 11 – “Lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”. En este sentido, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, dijo en 2012 que “nuestra lucha por la sostenibilidad global se ganará o se perderá en las ciudades”<sup>4</sup>, en referencia al potencial y rol únicos de esos espacios en la consecución de un desarrollo sostenible sobre el terreno.

En este sentido, será igualmente relevante tener en cuenta otros tipos de asentamientos humanos, como las áreas periurbanas, rurales y naturales, así como sus conexiones. Asimismo, debemos considerar dirigirnos también a los múltiples territorios subestatales, teniendo en cuenta que las ciudades están insertadas en complejos sistemas subestatales, como por ejemplo, en lo que se refiere a la producción de alimentos, la seguridad, los movimientos migratorios, la gobernanza metropolitana, los ecosistemas y las interacciones culturales, o los procesos industriales y económicos.

En este contexto, será particularmente relevante estudiar el papel y la contribución de los Gobiernos Locales y Regionales (GLR) como líderes de este proceso. Las autoridades de nivel subestatal, tales como las municipalidades, las ciudades, los estados, las regiones y las provincias, tienen competencias en una serie de áreas que serán clave para la consecución de los ODS – por ejemplo: en el suministro de servicios básicos como la vivienda, la sanidad, la educación, la movilidad, y la gestión de aguas y residuos. Las competencias también incluyen otras actividades: por un lado, las de planificación, supervisión, y desglose de datos; por otro lado, la facilitación del compromiso y participación de las comunidades locales, la sociedad civil y otros grupos de interés participantes; y en realidad, competencias esas que importan a la mayoría de los demás procesos requeridos para traducir y trasladar esta agenda global a las realidades subestatales.

3 ONU DAES. World Urbanization Prospects- The 2014 Revision. Nueva York: Naciones Unidas, 2015. Disponible en: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>

4 <http://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm>



Aumentando su presencia en la escena internacional, los GLR son reconocidos como agentes y socios cruciales para luchar y asegurar los cambios que nuestro mundo necesita. El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana, resultante del Habitat III, ambos recientemente adoptados y han potenciado la relevancia internacional atribuida a las acciones realizadas por los gobiernos subestatales.

Compartiendo algunos retos similares a los que se enfrentaron los Estados Miembros, los GLR, en calidad de grupos de interés gubernamentales, se encuentran con barreras añadidas y circunstancias especiales en sus propios esfuerzos por la implementación de los ODS. Por lo tanto, la manera en que las autoridades locales y regionales vayan a superar las limitaciones en los recursos financieros, técnicos y humanos (limitaciones especialmente duras, si se comparan con aquellas de los gobiernos federales), o la manera en que dichas autoridades exploren todo su potencial y su proximidad con los ciudadanos, son temas primordiales que deberían ser tratados.

### Desarrollo Sostenible a nivel subestatal – Localizando los ODS

La integración de los GLR en las agendas nacionales y globales para el desarrollo sostenible data de hace varios años. Desde la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, y el establecimiento de la Agenda 21, las Autoridades Locales han sido reconocidas como uno de los nueve grupos principales considerados por el sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros como gestores a incluir en la carrera por un cambio exitoso hacia la sostenibilidad.<sup>5</sup> Desde entonces, el conjunto de los GLR ha participado continuamente en los debates y negociaciones internacionales, abogando por un mayor reconocimiento y colaboración en el marco de las principales agendas globales. Actualmente, el grupo principal de las Autoridades Locales está facilitado por tres socios organizadores que aseguran la participación y contribución de los GLR en todo el mundo. Esos socios son, concretamente, la Red internacional de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD), Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI), y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos(UCGL).<sup>6</sup>

Teniendo en cuenta, por un lado, la evolución de los conceptos que avanzaba hacia la institucionalización del desarrollo sostenible, y por otro lado, la adhesión a nivel general a la Agenda Local 21, se hizo innegable que la eficacia de las

<sup>5</sup> Sustainable Development Knowledge Platform <https://sustainabledevelopment.un.org/mgos>

<sup>6</sup> Más información sobre la el conjunto de GLR y respectivos socios organizadores en <https://sustainabledevelopment.un.org/localauthorities.html>

acciones nacionales para luchar por el desarrollo estaba intrínsecamente conectada a la coordinación y colaboración con los gobiernos subestatales.

En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hizo hincapié en la importante conexión entre los objetivos de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible (ENDS) y las metas de los GLR.<sup>7</sup> Así, expuso que el nivel de coordinación entre gobiernos nacionales y subestatales sería un aspecto esencial para asegurar el éxito de las ENDS, y que por tanto, debería ser un criterio para la evaluación de éstas. Por otro lado, la OCDE recalcó que los GLR tenían un importante valor añadido en aspectos como responsabilidad y medidas de gobernanza innovadoras.<sup>8</sup>

Durante el proceso de negociaciones para definir el conjunto de ODS, y pensando ya en su implementación, las Autoridades Locales reforzaron las líneas de apoyo a la localización de la Agenda 2030. Para este fin, el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, como uno de los más grandes conglomerados de redes internacionales representantes de GLR que organiza aportaciones en este proceso, define lo siguiente: "La localización es el proceso que tiene en cuenta los contextos subestatales para la consecución de la Agenda 2030. Este proceso comprende tanto el establecimiento de objetivos y metas, y la determinación de los medios de implementación, como el uso de indicadores para medir y supervisar el progreso. La localización se refiere, bien a la manera en que los gobiernos locales y regionales pueden apoyar la consecución de los ODS desde la acción de abajo a arriba, bien a la manera en que los ODS pueden proporcionar un marco para los programas de desarrollo local."<sup>9</sup>

Basándose en eso, las organizaciones y redes centradas en los GLR están promoviendo algunas reflexiones y orientaciones iniciales sobre cómo lograr una mejor integración con los gobiernos nacionales, y en especial, sobre cómo dar los primeros pasos para comenzar sus propios procesos para abordar la Agenda 2030. En este sentido, será importante que dichas iniciativas proliferen y consoliden el apoyo a la localización de los ODS, para que en consecuencia, alienten a invertir en ella, no sólo a los propios GLR, sino también a los Estados Miembros, a las organizaciones internacionales y a otros. Simplemente por mencionar algunas de esas iniciativas, se pueden citar: la Hoja de Ruta para la Localización de los ODS, creada por el Grupo de Trabajo Global; la guía de implementación

7 OCDE 2007 Institucionalizando el Desarrollo Sostenible- Tabla 1. NSDS governance elements and effectiveness criteria, Pág. 36

8 OCDE 2007 Institutionalizing Sustainable Development - Pág. 59

9 Grupo de Trabajo Global, PNUD, ONU-Habitat (2016), Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at the Subnational level

para ciudades de SDSN<sup>10</sup>; los materiales de CGLU para los gobiernos locales<sup>11</sup>; y la iniciativa de nrg4SD para guiar y evaluar el progreso en las regiones<sup>12</sup>. Todas ellas son herramientas fundamentales para fortalecer la localización de los ODS.

## Los Gobiernos Regionales y los abordajes territoriales de los ODS

Los estados, regiones y provincias constituyen el nivel de gobierno que se encuentra entre los gobiernos nacionales y los locales; así, están estratégicamente posicionados para asegurar una mayor coordinación, coherencia y cooperación en la implementación de los ODS dentro de la estructura multinivel. En el mundo entero, los gobiernos regionales son increíblemente diversos en lo que se refiere a área, población, nivel de desarrollo, composición social, y otros varios aspectos. No obstante, el valor añadido de los gobiernos regionales se confirma por la presencia de instituciones públicas y sus competencias en la planificación, legislación, implementación y supervisión de las acciones y programas sobre el territorio, utilizando especialmente un abordaje holístico para considerar los efectos interconectados sobre diferentes áreas geográficas y comunidades.

Al igual que los gobiernos estatales, la variedad de competencias y capacidades entre los gobiernos regionales es significativa. A pesar de todo, la OCDE identifica los elementos comunes que se pueden considerar áreas de interés atribuidas por lo general a las regiones. Dichos elementos son, en concreto: “la educación secundaria/superior y la enseñanza profesional; la planificación espacial; el desarrollo económico de la región y la innovación; la sanidad (atención secundaria y hospitales); los asuntos sociales, como por ejemplo, el empleo, los servicios, la instrucción, la inclusión, el apoyo a grupos especiales, etc.; las carreteras regionales y el transporte público; la cultura, el patrimonio y el turismo; la protección del medio ambiente; la vivienda social; el orden público y la seguridad (por ejemplo, la policía regional, protección civil); la supervisión del gobierno local (en países federales)”<sup>13</sup>.

Considerándolos todos, se puede establecer una relación directa entre muchos de los ODS y el abordaje territorial de los gobiernos regionales. De hecho, múlti-

10 SDSN (2016), Getting Started with the SDGs in Cities. <http://unsdsn.org/resources/publications/getting-started-with-the-sdgs-in-cities/>

11 Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU (2015), The Sustainable Development Goals: What Local Governments Need to Know

12 Red internacional de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible - nrg4SD (2016), Sustainable Development Goals: Are Regional Governments Ready? <http://www.nrg4sd.org/sustainable-development-goals-sdgs-guide-regional-governments-ready/>

13 OCDE (2016), OECD Regions at a Glance 2016, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en)

plés regiones ya han empezado a dar los primeros pasos hacia la implementación de los ODS en sus territorios. Basándose en una evaluación inicial con un grupo de 10 gobiernos regionales activos que son miembros de nrg4SD, es posible identificar los retos comunes y las áreas básicas que necesitarán ser abordadas en esta fase inicial de la implementación de la Agenda 2030, como por ejemplo:

- El establecimiento tanto de una arquitectura institucional que lo abarque todo, como de un entorno propicio para la implementación de los ODS, que sean capaces de integrar la Agenda en toda la administración del gobierno, y que sean especialmente capaces de reunir diferentes ministerios, secretariados y departamentos para trabajar de manera colectiva en la naturaleza transversal de los ODS;
- Además de adoptar estrategias específicas para los ODS, será crucial ajustar y evaluar cómo los planes y proyectos existentes de las regiones pueden contribuir a las metas y objetivos. El pragmatismo que se encuentra en la base de las prioridades y acciones de los gobiernos subestatales lleva a un debate: el de los beneficios, costes y responsabilidades que conlleva abordar los ODS. Por otra parte, considerando las particularidades de cada región, los esfuerzos en curso pueden ayudar a determinar un abordaje diseñado a la medida de los ODS, a fin de abordar retos, carencias y necesidades específicas;
- Las colaboraciones entre múltiples grupos de interés participantes mediante acuerdos voluntarios, que reúnen a una amplia gama de agentes de la sociedad civil, del sector privado, de las agencias internacionales y de otros grupos de interés participantes, serán la esencia del éxito de cualquier acción de implementación en curso. En este sentido, Félix Dodds un investigador de la Universidad de Carolina del Norte ha liderado un importante debate sobre cómo las Naciones Unidas deberían establecer las directrices y fomentar dichas colaboraciones<sup>14</sup> – “ellos pueden ayudar a crear sinergias entre las acciones y a alejarnos de funcionamientos en modo silo o compartimento, estableciendo claras interconexiones entre funciones y mandatos, para así lograr una mayor eficiencia. Además, la acción política a través de dimensiones a menudo olvidadas (tales como las conexiones entre los gobiernos regionales, locales y subestatales, por una parte, y los gobiernos urbanos y rurales, por la otra) pueden promover una mayor cooperación entre capacidades de diferentes niveles.<sup>15</sup>

14 Dodds, Felix (2015). Multi-stakeholder partnerships: Making them work for the Post-2015 Development Agenda. [http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2015partnerships\\_background\\_note.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2015partnerships_background_note.pdf)

15 Blog post de Minu Hemmati, CatalySD, y Felix Dodds, GRI High-quality Multi-stakeholder Partnerships for Implementing the SDGs, Agosto de 2016. <http://blog.felixdodds.net/2016/08/high-quality-multi-stakeholder.html?view=snapshot>

Estos temas son relevantes para todos los agentes con responsabilidades en la consecución de la Agenda 2030, y es interesante señalar las respuestas que ya se están adoptando en ciertas regiones. El gobierno de Cataluña, España, por ejemplo, está iniciando la elaboración de la Agenda Catalana 2030. Por el momento, están construyendo una visión interministerial compartida y un marco institucional, tanto para conseguir un proceso verdaderamente colaborativo en la implementación de los ODS en Cataluña, como para integrar eficazmente los objetivos en las políticas catalanas – colaborando y consultando asimismo con grupos de interés participantes activos de la región.

Se ha creado una comisión interministerial para asegurar el compromiso del gobierno entero, y se ha realizado una serie de reuniones informativas. Un informe de diagnóstico realizado por el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña evaluó las conexiones entre los proyectos en curso y los ODS, así como los retos específicos relacionados con cada uno de los ODS para la región catalana. El informe determinó que su actual estrategia para el desarrollo sostenible ya comprende alrededor del 65% de los ODS. Por lo tanto, la priorización de objetivos particulares se justifica por las circunstancias específicas de la región, y por ejemplo en este caso, la evaluación identificó la necesidad de trabajar más en objetivos específicos como el número 10, el de la reducción de las desigualdades.

Del mismo modo, el Estado de São Paulo, en Brasil, ha realizado actuaciones progresivas con el fin de interiorizar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Una resolución conjunta entre consejerías, firmada en septiembre de 2015, estableció un grupo de trabajo para elaborar la estrategia de implementación del Estado de São Paulo, abarcando todos los secretariados, con el objetivo de asegurar la coherencia interna y la coordinación de sus programas. Todo esto se añade a una práctica que el gobierno ya había establecido previamente: un grupo de trabajo intersecretarial para construir la contribución del estado a la Conferencia de las Naciones Unidas Rio+20.

Basándose en ello, São Paulo organizó diversos talleres para promover una mejor comprensión de la agenda por los diferentes sectores del gobierno, de modo que se apropiaran verdaderamente de ella. Con el apoyo del PNUD en Brasil, estos programas iniciales pretenden consolidar una plataforma a largo plazo, para desarrollar, supervisar y revisar las acciones adoptadas y que sean más adecuadas y relevantes para las circunstancias del territorio de São Paulo.

Estos ejemplos y la evaluación realizada por nrg4SD confirman que será más fácil promover y luchar por esta agenda en los gobiernos regionales que ya están familiarizados con los debates internacionales y que tengan una estructura básica mínima para tratar el desarrollo sostenible. Por lo tanto, será un reto importante hacer que la Agenda 2030 sea conocida e interesante para las regiones de todo

el mundo. Como las regiones tienen menos recursos y capacidades en comparación con los gobiernos nacionales, será necesario un abordaje realmente estratégico sobre cómo la Agenda puede, por un lado, asegurar la oportunidad de fortalecer los proyectos que ya están en marcha, y por otro lado, centrarse en las carencias específicas que todavía persisten, y así convencer a más gobiernos regionales de que se sumen al proceso.

### Supervisión, Seguimiento y Revisión Subestatal

Otra contribución esencial de los GLR a la consecución de la Agenda 2030 se encuentra en el proceso de evaluación del proceso, en especial en el empleo de indicadores específicos adaptados a las necesidades propias de cada territorio. En este contexto, una lección importante de la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fue la necesidad de promover una verdadera revolución de datos que iría más allá de medias e indicadores nacionales, y por consiguiente hacia un desglose de la información a todos los niveles – centrándose especialmente en las personas, comunidades y áreas más vulnerables.

Por lo tanto, para supervisar la implementación de los ODS y las metas, también será necesaria, por un lado, la transformación del sistema actual de datos, y por otro lado, de los métodos de recogida de datos. Como muchos gobiernos subestatales tienen un largo historial con los indicadores, tal y como lo tienen las actuales instituciones dedicadas a este fin, todos ellos podrían contribuir a la producción de datos desglosados por territorios, así como por diferentes sectores, centrándose, por ejemplo, en las mujeres, infancia y jóvenes. Teniendo eso en cuenta, las regiones deberían explorar herramientas innovadoras y tecnológicamente avanzadas para producir datos con referencias geográficas, o deberían utilizar indicadores multidimensionales que puedan ayudar en esta labor.

La Agenda 2030 ya ha completado su primer año; y la reunión del Foro político de Alto Nivel (FPAN) de 2016 – la plataforma de las Naciones Unidas para la revisión y seguimiento global de la Agenda 2030 – se llevó a cabo con el tema global de “Asegurar que nadie se quede atrás”. En este sentido, todos los agentes que puedan contribuir a un desarrollo sostenible en la práctica tendrán que unirse a iniciativas coordinadas y recibir el apoyo y capacidades necesarias para poder desempeñar su papel. Los mencionados agentes incluyen a la sociedad civil, las comunidades locales, el sector privado, el mundo académico y las entidades docentes, y en especial los gobiernos locales y regionales.

La experiencia con el FPAN 2016 mostró una amplia e interesante serie de marcos de gobernanza y acuerdos institucionales en torno a la implementación nacional de los ODS presentadas por un grupo de países voluntarios que realizaron revisiones nacionales, a pesar de todavía centrarse en estrategias de implemen-

tación iniciales. Al mismo tiempo, grupos principales y grupos de interés participantes disfrutaron de interesantes niveles de participación durante los plenos y eventos paralelos del FPAN, para así compartir sus propias iniciativas y progresos de este primer año.

Por otra parte, hubo muchas quejas, señalando que estos niveles de participación deberían reflejarse también en las actuaciones en marcha en las esferas nacionales y subestatales. Las revisiones nacionales deberían basarse en procesos y consultas participativas en todos los territorios a lo largo de los países, en estrecha colaboración con todos los agentes relevantes. **En el caso de los GLR, el Grupo Principal de las Autoridades Locales reiteró que "la capacidad de los GLR de generar políticas que produzcan cambios sobre el terreno debería ser tenida en consideración en las revisiones nacionales.** Los GLR son compañeros estratégicos en el apoyo a un desarrollo territorial equilibrado e inclusivo a nivel nacional, basado en un fuerte sistema de ciudades que promuevan la cohesión social y que reduzcan las desigualdades entre las regiones. Con este propósito, y siempre que sea posible, las estrategias y acciones para la implementación deberían ajustarse y combinarse, para que se tradujeran en resultados coherentes y eficaces en todos los países. **Los gobiernos locales y regionales pueden enriquecer los intercambios a nivel nacional, compartiendo nuestro conocimiento y nuestras experiencias innovadoras."**<sup>16</sup>

## Más pasos y el Sistema de Integración de las Naciones Unidas

Otras agendas de las Naciones Unidas abordan directamente los temas incluidos en la lista de los ODS. Estas agendas son, por ejemplo, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la Nueva Agenda Urbana, los programas de acción en curso por el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Con el fin de lograr los objetivos expuestos en la Agenda 2030, sería necesaria una mayor integración de los múltiples esfuerzos y marcos en curso, y esto exigiría una transformación plena del sistema de las Naciones Unidas.

El FPAN potencialmente podría proporcionar una plataforma a través de la cual todas estas agendas estuvieran conectadas – permitiendo así que se ajustaran mejor y trabajaran de una manera más eficaz con base en objetivos similares. De forma simultánea, se debería recordar que los grupos principales y otros grupos de interés participantes ya contribuyen a estas agendas interrelacionadas

16 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2016). Documentos del debate sobre el desarrollo sostenible del fórum de alto nivel político, presentado por los grupos principales y otros grupos de interés participantes, pág. 34.

de las Naciones Unidas, y que proporcionarles una plataforma única para el intercambio de prácticas – así como para la revisión del progreso – fortalecería los resultados mutuos. Además, se debería aumentar el número de espacios para participar y dar información sobre las acciones a nivel subestatal. Dado el alto nivel de complejidad de la Agenda, se esperaba que su implementación no fuera una tarea fácil, y que por consiguiente, se deberían considerar, respetar y tratar adecuadamente las individualidades y especificidades. Al mismo tiempo, para el gran objetivo de una agenda global ambiciosa, habrá que atender que las actuaciones en marcha en la implementación sean respaldadas por un proceso de evaluación común y de comparabilidad eficaz.

Los grupos de interés participantes de todos los niveles, y particularmente los GLR, ya han empezado a poner en marcha planes y acciones para lograr los ODS. No obstante, es necesaria una mayor coordinación e integración tanto con los gobiernos nacionales como entre los múltiples grupos de interés. A medida que los frentes de acción se multiplican, se debería intentar conseguir más interconexiones y sinergias, para así evitar duplicidades y reducir la carga de acciones aisladas. Los GLR ya cooperan en varias otras iniciativas, y por lo tanto, seguirá siendo crucial que los pilares centrales del trabajo para la consecución de los ODS sean una colaboración fuerte y eficaz, y el aprendizaje entre iguales.



# Hacer realidad la Agenda: medios de implementación, revisión y seguimiento

Pablo José Martínez Osés,  
Doctor en Relaciones Internacionales y  
Miembro del colectivo La Mundial



**Pablo José Martínez Osés** (Sevilla, 1969) es Licenciado en Filosofía y Letras y especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo (IUDC-UCM), Máster en Estudios Contemporáneos sobre América Latina y Doctor en Ciencia Política (Relaciones Internacionales) por la UCM. Trabajó en Centroamérica durante cinco años en la gestión de proyectos de desarrollo humano, y coordinó el Programa Global de Reconstrucción Post-Mitch de Cáritas Internacional.

Vinculado al movimiento español por la solidaridad internacional, ha sido secretario técnico de la Plataforma 0,7%, Coordinador de la Campaña estatal Pobreza Cero de la Coordinadora de ONGD-España, y entre 2006 y 2016 Coordinador de la Plataforma 2015 y más. Ha sido miembro del Consejo Consultivo de Cooperación Internacional para el Desarrollo en diferentes periodos.

Es miembro del colectivo "La Mundial" y del "Foro de Economía Progresista" y socio de la "Red Española de Estudios sobre Desarrollo" (REEDES)

Es el autor del libro *Objetivos del Milenio ¿se puede acabar con la pobreza?* en Editorial PPC, 2005, y de numerosos artículos sobre la cooperación española, agenda internacional de desarrollo y la participación de las organizaciones sociales. Pueden consultarse algunas de las principales publicaciones en <http://emui.academia.edu/PabloMart%C3%ADnezOsés/Papers>

# Hacer realidad la Agenda: medios de implementación, revisión y seguimiento

Pablo José Martínez Osés, Doctor en Relaciones Internacionales y Miembro del colectivo La Mundial

## 1. La implementación de una agenda todavía abierta

Desde enero de 2016 se inicia en el calendario oficial el denominado periodo de implementación de la Agenda 2030 que había sido aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) en septiembre de 2015 (United Nations 2015). Sin embargo, aún hoy existen algunas cuestiones cruciales en la definición de la agenda, en su marco de seguimiento y en relación a los medios de implementación (Mdl) que no están suficientemente concretados. Este carácter inconcluso de la agenda no es un impedimento para abordar su implementación, al contrario, permite una aproximación a la agenda más realista en la medida en que se comprende el carácter dinámico y procesual del establecimiento de prioridades políticas en el nivel global. Se trata de rechazar una visión promovida por cierto idealismo ingenuo que pretende mostrar la agenda como un amplio consenso global sobre la forma de enfrentar los desafíos comunes del desarrollo, cuya definición finalizó en septiembre pasado. El contenido de la Agenda 2030 constituye antes un agregado de demandas expresadas por diversos intereses transnacionalizados (Martínez y Martínez Osés 2016) que un consenso intergubernamental, por más que ésta última sea la formalidad seguida para su aprobación en la AGNU. El análisis de los multiprocesos de consulta puestos en marcha durante el complejo proceso de construcción de la agenda muestran que han prevalecido las demandas de los actores desde lógicas transnacionales —del sector privado empresarial, de organizaciones sociales, de instituciones multilaterales e internacionales y de gobiernos— sobre propuestas concretas basadas en la lógica nacional que atribuimos aún a los gobiernos de los estados. También el análisis de los contenidos aprobados muestra inconsistencias, contradicciones y vacíos suficientes como para considerar que la agenda puede ser así implementada. Por todo ello, para abordar las claves de la implementación es conveniente observar la agenda en su carácter inconcluso y por lo tanto abierto a interpretaciones, precisiones y modificaciones de algunos de sus aspectos nucleares. Lo contrario abre un camino en falso, limitando la implementación a un trabajo de carácter técnico que distraería y alejaría el pretendido carácter transformador de la agenda. No se trata de despreciar o rechazar el conocimiento técnico sobre cuestiones tan complejas, sino de enfrentar constantemente lo que la agenda como resultado no pudo lograr: el carácter primordialmente político de cada una

de las decisiones cruciales que la agenda propone, que en consecuencia, tendrá personas beneficiadas y perjudicadas. Esta tensión entre lo político y lo técnico se aprecia de manera nítida en el proceso de construcción del marco de seguimiento global y la selección de indicadores para medir el desempeño.

## 2. Desafíos de una agenda abierta

De manera muy sintética puede afirmarse que el multiproceso de construcción de la Agenda 2030 ha representado las actuales capacidades de un sistema mundial en pleno proceso de cambios profundos en la naturaleza, configuración y distribución del poder, sistema que ya no puede explicarse como producido en función de las relaciones de poder interestatales (Cox 1997; Strange 2001). Así, las principales problemáticas y desafíos que plantea el desarrollo —la insostenibilidad del modelo de producción, la desigualdad global, la financiarización de la economía global, la precarización del marco de derechos humanos, la persistencia de la pobreza y la exclusión, etc.— se explican mejor por la confrontación de intereses transnacionales que remiten a actores públicos y privados. La relevancia de estos ‘nuevos’ actores se ha hecho presente en la notable influencia que han tenido en la configuración de la agenda, bien financiando mecanismos para establecer los marcos de discusión (Pingeot 2014), bien tratando de ampliar el campo de acción mediante recomendaciones para una agenda transformadora (UN-NGSL 2013). Esta pugna por lo que debía estar considerado o no en la nueva agenda internacional de desarrollo no ha finalizado con la aprobación de la misma, puesto que se reproduce en las cuestiones referidas a los Mdl, el marco de seguimiento y la selección de indicadores.

Las mejores noticias de la Agenda 2030 aprobada son el carácter universal e integrado de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en que se concreta. De esa forma la agenda nos impele a abandonar dos lógicas aún demasiado instaladas en la comprensión de los desafíos globales del desarrollo. La universalidad nos indica que todos los países y territorios tienen transformaciones que realizar para alcanzar los ODS, lo que nos sugiere abandonar la lógica Norte-Sur basada en que hay países que ya alcanzaron un nivel de desarrollo y otros que aún están pendientes de superar algunas fases. La integralidad de los 17 ODS es complementaria a la universalidad, puesto que nos muestra las interrelaciones complejas de los mismos, impidiéndonos priorizar unos sobre otros para considerarlos aisladamente. La combinación de ambos elementos que propone la Agenda 2030 nos sitúa necesariamente ante una agenda amplia, de temáticas interrelacionadas y complejas —lejos de aquella focalizada en problemáticas aisladas como la pobreza extrema—, que exige acciones colectivas igual de amplias, interrelacionadas y complejas —lejos de aquella centrada en las transferencias de recursos de donantes a receptores—. Al fin y al cabo se trata de asumir de

una vez por todas que el desarrollo es un proceso multidimensional (United Nations 2015) que se expresa en dimensiones sociales, económicas, ecológicas y políticas simultáneamente, y no un proceso unilateralmente determinado por el crecimiento en la dimensión económica como condición necesaria. La universalidad, la integralidad y la multidimensionalidad del desarrollo expresadas en la agenda, invitan más a repensar las dimensiones y las claves de sus interrelaciones para promover el desarrollo, que a promover límites a la lógica del crecimiento económico tratando únicamente de paliar sus impactos sociales, políticos y ambientales.

Las peores noticias son que la agenda en su formulación no logra aún desarrollar esa necesidad de revisión aunque su carácter realmente transformador radique en ello. Veámoslo mediante un breve análisis de cómo la agenda plantea la cuestión de la dimensión económica, donde el crecimiento económico permanece inalterado como principal vector del desarrollo. Mientras que la formulación alcanzada en la primera parte del texto sea la recogida en el ODS 8, *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos* (United Nations 2015, 16), proporcionando la impresión de que el crecimiento económico que se persigue ha de contener consideraciones sociales y ambientales, la primera meta (8.1) que concreta dicho objetivo no deja lugar a dudas sobre la primacía del crecimiento sin más, cuando establece como propósito que los Países Menos Adelantados (PMA) alcancen al menos el 7% de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) (United Nations 2015, 22). Más explícitamente aún, la agenda dice comprometerse a formular métodos complementarios al PIB que midan el progreso de forma más amplia (United Nations 2015, párr. 48 y meta 17.19) o a *procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente* (Meta 8.4) en un intento de mantener la lógica del crecimiento económico como condición indispensable para el desarrollo. En realidad, para hacer realidad la agenda, es preciso revisar qué tipo de crecimiento económico es sostenible, socialmente responsable y justo y políticamente aceptable, y qué tipo de crecimiento económico es todo lo contrario. El primero —si es que aún puede entenderse en clave de crecimiento— es el que hay que promover y medir sus avances, mientras que el segundo debería ser detenido cuanto antes.

El mismo análisis puede hacerse respecto de las cuestiones de sostenibilidad (ODS 11 y 12), de reducción de emisiones nocivas (ODS 13), pérdida de biodiversidad (ODS 14 y 15), consumo de energía (ODS 7) o lucha contra la desigualdad en y entre países (ODS 10). Junto a las formulaciones desiderativas y bien intencionadas de las metas que establecen los contenidos finalistas de cada uno de los ODS, la propia declaración muestra sus límites al evitar señalar cuáles son las prácticas responsables de los problemas, de forma que las metas destinadas a orientar la acción política (los denominados Mdl) expresadas en numerales se-

guidos de letras (1.a, 1.b, etc.) dibujan un panorama desalentador desde el punto de vista de las transformaciones pretendidas.

Una rápida mirada sobre los Mdl contenidos en la agenda<sup>1</sup> indican claramente cómo la apuesta está limitada a una visión del desarrollo cuyos pilares son el crecimiento económico, la liberalización comercial, la atracción de inversiones y recursos financieros, el foco en la tecnología y la innovación y el aumento de capacidades que se reiteran de forma sistemática en la formulación de los Mdl. Nada en ellos nos permite apuntalar cambios en la distribución del poder, reducir la alarmante tendencia a la concentración y financiarización de los recursos globales, o aplicar medidas que penalicen prácticas que generan impactos contrarios a los deseados, profundizando y amenazando con hacer irreversibles algunos de los desafíos que la Agenda se propone resolver. En definitiva, pareciera que la Agenda se propone realizar transformaciones profundas mediante una profundización de las prácticas que nos han traído hasta aquí. Dicho de otra forma, el principal problema de la Agenda reside en su intento de resolver un problema de carácter político (estrechamente relacionado con las distribuciones de poder, de acceso, de recursos, de oportunidades, etc.) con una propuesta claramente “despolitizada” que se limita a sugerir la posibilidad de continuar engordando un modelo en la esperanza de que sus beneficios alcancen a toda la población.

Además, la formulación de los mismos adolece de concreción y suficiencia para enfrentar los desafíos que se proponen. Como ejemplo, el mencionado propósito de desvincular el crecimiento de la degradación ambiental (8.4) que forma parte del ODS 8 junto con, entre otros, el pleno empleo decente (8.3 y 8.5), mantener el crecimiento económico (8.1) y acabar con las modernas formas de esclavitud y la trata de seres humanos (8.7), tan sólo cuenta con dos Mdl específicos: aumentar la “ayuda al comercio” (8.a) y desarrollar una estrategia para aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT (8.b).

Junto a la visión del desarrollo primordialmente entendida como inversión, innovación y crecimiento económico, y la insuficiente concreción de los Mdl, otra característica es relevante en el análisis del reparto de responsabilidades con que la agenda propone transformar las prácticas y con ellas el panorama mundial en términos de igualdad y sostenibilidad. La formulación se limita a exponer la necesidad de contar con todos los actores que quedan apelados a revitalizar una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (metas 17.16 y 17.17, y párrs. #61 al #63), reforzando la idea de la corresponsabilidad compartida entre instituciones públicas y privadas, sector empresarial y organizaciones sociales, etc. El proble-

---

<sup>1</sup> Los Mdl de la agenda constituyen 43 metas —del total de 169 que tiene la agenda— distribuidas en los primeros 16 ODS; más las 19 metas del ODS 17 —al menos buena parte de ellas responden al epígrafe “medios de ejecución”— y los párrafos del #60 al #71 del epígrafe “Medios de implementación y Alianza Mundial”.

ma es que obvia las diferentes capacidades y responsabilidades de los diversos actores, limitando la apelación a formar parte de dicha Alianza. Lo anterior no puede tratarse como un problema sólo de indefinición, sino que responde al claro propósito de evitar incluir la dimensión política en la propuesta que constituye la Agenda. En borradores anteriores a la declaración finalmente aprobada, el principio de “Responsabilidades Compartidas pero Diferenciadas”, heredado de los debates sobre las cuestiones climáticas, estuvo afirmado en varios párrafos, siendo posteriormente eliminado en todos ellos manteniéndose únicamente en uno de los párrafos introductorios y enunciado como principio general sin concreciones ni desarrollos prácticos (United Nations 2015, parr. 12).

El análisis del multiproceso de construcción de la Agenda nos proporciona claridad sobre esta cuestión (Martínez y Martínez Osés 2016; Martínez Osés 2015; Reflection Group 2015; UN-NGSL 2013). Desde las primeras discusiones numerosas voces expresaron la necesidad de que una agenda tan ambiciosa en sus propósitos debería enfrentar las que pronto se denominaron “cuestiones sistémicas”. Aquellas que explican las dificultades principales que países y colectivos enfrentan para realizar transformaciones profundas, puesto que generan barreras y obstáculos a la acción política de gobiernos. Se trata de las constricciones que imponen el sistema financiero global, el régimen de liberalización comercial, las normativas internacionales orientadas a la exportación y a la producción intensiva en recursos, el marco de competitividad global que presiona a la baja estándares laborales y ambientales. El propósito inicial era que la declaración contuviera objetivos y metas específicas sobre dichas cuestiones, es decir, una aproximación a las cuestiones de gobernanza global y por lo tanto a las responsabilidades y capacidades de los actores para establecerlas. Los actores que tenían capacidad de decidir finalmente sobre el proceso, impusieron la idea de que todas esas cuestiones quedarían resueltas con el acuerdo que se alcanzara en la “Cumbre Mundial de Financiación para el Desarrollo” que se celebró apenas dos meses antes de la aprobación final de la agenda en Addis-Abeba (UN-NGSL 2015). En ella deberían haberse alcanzado acuerdos sobre fiscalidad internacional, finanzas globales, inversiones, etc., aunque los resultados de la misma fueron decepcionantes, ya que no se adoptaron nuevos compromisos ni se aceptó la propuesta de creación de un organismo dependiente de Naciones Unidas como nuevo mecanismo democrático para el control de flujos ilícitos y la gobernanza de la fiscalidad internacional. Las esperadas “cuestiones sistémicas” que debían fijar acuerdos para hacer frente a los problemas causados por la globalización financiera quedaron en apenas unos párrafos generales sin medidas ni mecanismos concretos al respecto (United Nations 2015, párr. 40 y ss.). Los gobiernos de los países del Norte global y los actores del sector privado transnacional impidieron que se acordara avance alguno en esta materia, echando por tierra la penúltima oportunidad de hacer que la Agenda 2030 apuntara las pro-

fundas transformaciones que pretendía durante el periodo de su formulación.

Si las propuestas y debates sobre los Mdl fueron frustrantes durante el periodo de formulación de la Agenda, los intentos por politizar la Agenda no han finalizado, evidenciando el carácter aún abierto de la Agenda 2030. Más bien al contrario, aún quedaban cuestiones fundamentales como la definición del marco de seguimiento y la selección de indicadores que, constituyen otra oportunidad para superar las limitaciones, imprecisiones y ambigüedades de muchas de las metas formuladas, especialmente de los Mdl.

### 3. Dos niveles de seguimiento diferentes y complementarios

Naciones Unidas ha puesto en marcha dos niveles de seguimiento de la Agenda 2030 claramente diferenciados al mismo tiempo que deberán complementarse mutuamente. Por un lado el *Marco de indicadores mundiales* elaborado mediante un complejo proceso, aún inacabado, liderado por la Comisión de Estadística del ECOSOC (UNSTATS), cuyos principales productos a día de hoy es la definición de los 230 indicadores mundiales para el seguimiento de los ODS (IAEG-SDG 2016a) y el primer informe de seguimiento *The Sustainable Development Goals Report 2016* (United Nations 2016b) que sirve como punto de partida para la implementación que recoge en formato maquetado, con gráficos y cuadros, el contenido del Informe del SG publicado en junio de 2016 y titulado *Progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (UN-SG 2016). El esquema general sigue el análisis cuantitativo de cumplimiento de los indicadores meta por meta de los 17 ODS para los que existen datos suficientes, desde una perspectiva mundial y tomando las agrupaciones regionales clásicas en este tipo de informes de NNUU.

Por otro lado disponemos del *Global Sustainable Development Report 2016* (United Nations 2016a) publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales del ECOSOC durante la celebración del *High Level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF-SD) en julio de 2016. Este informe ha contado con la participación de 245 científicos/as y expertos/as de 27 países diferentes además de 20 agencias, departamentos y programas del sistema de NNUU. El propósito de este informe es diseñar una evaluación de evaluaciones, presentando una serie de perspectivas científicas de relevancia política, puesto que trata de explorar enfoques científicos que puedan informar la acción política en relación a la implementación de la Agenda 2030. Su aproximación a la agenda se centra en la integración y en los vínculos entre los ODS, los diferentes sectores y problemáticas a los que se refieren, confirmando la complejidad y la interdisciplinariedad de las problemáticas del desarrollo sostenible, que involucran relaciones complejas entre las dimensiones económica, social y ambiental.



*a. El marco de indicadores mundiales y el seguimiento por ODS*

En marzo de 2015 durante la 46ª sesión de UNSTATS creó Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS (IAEG-SDG por sus siglas en inglés) a quien encargó el desarrollo de un marco de indicadores mundiales para medir el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030. Su trabajo se planificó para un año de forma que en marzo de 2016 pudiera aprobarse en la 47ª sesión dicho marco de indicadores, aunque el plazo se amplió un año más al no haberse podido alcanzar un acuerdo completo sobre toda la batería de indicadores. De hecho, en marzo de 2016 el listado de indicadores presentado era de 229 de los cuales 149 constaban como aprobados y 80 pendientes de debate. Con posterioridad la Comisión de Estadística estableció el listado definitivo conformado por 230 indicadores para medir las 169 metas<sup>2</sup>. Sin embargo estos indicadores han sido clasificados en tres niveles diferentes en función de la aceptación de su metodología y la disponibilidad de datos suficientes. El nivel I comprende los que cuentan con metodología establecida y gran cantidad de datos, el nivel II los que tienen metodología establecida pero sin datos suficientes y el nivel III el conjunto de los que no cuentan con una metodología establecida o aceptada. Aproximadamente el 40% de los indicadores se encuentran en el nivel III (UN-SG 2016, #141), aunque esta clasificación ha sido contestada por los grupos de sociedad civil que participan en las discusiones que han denunciado la toma de decisiones unilaterales por parte de la Comisión de Estadística presionada por los plazos<sup>3</sup>. El IAEG-SDG deberá continuar con el trabajo de perfeccionamiento de todos los indicadores y la revisión del plan para abordar los de nivel III.

A buen seguro volverán a reproducirse algunos elementos del debate que ya tuvieron lugar durante el proceso de construcción de las metas y que se reiteró durante la definición en primera instancia de los indicadores, en la que habrán de enfrentarse resistencias a incorporar indicadores que puedan medir no sólo resultados, sino muy especialmente comportamientos y avances en materia de políticas concretas. No en vano, la gran mayoría de los indicadores que aparecen clasificados en el nivel III son muchos de los que deben servir para medir el cumplimiento de las metas referidas a los Mdl (IAEG-SDG 2016b).

En esta discusión la Agenda 2030 muestra crudamente su apertura y su condición de incompleta, y se enfrenta al riesgo de verse reducida en su alcance y sus propósitos. Una decisión aparentemente tecnocrática sobre los indicadores ya ha dejado cuestiones establecidas en las metas fuera de medición, y como se

2 En realidad con 241, aunque 7 de ellos están repetidos en parejas de metas y 2 de ellos se proponen para medir 3 metas diferentes, por lo que finalmente son 230 indicadores diferentes. El listado definitivo es público desde julio de 2016 (IAEG-SDG 2016a).

3 Al respecto pueden consultarse diversas declaraciones realizadas en el apartado *Statements by stakeholders* de la página de la 3ª reunión del IAEG-SDG, disponible en <http://unstats.un.org/sdgs/meetings/iaeg-sdgs-meeting-03>

dice habitualmente, lo que no se mide corre el riesgo de no ser tenido en cuenta de cara a las agendas públicas y políticas. Por poner algún ejemplo, resulta inexplicable que el IAEG-SDG haya descartado el Índice de Palma y otros relativos a la capacidad redistributiva de las políticas fiscales para medir las desigualdades (ODS 10), habiendo sin embargo establecido como indicadores el porcentaje de crecimiento de la renta del 40% más pobre (10.1.1) o el porcentaje de PIB en salarios y transferencias sociales (10.4.1). Resulta obvio que la reducción de desigualdad que puede medirse con estos indicadores deja fuera cuestiones tan relevantes para la misma como el comportamiento de las rentas del 10% más rico, o la capacidad de ampliar el margen fiscal en el ámbito del capital, de forma que el sentido de la meta original queda completamente desfigurado (Donald 2016). Esta misma situación afectará a varias metas que ya algunos denominan “metas huérfanas” (Adams 2015; Donald 2015) y a otras que al interpretarlas sesgadamente quedan redefinidas (Bissio 2016).

El hecho de que aún no contemos con una batería completa de indicadores funcionales acordada no impide que pueda iniciarse el seguimiento lineal de los ODS, tal y como hace el informe mencionado más arriba (United Nations 2016b), aunque se haya construido basándose tan sólo en indicadores de nivel I y II (UN-SG 2016, #141). En el mismo, tal y como había avanzado una proyección basada en 15 metas realizada por el Overseas Development Institute (ODI) en octubre de 2015, todas ellas están lejos de alcanzarse proyectando las actuales tendencias y algunas de ellas exigen no sólo una aceleración sino una reversión de las tendencias (Nicolai et al. 2015). Todos los ODS muestran un punto de partida preocupante, pero cabe destacar el relativo a desigualdad (ODS 10), el de generación sostenible de residuos (ODS 11), el de modalidades de consumo y producción sostenibles (ODS 12) y el relativo al cambio climático (ODS 13) como aquellos en los que las tendencias actuales son contrarias a los propósitos y los mecanismos propuestos en los Mdl del todo insuficientes para revertirlas.

*b. El informe global de desarrollo sostenible: interrelaciones y nexos*

El *Global Sustainable Development Report 2016* inicia otra manera de realizar el seguimiento de la Agenda 2030 procurando discutir y revisar cuestiones cruciales para abordar el carácter universal e integrado de los ODS que un seguimiento lineal y aislado basado en cada uno de los ODS no podría garantizar. El propósito es doble, por un lado generar una interface entre conocimiento científico y gestión política sugiriendo una réplica para el desarrollo sostenible de lo que ha significado el IPCC para el cambio climático. Se trata de mostrar evidencias sólidas de los efectos que las acciones e intervenciones políticas tienen sobre las condiciones de desarrollo. El segundo propósito es promover la necesidad de un enfoque integrado para examinar los ODS, consecuente con la consideración multidimensional y compleja de los procesos de desarrollo. En su primera edición

analiza algunas de las interrelaciones y nexos entre desarrollar infraestructuras, reducir las desigualdades y construir resiliencia, cuestiones contempladas en 15 metas de 9 ODS diferentes. Muestra cómo una intervención en una de esas áreas puede afectar en las otras positivamente (sinergias) o cómo una mejora en una puede generar un empeoramiento en otra (*trade off*), y cómo estas relaciones pueden cambiar condicionadas a ciertos niveles previos de infraestructura, desigualdad y resiliencia. De esta forma establece recomendaciones de políticas particularizadas a diferentes entornos (i. e. Rurales y urbanos) para reforzar las sinergias y superar los *trade-offs*.

De igual manera, el informe aborda la cuestión de las tecnologías tratando de superar la visión ingenua de que las tecnologías arrojan siempre un saldo positivo en términos de desarrollo. Al contrario, su enfoque muestra cómo la tecnología contribuye al mismo tiempo a resolver algunos problemas y a añadir nuevos desafíos. La tecnología está relacionada directamente con 48 de las 169 metas, bien en términos de acceso a las mismas, bien en términos de necesidad de mejora tecnológica para alcanzar las metas, o bien porque se proponen sistemas de innovación tecnológica en relación a las mismas (United Nations 2016a, 43-44). El informe expone las propuestas científicas orientadas a mejorar sistemas de evaluación integrales y multidimensionales así como a poner al servicio de la inclusión la tecnología, de la misma forma que analiza cuáles son las oportunidades para los ODS y las potenciales amenazas derivadas de los avances tecnológicos emergentes en biotecnología, tecnologías digitales, nanotecnología y tecnologías verdes entre otras.

En otro capítulo el informe se propone ayudar a concretar el fortalecimiento institucional que en la Agenda 2030 queda establecido de manera demasiado amplia y genérica, de forma que establece recomendaciones para lograr instituciones inclusivas para el desarrollo sostenible, centrándose en los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible y en los Parlamentos. Según el informe, reforzar instituciones inclusivas involucra transformar las relaciones de poder y los incentivos, incorporar grupos marginados, superar los mecanismos económicos, sociales y políticos que hacen exclusivas a las instituciones, y unificar las políticas de integración promoviendo la coherencia entre las instituciones que operan en diferentes esferas —económica, política y social— (United Nations 2016a, 63).

En el mismo sentido que propone el trabajo del informe del HLPF existen algunas iniciativas similares que a partir del enfoque de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) tratan de sugerir marcos de relaciones y nexos entre los ODS y sus implicaciones para promover políticas adecuadas a sus propósitos. Amina Mohamed, responsable de las NNUU para el proceso de construcción de la agenda fue explícita al respecto, cuando afirmó que la CPD será imperativo para hacer realidad la universalidad de la agenda, que demanda coherencia

en un amplio rango de políticas que configuran el desarrollo sostenible (OECD 2015a). Desde la perspectiva más institucional hay quien aborda la cuestión explícitamente proponiendo formas de seguimiento para la agenda a partir del concepto de CPD (OECD 2015b), y desde las organizaciones sociales se sugieren métodos sintéticos con los que revisar algunos elementos de la agenda desde la perspectiva de la CPD (VAA 2016).

En definitiva, el informe realiza una evaluación desde una perspectiva diferente, que teniendo en cuenta muchos de los datos ofrecidos por los indicadores propuestos y otras evidencias científicas, permite establecer recomendaciones de política muy relevantes para asegurar el carácter transformador de la Agenda 2030. Al menos para orientar de manera decisiva, profunda y compleja el establecimiento de los desafíos y las políticas adecuadas para ello en niveles nacionales y sub-nacionales.

#### **4. Conclusión: Enfoques múltiples para una implementación política coherente de la Agenda 2030.**

Ahora que inicia el periodo de implementación de la Agenda 2030 es crucial no considerar la misma como un plan completo y cerrado, sino al contrario, como un proceso abierto. En este sentido el mejor seguimiento que puede realizarse a la agenda durante su implementación es aquél que contribuya a revisar y a perfeccionar la definición y la formulación de la misma. No sólo porque dicha formulación ofrezca como resultado una agenda a menudo inconsistente y a veces contradictoria, lo que no es más que el reflejo de pugnas políticas que explican los desafíos que enfrentamos. También porque la agenda no logra superar un marco impuesto en el que el desarrollo no se concibe en su complejidad y multidimensionalidad, sino que mantiene la prevalencia de visiones economicistas, liberalizadoras y de apariencia apolítica que responden más bien a intereses de algunos actores transnacionales que a un acuerdo global, coherente y consistente para transformar el mundo.

Aún quedan cuestiones por resolver en relación al marco de seguimiento, en la definición y selección de indicadores y en las prescripciones y recomendaciones de política que pueden hacerse a los gobiernos multinivel. Los dos marcos de seguimiento puestos en marcha en el seno del ECOSOC deben complementarse adecuadamente, proporcionando desde la Comisión de Estadística una base de datos global reforzada y ampliada, y atendiendo a las recomendaciones que los informes del HLPF realizan basadas en un sólido y multidisciplinar conocimiento científico. Éstos no sólo sugieren recomendaciones de política, sino que establecen líneas de investigación y análisis de problemáticas emergentes en torno a los desafíos del desarrollo sostenible, que proporcionarán aprendizajes suficientes para revisar de forma permanente la definición de la propia agenda. La

coherencia de las políticas, medida mediante análisis de las interrelaciones y los nexos entre los ODS constituye en sí misma un horizonte relevante para promover la gigantesca movilización política que será precisa para vencer resistencias y resolver conflictos de intereses, imprescindibles para hacer realidad los mejores propósitos de la Agenda 2030.

El abordaje de la implementación exige un esfuerzo multinivel de las administraciones que aún está por iniciarse en la mayoría de los casos, aunque algunas referencias y prácticas han comenzado a ponerse en común (los cuales no hemos podido desarrollar en este análisis por las limitaciones de espacio). En cualquier caso, el desafío político que impele la Agenda 2030 y que hemos tratado de exponer atraviesa a todos los actores implicados en la implementación. Probablemente el primero de ellos, institucionalizar un espacio de diálogo y compromiso de múltiples actores, que permitan establecer tanto las prioridades como la adaptación de los marcos de seguimiento a la realidad de cada territorio. En dicha adaptación la agenda debe ser tratada como un impulso abierto a las interpretaciones políticas necesarias para hacerla realidad en todo su alcance y propósito transformador basado en los principios de inclusión, igualdad, justicia y sostenibilidad.

## Bibliografía

ADAMS, B. (2015): "Indicadores y datos de los ODS: ¿Quién recauda? ¿Quién informa? ¿Quién se beneficia?" | Global Policy Watch». *Global Policy Watch*. noviembre. <https://www.globalpolicywatch.org/esp/?p=288>.

BISSIO, R. (2016): «SDG indicators: counting the trees, hiding the forest». *Global Policy Watch*. noviembre 11. <https://www.globalpolicywatch.org/blog/2015/11/11/sdg-indicators-counting-the-trees-hiding-the-forest/>.

COX, R.W. (1997): *The new realism: perspectives on multilateralism and world order*. United Nations University Press Tokyo.

DONALD, K. (2015): «The measure of progress. How human rights should inform the SDGs indicators». Center for Economic and Social Rights - CESR. New York. <http://www.cesr.org/article.php?id=1774>.

———. (2016): «SDG Targets risk missing the mark on inequality». Center for Economic and Social Rights - CESR. New York. marzo 8. <http://www.cesr.org/article.php?list=class&class=20>.

IAEG-SDG. (2016<sup>a</sup>): «Official list of SDG indicators». New York. <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.

———. (2016b): «Provisional Proposed Tiers for Global SDG Indicators». New York. <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-03/Provisional-Proposed-Tiers-for-SDG-Indicators-24-03-16.pdf>.

MARTÍNEZ, I., y MARTÍNEZ OSÉS, P. J. (2016): «La agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del Poder?» *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, n.o 33: 73-102. Bilbao.

MARTÍNEZ OSÉS, P. J. (2015): «Aprendizajes de los ODM: hacia una hoja de ruta post-ODM». *Anuario de la Plataforma 2015 y más*. Editorial 2015 y más. Madrid.

NICOLAI, S., HOY, C., BERLINER, T., y AEDY, T. (2015): «Projecting progress: reaching the SDGs by 2030». Overseas Development Institute. London. <http://www.odi.org/publications/9895-sdgs-progress-scorecard-projecting-2030-development-goals>.

OECD. (2015<sup>a</sup>): *Better Policies for Development 2015*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264236813-en>.

———. (2015b) «Monitoring Policy Coherence for Sustainable Development». En *Better Policies for Development 2015*, 95-124. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/chapter/9789264236813-7-en>.

PINGEOT, L. (2014): *La influencia empresarial en el proceso post-2015 | Artículos | Editorial 2015 y más*. Cuadernos 2015 y más 4. Madrid: Editorial 2015 y más. <http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1586/la-influencia-empresarial-en-el-proceso-post-2015/#.VI8NStlvfGg>.

REFLECTION GROUP. (2015): «Goals for the rich. Indispensable for a universal Post 2015 Agenda». Friedrich Ebert Stiftung. Geneve. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/11253.pdf>.

STRANGE, S. (2001): *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. Intermón Oxfam-Icaria Editorial. Barcelona.

UNITED NATIONS. (2015): «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». New York. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.

———. (2015b): «Post 2015 Process .:. Sustainable Development Knowledge Platform». <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>.

———. (2016<sup>a</sup>): «Global Sustainable Development Report 2016». New York: Department of Economics and Social Affairs. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2328Global%20Sustainable%20development%20report%202016%20\(final\).pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2328Global%20Sustainable%20development%20report%202016%20(final).pdf).

———. (2016b): «The Sustainable Development Goals Report 2016». New York: UN Statistics Division. <http://unstats.un.org/sdgs/report/2016/>.

UN-NGSL. (2013): «Advancing Regional Recommendations on the Post-2015 Development Agenda». United Nations. New York.

———. (2015): *Financing for Development UN Assembly Hearings*. <https://unn-gls.org/index.php/publications/the-2015-post-e-mag/1770-8-9-april-2015-financing-for-development-un-general-assembly-hearings>.

UN-SG. (2016): «Progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible». E/2016/75. New York. <http://unstats.un.org/sdgs/files/report/2016/secretary-general-sdg-report-2016--ES.pdf>.

VAA. (2016): «Informe del Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo. 2016. Crecer en otro sentido.» Madrid. <http://www.icpd.info/wp-content/uploads/2016/03/ICPD2016-INFORME-COMPLETO.pdf>.

