

De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)



2015, punto de inflexión para el desarrollo global

El año 2015 señalará un importante hito para las políticas, los actores y la gobernanza de la cooperación internacional al desarrollo. Ese año se cierra el ciclo de política de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2000, y la Asamblea General de Naciones Unidas habrá de aprobar una nueva resolución definiendo las metas que en esta ocasión se denominarán “Objetivos de Desarrollo sostenible” (ODS), cuyo horizonte temporal se extenderá hasta 2030. También en 2015 la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) habrá de adoptar un nuevo acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que será un componente esencial de esas metas.

Desde 2012, la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha sido objeto de una activa "conversación global" con amplia participación

Desde 2012 la definición de los ODS ha sido objeto de una activa "conversación global" con amplia participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, a través tanto de mecanismos informales, como de cauces formalizados: los propios de los donantes tradicionales –el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE), para los donantes tradicionales–; de los países en desarrollo –el G-77, los BRICS o los grupos regionales–; las estructuras emergentes de gobernanza global, como el G20; y sobre todo, el marco multilateral que representa Naciones Unidas, que por su mandato y membresía universal es el foro adecuado para este propósito, y así lo han decidido expresamente los Estados miembros.

Este capítulo contempla estos objetivos y metas globales atendiendo al contexto en el que se generan, a su contenido material, y a su papel como elemento constitutivo de la gobernanza global del desarrollo. En particular, se examina su papel y funciones como "normas" multilaterales adoptando dos enfoques complementarios: en primer lugar, con una visión estructuralista y socio-histórica, y perspectiva crítica se tratará de aprehender el significado y alcance de esas normas en el marco de la economía política internacional, y en términos más amplios, del orden mundial. En segundo lugar, se adoptará una aproximación institucional y funcional, examinando sucintamente el papel de los objetivos globales como instrumentos de gobernanza global, y en particular, los mecanismos de los que dependería su efectividad dado que no son vinculantes jurídicamente, ya que se ubican en el terreno del denominado *soft law*.

Posteriormente, este capítulo se centrará en la gestación de los ODS examinando el proceso de deliberación, definición de la agenda y formación de consensos protagonizado por Naciones Unidas entre 2012 y 2014. En ese periodo distintas instancias, y sobre todo en el llamado "Grupo de Trabajo Abierto" (*Open Working Group* o OWG), han definido una propuesta inicial de objetivos y metas que será objeto de negociación intergubernamental en la Asamblea General, hasta llegar en septiembre de 2015 a la versión definitiva. Finalmente, el capítulo examinará el contenido de esa propuesta de ODS, así como sus diferencias y semejanzas con los ODM, tratando de valorar su alcance y significado, tanto en lo referido a los fines como a los denominados "medios de implementación", examinando su potencial y limitaciones como agenda para el desarrollo global en las próximas décadas.

Los ODM en retrospectiva: una agenda social emergente de la globalización

Como se indicó, para el examen de las normas e instituciones de las que depende la gobernanza del desarrollo global es necesaria, en primer lugar, una aproximación socio-histórica, que de cuenta de los antecedentes y contexto en el que operan. Obviamente, el desarrollo global no es ajeno a los intereses y valores de los actores presentes y a los principios, normas e instituciones que conforman el sistema internacional, tanto desde el punto de vista jurídico y político, como social y económico. En ese sistema están presentes distintas lógicas materiales y normativas, de manera no armónica y a menudo contradictoria, que predeterminan el enfoque y alcance de la política de desarrollo, constriñen el espacio de política de los actores, y conforman de manera decisiva sus intereses y valores, al tiempo que responden a ellos, y afectan a su agencia y capacidad de actuación a través tanto de requerimientos legales como de incentivos simbólicos, políticos y/o materiales.

En primer lugar, el sistema internacional es aún un sistema westfaliano en el que el poder político está descentralizado en distintos Estados nación, iguales en su soberanía pero con grandes asimetrías de poder y riqueza, conteniendo comunidades políticas diferenciadas, que no aceptan ninguna autoridad política superior y se resisten al establecimiento de normas vinculantes. Esto afecta directamente, por ejemplo, a la financiación del desarrollo y la reducción de las desigualdades internacionales, pues a la hora de movilizar recursos o establecer criterios sobre su distribución se sigue aún manteniendo un sistema de ayuda internacional en el que los aportes son voluntarios y discrecionales, y en nombre del principio de soberanía se rechaza una normatividad alternativa que contemple impuestos globales y reglas vinculantes sobre el uso de esos recursos.

Es, en segundo lugar, un sistema basado en los principios liberales que fundamentan el sistema económico y financiero internacional desde la II Guerra Mundial –el denominado *embedded liberalism* de posguerra (Ruggie 1982)–, que homogeneiza el espacio económico, político y social a escala global, en un proceso en el que los Estados y las sociedades se ven compelidos a adaptar las normas e instituciones nacionales a las exigencias del mercado global, con los actores e instrumentos públicos en un papel, en todo caso, subsidiario de cara al desarrollo económico y social.

Pero, en tercer lugar, es también un sistema en el que se han definido estándares éticos y normativos de alcance universal en cuanto a los derechos y la dignidad de las personas, inherentes a la condición humana, más allá de los derechos de ciudadanía otorgados por cada

Las lógicas de Westfalia, Washington y Cosmópolis conforman un espacio conflictivo en el que se dirime la gobernanza del desarrollo global

Estado, como expresan las normas y convenciones universales sobre los derechos humanos, tanto en su vertiente política, como económica, social y cultural.

Estas tres lógicas, que podrían denominarse de Westfalia –soberanía nacional y Estado territorial–, de Washington –liberalismo económico e integración económica global– y de Cosmópolis –el reconocimiento colectivo de estándares universales de dignidad humana y derechos de la persona y de las exigencias de gobernanza global– coexisten en permanente tensión y conforman un espacio complejo y conflictivo en el que se dirimen el alcance, contenido, legitimidad, imperatividad y eficacia de las normas e instituciones de las que depende, entre otras cuestiones, la gobernanza del desarrollo global.

Las tensiones entre Westfalia, Washington y Cosmópolis serían el marco en el que emergerían en los años noventa los ODM, como respuesta política y social a las presiones para una mayor integración económica global y la homogeneización política y social que suponía la aceleración del proceso de globalización. En un contexto de reflujo de las exigencias de Westfalia –fin de la guerra fría y menor peso de las agendas de seguridad nacional asociadas a las concepciones clásicas de la soberanía–, y de rápido e intenso avance del “Consenso de Washington” como modelo de regulación del sistema internacional y de las economías nacionales, se asistió a un proceso de movilización y de acción política sin precedentes. Éste involucró a actores muy diversos: Estados, organizaciones internacionales, y en particular Naciones Unidas y las ONG y las alianzas mundiales de movimientos sociales, a través del proceso de “Cumbres” y “contracumbres” de los años noventa¹, hasta la adopción de una serie de metas cuantitativas que los países donantes de ayuda formularán en 1996 como “Objetivos de Desarrollo Internacional” u “Objetivos 2015” y que entre 2000 y 2001, con posterioridad a la “Declaración del Milenio” de 2000, serán redefinidos como “Objetivos de Desarrollo del Milenio” por Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y las Instituciones de Bretton Woods².

La adopción de esos objetivos podría ser una muestra de que la arena de la política internacional, antes centrada en los actores estatales y las cuestiones “duras” de la seguridad y la diplomacia, se habría tornado más “global” y se habría ampliado a cuestiones como el desarrollo social y los principales derechos económicos y sociales. Estas cuestiones habían sido consideradas tradicionalmente un dominio privativo de la política interna de cada Estado, pero los pro-

¹ Cumbres de Naciones Unidas sobre Infancia (Nueva York, 1990); Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Población (El Cairo, 1994); Desarrollo Social (Copenhague, 1995); Mujer y desarrollo (Beijing, 1995); y Alimentación (Roma, 1996), de igual manera que las “Cumbres paralelas” o “contracumbres” de los actores sociales, que darán lugar al Foro Social Mundial (FSM) de Porto Alegre y su agenda universalista de demandas para una gobernanza global más democrática, justa e inclusiva.

² Sobre el proceso político que lleva a los ODM, véase Hulme 2009 y Naciones Unidas 2013a: 7-12.

cesos de globalización económica la habrían situado en un espacio crecientemente transnacional. Ello exigiría situar las políticas nacionales en un marco más amplio de acción colectiva, con una mayor coordinación y coherencia entre las políticas nacionales e internacionales, y un mayor apoyo a los países más pobres aportando más recursos y sobre todo generando mayores oportunidades de desarrollo a través de un marco de políticas más favorable en ámbitos como el comercio, la inversión, las migraciones, la sostenibilidad ambiental, o la paz y la seguridad internacional.

Por ello, los ODM serían una expresión de la globalización del espacio político y social, y de la particular correlación de fuerzas y coaliciones sociales y políticas que emergieron en ese escenario. Puede alegarse que los ODM configuraron una incipiente “agenda social global” que habría tratado, por primera vez, de otorgar una dimensión de equidad a la globalización. Serían parte de un incipiente marco cosmopolita de gobernanza global del desarrollo, que se contraponía al proyecto “globalista” o neoliberal, que buscaría ampliar el alcance del *embedded liberalism* de posguerra a través del proceso de globalización económica, y en particular la primacía de los mercados, debilitando aún más al “Estado regulador” o al “Estado desarrollista” que emergió tras la II Guerra Mundial (Sanahuja 2007).

Los ODM, en ese marco, también permitían otorgar una legitimidad renovada a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), objeto de crecientes dudas respecto a su eficacia, y de críticas formuladas tanto desde posiciones neoliberales, como desde los oponentes a la globalización. Ese esfuerzo de legitimación parecía oportuno. Desde sus orígenes tras la II Guerra Mundial, la ayuda había estado subordinada a los imperativos de la Guerra Fría, a los intereses poscoloniales, o a descarnados objetivos políticos y comerciales, y sólo en algunos casos contados la ayuda respondió a objetivos reales de desarrollo. La aparición de los ODM, en tanto “agenda social” de la globalización, suponía relegitimar ese instrumento al vincularla a objetivos globales de lucha contra la pobreza

Pero los ODM también han sido criticados por el carácter tecnocrático, “minimalista” y poco ambicioso de las metas planteadas; por estar centrados en los síntomas más que en las causas de los problemas del desarrollo, y en particular en la reducción parcial de la pobreza extrema, sin considerar la desigualdad; por no plantear cambios substanciales respecto a los medios a desplegar para hacer realidad esa agenda; y por haber renunciado a definir una agenda universal, limitándose a los países pobres, situándose en una perspectiva Norte-Sur tradicional. Todo ello ha permitido que los ODM también se hayan interpretado como instrumento para legitimar la visión neoliberal de la globalización y facilitar su difusión, suavizando sus facetas más duras y sus costes sociales más directos, tras dos décadas

de políticas de liberalización y ajuste que habían supuesto pobreza y mayor desigualdad en muchos países en desarrollo³.

Cambios en el poder y las geografías del desarrollo: el nuevo escenario de los ODS

El proceso de debate y formación de consensos globales que conducirá a los ODS se produce en un contexto muy distinto al que conformó la “Declaración del Milenio” y los ODM en 2000, y aún más al vigente en 1990, cuando el fin de la guerra fría y la aceleración de la globalización conformaron el escenario en el que se inició el ciclo de Cumbres de Naciones Unidas sobre distintos aspectos del desarrollo que darían lugar a los ODM. En este capítulo no se realizará un examen exhaustivo de esos cambios, pero no se pueden dejar de mencionar brevemente las transformaciones, algunas de alcance histórico, que ha vivido el sistema internacional en esos 25 años. No sólo porque establezcan líneas de llegada y de salida muy distintas en cuanto a objetivos, metas e indicadores. Se trata de cambios estructurales que redefinen la agenda y los condicionantes y el contenido mismo del desarrollo, y generan nuevas constelaciones de poder de los Estados, las organizaciones internacionales, las ONG y otras fuerzas sociales, y condicionan su agencia como actores de desarrollo.

El proceso de debate y formación de los ODS tiene lugar en un contexto muy diferente al que dio lugar a los ODM

En las últimas décadas, el avance de los procesos de globalización ha impulsado una notable redistribución del poder y la riqueza en el sistema internacional a través de un doble proceso de cambio estructural. Por una parte, se redistribuye el poder entre los actores estatales y se altera su jerarquía y equilibrios, a través del ascenso de los países emergentes y la aparente afirmación, como hecho y como narrativa, del cambio de una estructura del sistema internacional unipolar a una multipolar. El segundo proceso podría describirse como transversal o transnacional, y se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales como por su dispersión o difusión en estructuras y mercados donde no existe el control público efectivo. Este proceso respondería, en los hechos y en la narrativa, a un mundo globalizado y transnacionalizado que requiere de marcos más amplios de cooperación y de gobernanza regional o global, mediante un multilateralismo eficaz con las capacidades y legitimidad requerida para movilizar la acción colectiva y asegurar una provisión adecuada de bienes públicos globales y/o regionales.

³ El importante papel de los países de la OCDE y del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en la configuración de los ODM avalaría esta interpretación. Véase Naciones Unidas 2013a: 12.

El ascenso del Sur podría dotar de sentido histórico a un siglo *xxi* que parece anunciarse como post-occidental o post-hegemónico. Este ascenso comporta nuevas constelaciones de poder, que desafían las jerarquías y equilibrios tradicionales, y al mismo tiempo redefinen los desafíos y responsabilidades globales, como los que integran la agenda del desarrollo y la cooperación internacional. Para los países del “Norte” ese ascenso comporta un desafío a su poder, su legitimidad, sus valores e identidad, y sus instituciones y políticas, pero al mismo tiempo, la globalización sitúa a esos países emergentes en redes de interdependencias y en entramados de expectativas, obligaciones y constricciones que los vinculan mucho más a los países avanzados, y a las instituciones y normas globales, que de esta forma se difunden en mayor medida en el mundo en desarrollo.

Estos procesos de cambio de poder también minan las bases materiales, institucionales e ideacionales de la primacía de Occidente y del “Norte”. La crisis económica iniciada en 2008, en particular, muestra que el Norte y sus políticas y valores son más parte de los problemas que el mundo ha de encarar, que de la solución, lo que debilita las pretensiones de superioridad moral y política que han articulado históricamente las relaciones Norte-Sur. En parte, se trata del final de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de posguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación internacional. Como señala Engel (2012: 5), el liderazgo del desarrollo está desplazándose a otros actores y en particular al “Sur” global.

Tres dinámicas de cambio interrelacionadas fundamentan ese proceso: en primer lugar, la crisis económica parece indicar que el modelo económico de los países avanzados y en particular sus políticas de bienestar social no serían viables a largo plazo ante las presiones competitivas de la globalización –en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global–, que imponen recortes salariales y de las cargas fiscales de los gobiernos, y generan mayor desigualdad. Si se considera, además, el envejecimiento de la población, parece estar en cuestión la viabilidad del Estado del Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de posguerra vigentes en la OCDE. Ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida –al menos en cuanto a legitimidad de resultado– de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

El ascenso de los países emergentes y el despliegue de la cooperación Sur-Sur cuestiona las relaciones de poder y la legitimidad de la cooperación Norte-Sur

Con ello, se debilita el liderazgo de Occidente como “modelo” o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, la forma en la que se ha gestionado, y las tendencias antes descritas han erosionado la viabilidad y atractivo de “Occidente” y sus instituciones y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “continental o “renana” sobre la que se ha basado la experiencia europea. Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, y el ascenso de los países emergentes también puede verse condicionado por riesgos globales, por la inestabilidad política, o por “trampas de renta media”. Pero no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden –o desorden– internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

En el ámbito del desarrollo global y las políticas de cooperación y ayuda internacional, todo lo anterior plantea un escenario muy distinto a los que dio origen a los ODM, al menos en los siguientes aspectos:

En primer lugar, el ascenso de los países emergentes y el despliegue de la cooperación Sur-Sur (CSS) trastocan la tradicional división vertical Norte-Sur del desarrollo y de las políticas de cooperación, junto con su correlato de donantes y receptores. Pero además de hacer borrosa la distinción tradicional entre donantes y receptores, la CSS supone un amplio cuestionamiento de las relaciones de poder, la legitimidad, la normatividad y la gobernanza de la cooperación Norte-Sur (CNS).

En segundo lugar, con los países emergentes y la CSS se diversifican las fuentes de financiación oficial del desarrollo, pero ha aumentado mucho más la financiación privada. A pesar de que los donantes tradicionales del CAD/OCDE siguen aportando más recursos, el escenario de la financiación del desarrollo se ha ampliado y fragmentado: hay más opciones de acceso a recursos de origen público –países emergentes, gobiernos no centrales y cooperación descentralizada–, pero también se ha privatizado, con un mayor peso de las remesas, las fundaciones y la inversión extranjera directa (IED). Si en los años ochenta del pasado siglo la AOD representaba en torno a la mitad de los flujos financieros totales entre los países ricos y el mundo en desarrollo, hoy más del 90% serían flujos privados.

En tercer lugar, la conexión axiomática entre política de desarrollo y política de ayuda se ha roto: no se trata sólo del papel creciente de otros flujos de financiación de origen privado. Una agenda de política orientada a crear un entorno habilitador (*enabling environment*),

que amplíe las oportunidades y opciones de desarrollo, ha de ir más allá de la ayuda y abordar cuestiones como las reglas comerciales y de inversión, el acceso a la tecnología, el papel de las migraciones, y la preservación de la biosfera. De hecho, la agenda internacional de la eficacia de la ayuda de la “Declaración de París” de 2005 ha devenido en una “asociación global para un desarrollo eficaz” tras la reunión de alto nivel de Busan (Corea del Sur) de 2011. Ello remite de nuevo a la necesidad de mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo, una de las áreas de política donde menos avances se han registrado en el periodo de vigencia de los ODM. Plantea, a su vez, la necesidad de debatir el papel de las políticas de desarrollo en la acción exterior de donantes y receptores, dejando atrás la arraigada tendencia a considerar la ayuda como instrumento de política exterior al servicio de diversos intereses del donante –una tendencia que también aparece con fuerza en los nuevos actores de la cooperación Sur-Sur, que actúan con una marcada lógica “southfaliana”–, y hacer del desarrollo un elemento central del conjunto de la acción exterior. No se trata de plantear un idealismo ingenuo o banal, sino de adoptar un “nuevo realismo” cosmopolita que asuma la premisa de que hoy la verdadera *realpolitik* exige una acción colectiva eficaz para el desarrollo global (Engel 2012, Sanahuja 2013a y 2013b).

En cuarto lugar, el ascenso del Sur ha tenido importantes implicaciones sociales y se han producido notables transformaciones en las geografías de la pobreza y la desigualdad, que cuestionan la tradicional geopolítica de las relaciones Norte-Sur y el propio concepto de “Sur global”. Ese ascenso –y en particular, el rápido crecimiento económico en el que se sustenta– es la causa más directa de que a escala global, en torno a 2010, ya se hubiera alcanzado la principal meta de los ODM: la reducción de la tasa de pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015. Pero ese proceso también comporta un panorama más complejo y heterogéneo, en el que hay diferencias muy notables entre áreas geográficas y países, y en el que además ya no puede darse por sentado que la mayoría de las personas pobres están en los países más pobres, dado que aún se encuentran en países que, como China o la India, se han desplazado a la categoría de países de renta media. En ese proceso de ascenso, pero también de creciente diferenciación del mundo en desarrollo, también se observa, de manera aparentemente paradójica, que al tiempo que disminuye la pobreza extrema, aumenta la desigualdad, y conforme se reduce la desigualdad entre los países emergentes y los más avanzados, aumenta entre las personas, tanto al interior de cada país, como a escala global⁴. Ese panorama ya no responde bien ni a las clasificaciones de países por niveles de renta per cápita, ni a los instrumentos de ayuda guiados por esas agrupaciones, poniendo en

⁴ Un amplio examen de esos cambios en las geografías de la pobreza y la desigualdad en el capítulo del mismo autor en el Anuario CEIPAZ de 2013-14. Véase Sanahuja 2013b.

El cambio más relevante es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda

cuestión el tradicional criterio de reparto de la AOD por países, la insistencia en una mayor concentración de ésta en los países más pobres o, en relación con lo anterior, la “graduación” como receptores de AOD de los países de renta media.

A esos retos se suman, en una compleja interrelación, los que suponen el desarrollo sostenible y el cambio climático, tanto para afrontar sus causas –la reducción de emisiones de efecto invernadero–, como para la mitigación y adaptación a sus efectos; así como los de los denominados “Estados frágiles” y en situación de conflicto armado o de posconflicto, donde las políticas de desarrollo afrontan, junto con una difícil agenda socioeconómica, complejas exigencias de construcción del Estado, gobernanza democrática y reconciliación nacional.

Pero quizás lo más relevante es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda. Los procesos de globalización afectan tanto a los países pobres, como a los emergentes y a los de la OCDE, al (re)situar los procesos de desarrollo en el espacio transnacional, y no sólo en el nacional. Ello exige dejar atrás el viejo modelo de cooperación y ayuda Norte-Sur y afirmar un marco de gobernanza global del desarrollo de alcance universal, con una agenda relevante para todos los países: tanto para los avanzados como para los países emergentes; y tanto para los de renta media, como para los más pobres, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contemple como prioridad.

La perspectiva institucionalista: las metas globales como normas multilaterales e instrumentos de gobernanza global

Los ODM y los ODS se sitúan al final de una larga serie de metas globales que Naciones Unidas ha venido adoptando desde la “primera década del desarrollo”, iniciada en 1960, con el propósito de movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos, al interior de cada país, hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo (Jolly *et al.* 2007: 67-70). Pero de todas esas metas, los ODM han sido los de mayor alcance, no sólo por ser adoptados en el contexto más favorable de la posguerra fría, sino por su diseño, que ha integrado ambición política y mayor concreción, combinando un planteamiento visionario con un calendario y metas e indicadores precisos.

Existe un gran número de informes y estudios detallando su grado de cumplimiento por regiones, países y metas concretas, pero no está tan claro qué efecto han tenido los ODM en el cambio de políti-

cas, tanto en el plano nacional como internacional, y qué relaciones de causalidad existen entre los resultados alcanzados, las políticas adoptadas, y las metas globales (Green *et al.* 2012: 2). Que no haya análisis concluyentes sobre este asunto se debe a dos dificultades clásicas en las ciencias sociales: el problema de la atribución, o cómo determinar si los cambios observados se deben a esos factores causales, y el problema del contrafactual, o cómo determinar qué habría ocurrido si no existieran los ODM y las políticas aplicadas en su nombre. De hecho, que a escala global se hayan alcanzado las metas de reducción de la pobreza extrema de los ODM es consecuencia sobre todo de los avances en Asia oriental y en particular en China, un país en el que esa dinámica se había iniciado mucho antes de los ODM, y en el que esos objetivos apenas han influido en el diseño de la política gubernamental o en las demandas sociales.

En parte, esas dificultades analíticas se explican por la propia naturaleza de las metas globales como “normas” multilaterales no vinculantes, dentro del ámbito del *soft law*, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Ello debilita su efectividad, pero al mismo tiempo, al reflejar metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, es posible su aceptación por parte de los Estados. Ello permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez situar las políticas nacionales en ese marco, en un proceso voluntario de “multilateralización” de las mismas.

El carácter no vinculante de estas normas, empero, no las hace irrelevantes y de hecho tienen efectos discernibles, y significativos, tanto en el ámbito ideacional o cognitivo, como en los planos institucional y material, que afectan a la gobernanza global y las políticas nacionales de desarrollo⁵. Como señala un estudio de Miller-Dawkins (2014) elaborado a partir de una exhaustiva revisión de la bibliografía existente sobre normas internacionales y cambio de políticas, la combinación de metas ambiciosas y una normatividad política o moral “fuerte” con exigencias jurídicas débiles, y con instrumentos estadísticos para evaluar el desempeño comparado, permite alcanzar resultados notables cambiando el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la auto-regulación y de un mayor grado de apropiación o *ownership*, sorteando los obstáculos que supone la soberanía nacional y evitando actuar a través de la condicionalidad externa. Entre esos efectos, cabría identificar los siguientes:

⁵ Existe un amplia bibliografía sobre los procesos de generación de normas internacionales, su difusión e internalización en los Estados y los actores sociales, y su efectividad. Con un enfoque social-constructivista, se ha centrado sobre todo en la difusión internacional y de Norte a Sur de los derechos humanos o la igualdad de género. Aunque alude a normas vinculantes, parte de sus conclusiones son aplicables al *soft law* del desarrollo. Véase en particular Finnemore y Sikkink 1998, y el trabajo clásico de Risse-Kappen, Ropp y Sikkink 1999. Sobre los ODM, véase también Fukuka-Parr 2012 y 2013, y Gilardi 2012.

Las metas globales proporcionan a los actores del desarrollo un sentido de propósito y una legitimación discursiva basada en el derecho internacional

- a) *Establecimiento de consensos internacionales*: aunque no sean ajenas a las asimetrías de poder del sistema internacional, la definición de metas globales en Naciones Unidas es el resultado de un proceso deliberativo y decisorio –en términos de Habermas, de la acción comunicativa y de la ética del discurso– y, por ello, comporta una legitimidad “fuerte” de carácter universalista. Basada tanto en el conocimiento experto aportado por los organismos internacionales, como en argumentos morales imperativos relacionados con estándares universales de dignidad humana, esos consensos constituyen una poderosa fuente de legitimidad y una fuente de poder discursivo o “productivo” (Barnett y Duvall 2006: 1-32). Esos objetivos se conforman como *telos* o narrativa que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los actores y genera un sentido de propósito para los actores y las prácticas sociales. Esa legitimación discursiva apela tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales, cuyo mandato, autonomía y capacidad de movilizar recursos materiales pueden basarse en esas metas globales. Finalmente, las metas globales de desarrollo no deben ser vistas como un instrumento aislado. Relacionadas de manera directa o indirecta con instrumentos de derecho internacional, particularmente en el ámbito de los derechos humanos, los derechos laborales, la igualdad de género, o el derecho del medio ambiente, se refuerzan mutuamente en su difusión y aplicación internacional (Miller-Dawkins 2014).
- b) *Establecimiento de incentivos para la adaptación y/o la coordinación de políticas*. Las metas globales, en particular aquellas que como los ODM cuentan con calendarios, metas e indicadores, se configuran como guía de referencia para la evaluación comparada del desempeño (*benchmarking*) de cada país u organismo internacional. Mecanismos como la presión reputacional y la emulación en los rankings internacionales; la presión de los pares (*peer pressure*), y la vinculación con la ayuda externa o la participación en organismos internacionales conforman un marco de incentivos y sanciones que, aunque en gran medida sean de carácter simbólico, pueden tener efectos significativos sobre la acción de los gobiernos o de otros actores privados, en ámbitos como la movilización de capital político y de recursos económicos –concesiones comerciales, condonación de deuda y sobre todo aportaciones de AOD–, o la aceptación de marcos reguladores.
- c) *Marcos e instrumentos de planificación, control y rendición de cuentas*. Las metas globales, en la medida que responden y se adaptan a las condiciones de cada país –o al mandato específico de las burocracias gubernamentales, los organismos internacionales o las ONG–, son también un eficaz instrumento de planificación y evaluación de políticas, y en ese marco, pueden ser un mecanismo de control y rendición de cuentas de la acción gubernamental,

tanto en el plano nacional como internacional. Al estar basadas en indicadores acordados, cuyos datos son suministrados por organismos internacionales, adquieren un aura de rigor técnico y científica que permite evitar su politización y reduce el riesgo de manipulación por parte de gobiernos o de otros actores (Fukuda-Parr 2013: 7).

d) *Conocimiento a través de la mejora de la capacidad estadística.* Como señaló Jan Vandemoortele (2011), uno de los legados más relevantes de los ODM sería la mejora de la calidad y la cobertura de los indicadores estadísticos de seguimiento de esos objetivos y metas, que constituyen una importante herramienta de política en los países en desarrollo y en la actuación de las organizaciones internacionales. La mejora del conocimiento y de la capacidad de seguimiento no sólo es un instrumento de medida: es un incentivo para el cambio de política. La mejora estadística que han supuesto los ODM puede ser aún mayor de cara a los ODS si se consideran las posibilidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el uso e interpretación del *big data*.

e) *Objetivos y discurso para la movilización social.* Como indica Gauri (2012: 6-9), las metas globales y en particular los ODM, a pesar de su mayor concreción y alcance, tienen baja imperatividad legal y constituyen un marco de incentivos débil, por lo que su efectividad depende en gran medida de la movilización social que puedan suscitar. En su andadura, de hecho, los ODM han sido un poderoso discurso legitimador y un argumento de presión política y *advocacy* en la acción de ONG y movimientos sociales, a escala tanto nacional como global.

En estas funciones, las metas globales y en particular los ODM no están exentas de contradicciones: entre los imperativos universales de dignidad humana a los que apelan, y la selección de metas e indicadores en los que se concreta, necesariamente selectiva y limitada por razones de eficacia, haya un evidente riesgo de simplificación, reificación y tecnocratismo que puede debilitar su legitimidad y alcance (Fukuda-Parr 2013); y entre sus pretensiones de universalismo, y la diversidad de las condiciones sociales a las que trata de responder, se encierra el riesgo de que en determinados contextos esas metas sean menos adecuadas o más difíciles de adaptar y terminen siendo poco o nada relevantes, o que distorsionen las políticas nacionales, como ha ocurrido, por ejemplo, con países de renta media en los que el énfasis en la reducción de la pobreza ha podido desalentar las agendas centradas en la desigualdad. Como se indicó, con menos imperatividad legal incluso que las de por sí débiles normas de los derechos humanos, aunque no sean irrelevantes esas metas nunca podrán sustituir a las normas jurídicas multilaterales o regionales de carácter vinculante que debieran regular muchos de estos aspectos.

La formación de un nuevo consenso global: el papel central de Naciones Unidas

A partir de 2010, y de manera más intensa desde 2012, Naciones Unidas ha sido el escenario de una amplia conversación global para formular las nuevas metas de desarrollo post-2015. Existen otras instancias multilaterales que están participando en la gobernanza global del desarrollo, como el G20 o la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz, surgida de la reunión de alto nivel de Busan en 2011, pero como se indicó, es Naciones Unidas a quien se ha encargado de manera explícita que dirija el proceso de consultas y diálogo, y que finalmente sea el marco en el que los Estados miembros negocien y finalmente aprueben la versión final de los ODS en septiembre de 2015 (Evans y Steven 2013). Ello supone un cambio significativo respecto al proceso que dio lugar a los ODM quince años antes, y en parte puede ser atribuido al debilitamiento de las coaliciones tradicionalmente dominantes en el desarrollo global, en particular los donantes tradicionales del CAD/OCDE y las instituciones de Bretton Woods.

Naciones Unidas ha sido el escenario de una amplia conversación global para formular las nuevas metas post-2015

Este proceso, más horizontal, amplio e inclusivo que el que dio lugar a los ODM, se inicia en 2010, con la Resolución de la Asamblea General adoptada en la Sesión Plenaria de Alto Nivel sobre el Cumplimiento de los ODM⁶, que pidió al Secretario General que iniciara el proceso de reflexión sobre las metas post-2015. A partir de ese momento, ha involucrado al Secretariado y al conjunto del sistema de Naciones Unidas; a los Estados miembros, y a diversos actores de la sociedad civil, el sector privado, la academia, y la opinión pública, hasta culminar con una propuesta detallada de objetivos y metas que se da a conocer en julio de 2014, y se examina más adelante. De forma sucinta, cabe señalar los siguientes hitos y aportes a ese proceso:

a) El Equipo de Tareas de Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 (UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda). Creado por el Secretario General en cumplimiento del mandato de la Asamblea General de septiembre de 2010, ha involucrado a más de 60 organizaciones internacionales y del sistema de Naciones Unidas, bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) del Secretariado. Este Grupo, que también realizó diversas consultas con la academia y la sociedad civil, elaboró un primer informe en 2012 *–El futuro que queremos para todos* (Naciones Unidas 2012)–, que propuso a la Asamblea General una agenda post-

⁶ A/RES/65/1, 22 de septiembre de 2010, "Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio".

2015 basada en los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad como “principios fundamentales”, y una agenda centrada en estas dimensiones: desarrollo social y económico incluyente, sostenibilidad ambiental, y paz y seguridad. Así mismo, el informe destacó la necesidad de un alto grado de coherencia en las políticas públicas en los planos global, regional, nacional y sub-nacional. El informe también propuso establecer un proceso intergubernamental inclusivo y transparente sobre los ODS, abierto a todas las partes.

Un segundo informe de 2013 –*A Renewed Global Partnership for Development* (Naciones Unidas 2013)– se ha centrado en los medios a desplegar para esa agenda, en ámbitos como la AOD, el comercio, la deuda, las migraciones, la tecnología, y la participación de distintos actores del desarrollo. Este grupo también ha constituido un grupo de trabajo sobre indicadores y seguimiento.

b) *El Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*. Creado en julio de 2010 por el Secretario General, este Grupo ha reunido a 27 personalidades bajo la copresidencia de S. B. Yudhoyono, Presidente de Indonesia, E. J. Sirleaf, Presidenta de Liberia, y D. Cameron, Primer Ministro del Reino Unido. El informe de este Grupo, publicado en mayo de 2013 con el título *Una nueva Alianza Mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible* (Grupo de Alto Nivel, 2013) ha aportado a este proceso dos elementos relevantes: en primer lugar, cinco principios generales que debieran ser el fundamento de una agenda universal de desarrollo: no olvidarse de nadie; situar el desarrollo sostenible en el centro; transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo; construir paz e instituciones eficaces, abiertas e inclusivas; y forjar una nueva alianza mundial. El informe también elaboró una lista de 12 objetivos de desarrollo global, que en esencia reorganiza los 8 ODM y añade nuevas metas sobre sostenibilidad, gobernanza y paz, y financiación del desarrollo. Una carencia particularmente notoria de esa propuesta se refiere a la reducción de la desigualdad.

c) *La Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20* (junio de 2012). Esta Cumbre, celebrada en junio de 2012 en Río de Janeiro, veinte años después de la histórica “Cumbre de la Tierra” de 1992, adoptó el importante documento final *El futuro que queremos*, que estableció los principios básicos y el procedimiento en los que habría de basarse la elaboración de los ODS⁷. En particular, planteó la necesidad de un enfoque coordinado y coherente entre la agenda ambiental y la del desarrollo económico y

⁷ A/RES/66/288, 27 de julio de 2012, “El futuro que queremos”.

social (puntos 3 y 75), que hasta entonces discurrían por canales separados; la centralidad de la lucha contra la pobreza, que se considera “el principal problema que afronta el mundo en la actualidad” (punto 2); el reconocimiento de la diversidad de enfoques en el desarrollo, y el importante principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. De manera expresa, afirma que “los objetivos de desarrollo sostenible deben estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidad y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales. También reconocemos que los objetivos deben guardar relación con ámbitos prioritarios para lograr el desarrollo sostenible, y centrarse en ellos” (punto 247). Por otra parte, con el objetivo de asegurar un proceso participativo e inclusivo para la elaboración de los ODS, este documento aprobó la creación de un “Grupo de Trabajo Abierto” (*Open Working Group*, OWG) (punto 248), que como se indica más adelante ha sido la principal instancia de discusión de la propuesta de ODS a lo largo de 2014.

Los ODS deben tener carácter global y ser universalmente aplicables, aunque se han de adaptar a las realidades y políticas nacionales

- d) *Las perspectivas regionales.* Impulsadas por las cinco comisiones económicas regionales del Consejo Económico y Social (ECOSOC), han dado lugar al informe *A Regional Perspective on the Post 2015 United Nations Development Agenda* (Naciones Unidas 2013a). El principal aporte de este informe es el reconocimiento de la diversidad y las diferentes perspectivas y situaciones en cada región, que sin embargo se resumen en cuatro grandes prioridades universales: a) empleo, especialmente para los jóvenes, y protección social; b) la reducción de las desigualdades; c) la sostenibilidad del medioambiente, y d) gobernanza democrática tanto en el plano nacional, como en el sistema internacional.
- e) *Consultas sectoriales:* Entre 2012 y 2013 el proceso de deliberación sobre los ODS fue alimentado por diversas consultas y aportes específicos impulsados por Naciones Unidas. Las más relevantes han sido las siguientes: 60 consultas nacionales y 12 temáticas, cuyos resultados preliminares se han publicado en el informe *The Global Conversation Begins* (Naciones Unidas 2013c), y en una segunda fase, en *Delivering the Post-2015 Development Agenda* (Naciones Unidas 2014a); el aporte del sector privado, basado en miles de entrevistas realizadas a empresas e inversores por parte del “Pacto Global” (United Nations Global Compact 2013), que propuso un listado con diez grandes objetivos globales; el informe la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés) para canalizar el aporte científico y tecnológico, que en 2013 publica el informe *Una agenda de acción para el desarrollo sostenible*, diri-

gido por Jeffrey Sachs (Red de Soluciones, 2013); y la encuesta de opinión *MyWorld*, realizada a escala global con más de un millón de personas consultadas. Sus resultados se dieron a conocer en 2013 en el informe *Un millón de voces: el mundo que queremos* (Naciones Unidas 2013b), que propone seis áreas prioritarias de desarrollo: educación, salud, empleo, agua y saneamiento, y gobierno honesto y responsable.

f) *El informe del Secretario General “Una vida digna para todos”* (Naciones Unidas 2013d), que quiere ser una síntesis de los aportes generados por Naciones Unidas desde 2010, y una propuesta avanzada para la elaboración de objetivos y metas. En particular, el Secretario General planteó que la nueva agenda debería ser “Universal por naturaleza, pero adaptable frente a las complejidades, necesidades y capacidades de países y regiones concretos; ambiciosa, pero con un diseño sencillo; capaz de combinar las esferas económica, social y ambiental, al tiempo que otorga la máxima prioridad al fin de la pobreza y la reducción de la desigualdad; protectora del planeta, su biodiversidad, el agua y la tierra; basada en derechos, con especial hincapié en las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados; abierta a nuevas e innovadoras asociaciones; y respaldada por enfoques pioneros respecto de los datos y rigurosos mecanismos de rendición de cuentas” (punto 16). Además, propuso un listado con 15 “medidas transformadoras” (puntos 83 a 96) como aporte concreto para la definición de los ODS. Este informe fue respaldado por la Asamblea General, en su periodo de sesiones de septiembre de 2013, y en la actividad especial del Presidente de la Asamblea General celebrada el 25 de septiembre de ese año con los Jefes de Estado y de Gobierno. En ella se acordó iniciar un proceso intergubernamental abierto para la definición de los ODS con el establecimiento del OWG desde inicios de 2014, que culminaría en una decisión de la Asamblea General en septiembre de 2015.

A estos aportes habría que añadir los realizados por organismos regionales, como la Unión Europea, los elaborados por el CAD/OCDE, y por un gran número de organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que quedan fuera del alcance de este trabajo. Además de fijar la posiciones propias, han tratado de informar o influir el proceso de debate de Naciones Unidas.

Los documentos de Naciones Unidas hasta ahora reseñados, sin embargo, presentan diferencias importantes y se observan con claridad acuerdos y desacuerdos en función de los objetivos y metas propuestas en cada uno de ellos, como destaca un estudio de Bergh y Couturier (2013) que compara los aportes del Secretario General y de las agencias de Naciones Unidas, de los sectores empresariales, y del Grupo de Alto Nivel. Según destacan estos autores, hay un alto gra-

do de acuerdo en los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo social básico que ya estaban presentes en los ODM. Ello puede atribuirse a que esos objetivos suponen un imperativo moral universal difícil de objetar, y por lo tanto conforman el “mínimo común denominador” sobre el que es posible un acuerdo intergubernamental. Pero también puede ser el legado de los propios ODM y el consenso que han generado, por lo que su continuidad, como “ODM *redux*” u “ODM 2.0” gozaría de mayor aceptación.

En particular, parecen gozar de amplio respaldo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre a escala universal; la igualdad de género y, como meta no contemplada en los ODM, la reducción de la violencia de género; el mayor acceso a la educación y la formación profesional y, más allá de los ODM, la mejora de su calidad; la erradicación de enfermedades graves, la reducción de la mortalidad infantil y materna, y la cobertura universal de los servicios de salud, pese a la controvertida exclusión de esta última meta en la propuesta del Grupo de Alto Nivel. Más allá de los ODM, también gozan de amplio respaldo las metas sobre acceso a fuentes de energía sostenible, mayor peso de fuentes renovables, eficiencia energética, y la necesidad de integrar plenamente los objetivos de desarrollo sostenible, que en los ODM aparecían débilmente.

Parece gozar de amplio respaldo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre a escala universal

Los consensos parecen menos claros en otras materias, que se incluyen en la mayor parte de las propuestas antes mencionadas, pero con significativas diferencias en cuanto a contenido y alcance. Sería el caso de la reducción de la pobreza más allá de la línea de pobreza extrema de los ODM, de 1,25 dólares por persona/día ajustados a la paridad del poder adquisitivo; y de las discrepancias entre el más avanzado reclamo de derechos reproductivos y la conservadora apelación a la salud reproductiva, que ya supuso rebajar el alcance de los ODM en 2000.

También existen diferencias en cuanto a los objetivos de empleo decente y derechos laborales; la inclusión de la seguridad alimentaria o la nutrición saludable; y aunque hay acuerdo en el acceso universal al agua potable y el saneamiento, no lo hay en cuanto al carácter público de su gestión. En materia de sostenibilidad ambiental, las propuestas realizadas divergen respecto a la ubicación de las metas sobre cambio climático –en los ODS o en los que establezca la CMNUCC– y reflejan las ya conocidas dificultades políticas de las negociaciones en esta materia en cuanto a quién asume qué costes en aplicación del principio de “Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas”. En las propuestas sobre los medios necesarios para alcanzar las nuevas metas de desarrollo –el Objetivo 8 de los ODM o “Asociación Global para el Desarrollo, ahora denominado “entorno global favorable” o *global enabling environment*– hay también diferencias significativas si se va más allá de la mera continuidad de los débiles compromisos de ese ODM 8.

La desigualdad y la inclusión social son cuestiones donde los desacuerdos son particularmente llamativos, y un ámbito en el que se han concentrado los reclamos de la sociedad civil. Sólo una décima parte de las propuestas de metas contemplan la inclusión social (Bergh y Couturier 2013: 24). Mientras que el informe del Equipo de Tareas o del Secretario General reclaman que se afronten las desigualdades –de ingreso, pero también por razones de género y de otros factores–, el Grupo de Alto Nivel no las incluyó más allá de una referencia genérica a la igualdad de oportunidades, a pesar de que hay pruebas de que la persistencia de la desigualdad es uno de los principales obstáculos a la erradicación de la pobreza (Bergh y Couturier 2013: 4, 16), y que 90 especialistas en desarrollo de renombre se dirigieron directamente a este Grupo en una carta de marzo de 2013 pidiendo que no dejara fuera tanto la desigualdad entre países como al interior de los países.

Como señalan estos autores, una de las principales novedades de las propuestas impulsadas por los distintos grupos e informes de Naciones Unidas es la inclusión de metas de gobernanza, paz y seguridad, ausentes de los ODM a pesar de que sí habían sido contempladas, aunque de manera genérica, en la “Declaración del Milenio” de 2000. Ello indica una notable ampliación de la agenda de desarrollo, y un amplio consenso sobre las exigencias de paz, seguridad y ausencia de violencia que ésta requiere, así como en sistemas de gobierno responsables, transparentes y que erradiquen la corrupción. Pero no existe coincidencia tan clara respecto a la forma en la que ello se vincula con los derechos humanos y de ciudadanía o el Estado de derecho, con la inclusión social, y en materia de seguridad, con lo que ello supone en cuanto a control de armas o problemas globales como el narcotráfico y otras economías ilícitas. Obviamente, estas son áreas mucho más sensibles políticamente y en las que además es más complejo identificar metas e indicadores, por lo que es más difícil que sobrevivan al proceso intergubernamental de definición de los ODS.

De los ODM a los ODS: la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (OWG)

El Grupo de Trabajo Abierto sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (OWG) fue establecido formalmente en enero de 2013 en cumplimiento del mandato de la Asamblea General en la Cumbre “Río+20”⁸. El OWG ha contado con 30 miembros en representación

⁸ El mandato para el OWG se encuentra en los puntos 245 a 251, y específicamente en el punto 248 de la Resolución adoptada por la Asamblea General tras “Río+20”, A/RES/66/288, 27 de julio de 2012, “El futuro que queremos”. Sobre la constitución del OWG y sus miembros ver A/67/L.48/rev1, 15 de enero de 2013.

de 70 Estados organizados a partir de 5 grupos regionales, y ha celebrado 13 sesiones de trabajo de marzo a julio de 2014 bajo la presidencia de Csaba Körösi, representante de Hungría, y de Macharia Kamau, de Kenia. Ha contado con un Equipo de Apoyo Técnico de las agencias de Naciones Unidas, y en ese periodo ha realizado un gran número de consultas con actores no gubernamentales.

La primera fase de trabajo, de inventario o *stocktaking*, contó con ocho sesiones de febrero de 2013 a febrero de 2014. Desde entonces inició una segunda fase de discusión de propuestas⁹. En junio de 2014 había definido ya un “borrador cero” con 17 objetivos y 212 metas, si bien en la última sesión de trabajo, estas últimas quedaron reducidas a 169 –69 de ellas referidas a “medios de implementación”–, sin referencia alguna a indicadores de progreso (ICTSD 2014). En julio el OWG presentó a la Asamblea General la propuesta final¹⁰, que ésta ha asumido formalmente como punto de partida de las negociaciones para definir entre enero y septiembre de 2015 la versión final de los ODS¹¹, que este órgano habrá de aprobar en el periodo de sesiones de ese año, en presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.

La propuesta del Grupo de Trabajo Abierto pretende integrar las agendas del desarrollo económico, social y ambiental

La propuesta del OWG reafirma en la introducción su intención de integrar las agendas del desarrollo económico y social y ambiental, y en particular el cambio climático, sin menoscabo del mandato de la CMNUCC en ese ámbito; refleja las diferencias existentes respecto a visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país, y en particular en cuanto al reconocimiento de los derechos de la “madre tierra” y de la diversidad cultural; en la habitual expresión de las diferencias Norte-Sur en esta materia, se reclama un esfuerzo adicional de los países avanzados, al tiempo que reafirma que la responsabilidad primaria de la movilización de recursos para el desarrollo sostenible corresponde a cada país.

Los 17 objetivos (ver cuadro 1) y las 169 metas en los que se concretan son “más amplios, profundos y transformadores” que los ODM¹². Constituyen una estrategia de desarrollo global más ambiciosa, comprehensiva e integral que la más acotada agenda de lucha contra la pobreza y desarrollo social de los ODM. A continuación, se examinarán esos objetivos en perspectiva comparada para tratar de determinar su alcance.

⁹ Véase el documento *Encyclopedia Groupinica* con las propuestas de la décima sesión del OWG (marzo-mayo de 2014), en <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3698EncyclopediaGroupinica.pdf>

¹⁰ A/68/970, 12 de agosto de 2014, “Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los ODS”. Varios gobiernos expresaron reservas al texto en sus alocuciones finales de 19 de julio de 2014, con desacuerdos que se harán presentes en la negociación intergubernamental de 2015. Esas reservas se pueden consultar en la página del OWG en: <http://sustainabledevelopment.un.org/owg13.html>

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

¹² *Earth Negotiations Bulletin*, IISD, vol. 32, n° 2, 22 de abril de 2013, p. 1.

Cuadro 1
Objetivos de desarrollo sostenible: la propuesta del OWG

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

(*) Reconociendo que la CMNUCC es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Acabar con la pobreza extrema y el hambre en 2030, enfrentar la pobreza no extrema

Al igual que los ODM, la propuesta de ODS está presidida por la lucha contra la pobreza extrema y el hambre, aunque ahora se desglosan en dos objetivos diferenciados. El primero de estos nuevos objetivos proyecta a futuro los logros del periodo anterior: si entre 1990 y 2015 se logró reducir la tasa de pobreza extrema en un 50%—en realidad, esa meta se alcanzó en 2010—, ahora se pretende erradicar totalmente en 2030, basándose de nuevo en la “línea de pobreza” de los ODM de 1,25 dólares ajustados a la paridad del poder adquisitivo, con la importante precisión de que esa meta ha de alcanzarse en todo el mundo, y en cada lugar y no sólo en cuanto a las cifras globales.

También es una importante novedad la inclusión de la pobreza no extrema, planteándose una meta de reducción del 50% de la tasa de pobreza general, según definiciones nacionales, en ese mismo año. Se incluye también una meta de fortalecimiento de la resiliencia de las personas pobres y en situación de vulnerabilidad. Se añaden metas más ambiciosas desde una perspectiva de derechos o *entitlements*, pero probablemente más difíciles de precisar, y más controvertidas, como el establecimiento de sistemas nacionales de protección social con niveles o “pisos” mínimos de protección, y avanzar en la igualdad de derechos en el acceso a recursos económicos, financieros y de propiedad.

La erradicación del hambre, a la que ahora se dedica un ODS diferenciado, se pretende igualmente su erradicación completa en 2030, con metas mucho más precisas en cuanto a disponibilidad y acceso a los alimentos, y reducción de la desnutrición infantil, de mujeres jóvenes, embarazadas y lactantes y de personas mayores, en este caso, en 2025. Varias metas se refieren a la mejora de la productividad agrícola, los ingresos y el acceso a recursos productivos de los pequeños campesinos, y los sistemas agrícolas, en materias como la diversidad genética, la estabilidad de los mercados alimentarios o la infraestructura productiva. Y en el plano internacional, se alude también a la eliminación de los subsidios agrarios dañinos, conforme al mandato de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para las negociaciones de la Ronda de Doha.

Más allá de la pobreza: la reducción de la desigualdad entre personas y países

Una de las principales críticas a los ODM, como se indicó, fue el foco en la pobreza extrema, ignorando la desigualdad, lo que debilitaba

Una importante novedad de la propuesta de ODS es reducir un 50% de la tasa de pobreza no extrema en 2030

su eficacia como agenda de desarrollo, y reducía su alcance haciéndola menos relevante para países de renta media con una marcada desigualdad de ingreso. Como se verá, existen metas de inclusión social de alcance parcial en la mayor parte de los ODS propuestos por el OWG, pero también se ha definido un ODS 10 referido expresamente a la reducción de la desigualdad entre personas y países. En particular, se plantean como metas el aumento a tasas mayores que el promedio de los ingresos del 40% más pobre de la población, y el empoderamiento y la inclusión social de todas las personas, al margen de factores de discriminación o desigualdad “horizontal” como la raza, el género, la edad o cualquier otra condición social.

Una parte significativa de las metas en este ODS se refieren en realidad a políticas e instrumentos: en el plano nacional, se reclama la supresión de leyes discriminatorias y al adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social; y en el plano internacional, mayor esfuerzo de ayuda al desarrollo, una mejor regulación de los mercados financieros y la democratización, con más voz y mayor representatividad, de los organismos internacionales. Este objetivo, finalmente, incluye metas referidas a las migraciones, reclamando políticas migratorias que aseguren flujos ordenados, seguros y responsables, y una reducción de los costes de transacción de las remesas por debajo del 3%.

Un objetivo integrado de salud y bienestar para todos

Del conjunto de los ODM, tres abordaban metas de salud: el ODM 4, sobre reducción de la mortalidad infantil (menores de cinco años); el ODM 5, sobre reducción de la mortalidad materna y acceso universal a la salud reproductiva; y el ODM 6, sobre la lucha contra el VIH y el sida, la malaria y otras enfermedades graves. La propuesta de ODS ordena y agrupa en un sólo objetivo todas las metas de salud, y las amplía de manera significativa. Para 2030 se pretende lograr una importante reducción de la tasa global de mortalidad materna –menos de 70 por 100.000 nacidos vivos–; acabar con las muertes prevenibles en la infancia y en los recién nacidos; dar fin a las epidemias del sida, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales descuidadas, enfrentándose a la hepatitis y a las enfermedades; y reducir en una tercera parte las muertes prematuras por enfermedades no transmisibles. Como novedades relevantes se han incluido la prevención y tratamiento de sustancias tóxicas y el alcohol, disminuir “substancialmente” las muertes por contaminación, y reducir a la mitad las muertes por accidente de tráfico. En materia de acceso, se propone alcanzar en 2030 acceso universal a los servicios de salud reproductiva y a vacunas y medicamentos esenciales –con una referencia expresa a lo acordado en la Declaración de Doha sobre

medicinas–, y, en un importante avance en materia de derechos, se propone alcanzar, aunque sin fecha concreta, la cobertura universal de la salud.

Una agenda ampliada de educación: cobertura, calidad, oportunidad, inclusión

La propuesta de ODS plantea una agenda educativa mucho más amplia y ambiciosa que la prevista en el ODM 2 –que se limitaba aun ciclo de enseñanza primaria completo para todos los niños y niñas–, y ahora se extiende a la educación infantil y secundaria y a la formación profesional. Aborda también metas de calidad, y junto a mayores coberturas, se extiende a los resultados de aprendizaje. En particular, se pretende alcanzar en 2030 cobertura completa, gratuita, igualitaria y de calidad de la educación preescolar, primaria y secundaria, con resultados de aprendizaje relevantes y efectivos –incluyendo la educación para el desarrollo sostenible, la ciudadanía y los derechos humanos, y la cultura de paz–, e igualdad de acceso para mujeres y hombres a la formación profesional y universitaria accesible y de calidad. La propuesta también plantea incrementar la proporción de jóvenes y adultos alfabetizados, y con capacitación técnica y profesional para el empleo –aunque no se fija en cuanto– y el aumento del profesorado cualificado y las becas en los países menos avanzados, de nuevo sin precisar en qué cifra.

Las metas de igualdad de género son más amplias, pero eminentemente declarativas

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer: una agenda comprehensiva pero de carácter declarativo

Los propósitos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer de los Objetivos del Milenio, pomposamente enunciados en el ODM 3, quedaban reducidos a una meta más limitada de igualdad de género en enseñanza primaria y secundaria para 2005, y en todos los niveles para 2015. También en este ámbito la propuesta del OWG, a través del ODS 5, es más amplia y comprehensiva: se inicia con el propósito de “acabar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y las jóvenes, en todas partes”, incluye la meta de acabar con todas las formas de violencia contra la mujer, incluyendo la trata y la explotación sexual, y todas las prácticas dañinas, como la mutilación genital o el matrimonio forzado. La agenda se extiende a la participación y los derechos, reclamando el reconocimiento del trabajo no pagado de las mujeres, el acceso a la salud reproductiva y los derechos reproductivos, la plena participación en el espacio público y la vida social y política, el acceso a la propiedad y los recursos productivos y la mayor participación en el uso de las nuevas tecnologías, adoptando para ello

la legislación necesaria. Agenda, sin duda, amplia y comprehensiva, pero eminentemente declarativa: en este campo el OWG no propone fechas ni metas cuantitativas, lo que debilita la propuesta.

La nueva agenda de empleo decente y crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible

Los ODS 8 y 9 representa una ampliación muy notable de la meta 3 del ODM 1, que pretendía lograr pleno empleo productivo, trabajo digno para todos, y la erradicación del trabajo infantil, situándola en la agenda más amplia de “crecimiento verde” impulsada por el G20, Naciones Unidas y la OCDE. En particular, se pretende alcanzar en 2030 pleno empleo productivo y trabajo decente para todas las personas, hombres y mujeres, jóvenes y discapacitados, a través de economías con mayor crecimiento y productividad –al menos un 7% anual en los Países Menos Adelantados (PMA)–, una reducción del empleo informal, mayor acceso a financiación, y pautas de consumo que no degraden el medio ambiente; y en 2020, haber reducido “substantialmente” la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan. Se pretende también acabar con el trabajo infantil en 2025, incluyendo el reclutamiento de niños soldado, y proteger los derechos laborales y la seguridad en el trabajo, en particular para los migrantes y quienes tengan un empleo precario.

Particular importancia se otorga en esta agenda –cuenta con un objetivo diferenciado– a la industrialización y la mejora de la infraestructura, con metas para 2030 de reconversión industrial, fomento de la I+D+i, y mejora de la sostenibilidad, y de acceso a Internet en los PMA para 2020.

El reconocimiento del desarrollo local

El desarrollo local también fue una cuestión apenas tratada en los Objetivos del Milenio (Cohen 2013). El ODM 7 sólo incorporó una meta de mejora, para 2020, de las vidas de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales. En la propuesta del OWG, esta cuestión también gana en importancia, siendo objeto del ODS 11, que pretende promover ciudades y asentamientos humanos “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. En particular, para 2030 se fijan como metas el acceso universal a servicios básicos y la vivienda segura, adecuada y sostenible; a servicios de transporte público seguros y accesibles, especialmente para personas con discapacidad y en situación vulnerable; y reducir el número de fallecimientos y de personas afectadas por desastres, reduciendo su impacto económi-

co; y para 2020, aumentar –en una tasa aún por determinar– el número de ciudades y asentamientos humanos que adopten planes integrales de gestión de desastres.

La plena integración en los ODS de la agenda ambiental, la energía y la sostenibilidad

La agenda ambiental de los ODM, centrada en el Objetivo 7 –“Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”– se caracterizó por su debilidad, al demandar la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales, y detener la pérdida de recursos y biodiversidad, con indicadores de conservación y protección. A ello se le unían metas más específicas en materia de agua y saneamiento y en concreto una reducción del 50% de la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

El mandato de integración plena de las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo ha dado lugar a una agenda mucho más amplia y ambiciosa, que se aborda directamente en al menos 6 de los 17 ODS propuestos, existiendo metas de sostenibilidad en al menos otros tres. Se trata de los siguientes:

- Agua potable y saneamiento (ODS 6): estas cuestiones ganarían relevancia al contar con un objetivo diferenciado, por el que se pretende alcanzar para 2030 el acceso universal y equitativo al agua potable y a saneamiento adecuado, y acabar ese año con la defecación al aire libre, atendiendo a las necesidades especiales en este ámbito de las mujeres y las niñas. Para 2030 también se propone la mejora de la calidad del agua potable, la eficiencia en el uso del agua, un aumento sin determinar de la tasa de reutilización del agua, y una mayor participación local y cooperación internacional en la gestión de los recursos hídricos.
- Energía (ODS 7): elemento novedoso en la propuesta de ODS, plantea asegurar el acceso universal a servicios de energía fiables y modernos en 2030, y para ese mismo año aumentar “substancialmente” la cuota de energía renovable, y duplicar las tasas de eficiencia en el uso de energía, con mayor cooperación internacional y en particular con la transferencia de tecnología a los PMA.
- Pautas sostenibles de producción y consumo (ODS 12): a través de este objetivo se pretende implementar el Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenible (10YPF SCP) adoptado en 2012 en la Cumbre Río+20¹³, y alcanzar en 2030 una

¹³ Sobre este Marco, cuyo secretariado radica en el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), véase <http://www.unep.org/10yfp>

gestión y uso sostenible de los recursos naturales. En particular, se plantean como metas la reducción “significativa” de la generación de basura, la reducción a la mitad de la comida desperdiciada per cápita, y para 2020 una gestión adecuada de los productos químicos y de otros residuos conforme a normas internacionales.

- Acción urgente contra el cambio climático y su impacto (ODS 13): este objetivo está precedido de una advertencia en relación al mandato de la CMNUCC, reconociendo que éste es el marco en el que habrá de negociarse la respuesta internacional al cambio climático. En este ámbito existe un desfase en el calendario, pues los ODS se negociarán en la Asamblea General en septiembre de 2015, y el instrumento que sustituya al Protocolo de Kioto y defina metas sobre reducción de emisiones deberá adoptarse en diciembre de 2015 en la conferencia de las partes (COP) de la CMNUCC en París. Por ello, las metas en este campo son necesariamente genéricas, aludiendo a la necesidad de fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación a los desastres relacionados con el cambio climático, e implementar el compromiso adoptado en la CMNUCC de movilizar para 2020 100.000 millones de dólares anuales para afrontar las necesidades de los países en desarrollo y asegurar el pleno funcionamiento del Fondo Verde del Clima.
- Conservación y uso sostenible de los océanos y los recursos marinos y terrestres (ODS 14 y 15): estos objetivos recogen en parte las “Metas de Aichi sobre Biodiversidad”, adoptadas en Nagoya (Japón) en 2010 el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica¹⁴, por lo que en vez de 2030, deberán alcanzarse en años anteriores. En particular, se establece que para 2020 deberá asegurarse la protección y gestión sostenible de los ecosistemas marinos y costeros, con al menos un 10% de áreas marinas y costeras protegidas; la regulación efectiva de la pesca y el fin de la sobrepesca, la pesca ilegal y no regulada, y los subsidios a la pesca que sostienen esas prácticas; y para 2025, prevenir y reducir “significativamente” la contaminación marina en todas sus formas. En cuanto a los recursos terrestres, para 2020 se deberá asegurar la conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas terrestres y de aguas interiores y los bosques, detener la deforestación y la desertización, restaurar suelos degradados, reforestar –la tasa de progreso se deja pendiente, de nuevo, para la posterior negociación intergubernamental–, detener la extinción de especies protegidas, y la invasión de especies foráneas; y para 2030 se deberá asegurar también la conservación de los ecosistemas de montaña.

¹⁴ Véase <http://www.cbd.int/sp/targets/>

La inclusión de una agenda explícitamente política a través del ODS 16 es una de las grandes novedades, si bien se formula de manera genérica, declarativa y poco precisa. Se trata posiblemente de uno de los ámbitos más sensibles, y en el seno del OWG hubo posiciones contrarias a su inclusión, por entenderse que no formaba parte del mandato de la Asamblea General; por afectar a materias que se encontrarían dentro del ámbito de la jurisdicción interna de los Estados; o desde posiciones contrarias, por suponer una “securitización” de la agenda de desarrollo¹⁵. Por todo ello, al final sólo se han logrado acuerdos de mínimos que eluden cualquier referencia a la naturaleza democrática de los gobiernos y a la relación de esa agenda con los derechos humanos, salvo una alusión a la protección de los derechos fundamentales, “de acuerdo con la legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales”.

El ODS 16 abarca dos grandes cuestiones. Por un lado, metas genéricas de reducción de la violencia en toda sus formas y en todas partes, en particular acabar el abuso, explotación, tortura y tráfico contra la infancia, y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia. Por otro lado, una agenda de “buen gobierno” centrada en la promoción del Estado de derecho, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación en la toma de decisiones –fórmula elegida para sortear los desacuerdos sobre la democracia– y la lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos.

El limitado alcance de los medios de implementación debilita la credibilidad de la propuesta de ODS

Medios de implementación: ¿Una “Asociación Global para el Desarrollo Redux”?

El ODS 17 se basa expresamente en los ODM, al reclamar el fortalecimiento de los “medios de implementación” y la “revitalización” de la Asociación Global para el Desarrollo que estableció el ODM 8. No hay cambios significativos respecto a las metas anteriores, por dos razones principales: primera, por los desacuerdos y el estancamiento que caracteriza a las agendas de las finanzas globales, la AOD o las negociaciones comerciales multilaterales; y segunda, por existir otros procesos paralelos al OWG en este ámbito. En particular, se ha establecido en junio de 2013 un Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible, en cumplimiento del mandato de Río+20, y se está preparando la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo (Addis Abeba,

¹⁵ *Earth Negotiations Bulletin*, IISD, vol. 32, nº 12, 23 de junio de 2014, p. 13.

julio de 2015)¹⁶. Pero a falta de propuestas más ambiciosas, el limitado alcance de estas metas –básicamente una reiteración de las anteriores, largamente incumplidas– afecta seriamente a la credibilidad del conjunto de los ODS.

¿Qué se ha planteado en concreto como “medios de implementación”? Una cuestión largamente debatida en el OWG ha sido la necesidad de que cada uno de los ODS especifique sus propios medios para cumplirse, y de hecho en muchos de ellos se mencionan, además de los contemplados en el ODS 17. Pero este último se limita a reiterar, de manera genérica, la necesidad de movilizar recursos financieros adicionales de fuentes diversas y de una mayor generación de recursos internos, con un mayor apoyo internacional para la recaudación fiscal y asegurar la sostenibilidad de la deuda; y se insiste en reclamar el cumplimiento del 0,7% del PIB de los países ricos como AOD, de los que el 0,15% a 0,20% deberá destinarse a los PMA. Resulta llamativo, por otra parte, que se insista en la AOD cuando desde CAD se está planteando una amplia revisión de los conceptos y criterios estadísticos para la medición de los flujos financieros a los países en desarrollo, con la propuesta de una medida de “Apoyo Oficial Total al Desarrollo (*Total Official Support for Development* o TOSD), por mucho que el propio CAD insista que ésta no debe constituir una excusa para el incumplimiento de los compromisos internacionales sobre AOD (Comité de Ayuda al Desarrollo 2014: 4).

En cuanto a comercio y acceso a los mercados se reitera el llamamiento a la conclusión de la Ronda de Doha, añadiendo como meta duplicar la participación de los PMA en las exportaciones globales. Se introducen también propuestas genéricas de transferencia de tecnología, fortalecimiento de capacidades nacionales, promoción de asociaciones con participantes diversos, a escala global y local, dando cabida a la sociedad civil y el sector privado, y mejora de la capacidad estadística para el seguimiento y la evaluación, con la desagregación de los indicadores en función de la diversidad de las sociedades; y como “asunto sistémico”, se ha introducido una mención a la coherencia de políticas para el desarrollo y la necesidad de respetar el “espacio de política” y el liderazgo de cada país para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

¹⁶ Véase el informe final en A/69/315, *Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible*, 15 de agosto de 2014.

Conclusiones y perspectivas: avances y riesgos pendientes para la agenda post-2015

Las metas de desarrollo global que se han ido gestando en el seno de Naciones Unidas reflejan cambios sustanciales en la concepción del desarrollo. Lejos del “optimismo liberal” de principios de los noventa, las tensiones generadas o agravadas por el proceso de globalización –deterioro ambiental, desigualdades crecientes, crisis económica y malestar social, y creciente relevancia de los riesgos globales...–, unidas al ascenso del Sur y la aparición de los nuevos actores relevantes, públicos y privados, obligan a dejar atrás las tradicional visión post-colonial o “Norte-Sur” de los problemas del desarrollo. Ni el desarrollo global puede ya limitarse a la agenda de los ODM, centrada en la reducción de la pobreza extrema, ni el eje “Norte-Sur” refleja adecuadamente las nuevas constelaciones de poder ni la geografía política del desarrollo y la economía política internacional.

La propuesta de objetivos post-2015 es un gran avance para un "pacto global" para el desarrollo, pero tiene importantes debilidades y riesgos

En ese contexto, la propuesta de objetivos post-2015 representa un gran avance como propuesta de “pacto global para el desarrollo”¹⁷. Resitúa en un marco multilateral, más representativo y legítimo, la definición de las metas globales, con las coaliciones de poder tradicionales en una posición menos relevante que en el pasado. Hay que destacar el hecho de que ese proceso ha tenido a Naciones Unidas como impulsor, ágora y referente, en un periodo en el que emergen otras instancias de gobernanza global con serias carencias de representatividad y legitimidad, como el G-20. Conforme al mandato de la Asamblea General, se ha planteado una agenda global e integrada de desarrollo en sus dimensiones económica, social y ambiental, que por primera vez aborda cuestiones como la pobreza no extrema, la desigualdad y la inclusión social, el crecimiento “verde” y los problemas ambientales globales, y en especial el cambio climático, aunque en este último caso las metas estén supeditadas al proceso decisivo de la CMNUCC. Es también una agenda de validez universal, no limitada a los países más pobres, aunque reconoce su especificidad, y al tiempo con capacidad de adaptarse a las diferentes realidades regionales, nacionales y locales. Puede interpretarse, por ello, como un marco de gobernanza del desarrollo “multinivel”, de carácter global pero que al mismo tiempo reconoce el principio de subsidiariedad, sin el que sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo “westfaliano” de Estados soberanos y de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales con reducida imperatividad.

Por otro lado, se ha elaborado a través de un extraordinario proceso de “interacción comunicativa” y de construcción de una ética discursiva mediante un amplio proceso de deliberación pública, participa-

¹⁷ Un examen detallado de esta propuesta respecto a otras opciones más restrictivas, ver Sanahuja 2013a.

ción, consulta y formación de consensos y visiones compartidas, lo que es especialmente relevante en términos de su legitimidad y eficacia. Como ha ocurrido con los ODM, los ODS pueden generar una narrativa o *telos* con una fuerte capacidad de movilización de los actores políticos y sociales, lo que como se indicó es una condición necesaria para su cumplimiento habida cuenta de su naturaleza como norma no vinculante.

Pero estos elementos positivos no deben ocultar las importantes debilidades y riesgos que se encierran en los propósitos y formulación de los ODS antes de que sean objeto de las negociaciones intergubernamentales en el seno de la Asamblea General. Reconociendo el importante esfuerzo de consenso realizado –y sin obviar las reservas formuladas por algunos Estados–, el documento responde a la tradicional lógica de agregación propia de una negociación intergubernamental, que conduce a acomodar intereses diversos sin una priorización definida. Es un documento que incluye prácticamente todas las demandas y necesidades del progreso humano, y si bien hay metas más claras y específicas –parte de ellas las que dan continuidad a la agenda más limitada de los ODM–, otras son muy genéricas y declarativas, y no se distinguen ni aportan valor añadido alguno respecto a los compromisos adquiridos en otras instancias multilaterales o en normas legales sobre derechos humanos, lo que puede anunciar compromisos poco eficaces. Quizás sea necesario, en este sentido, una diferenciación más clara entre los marcos normativos, que han de estar más explícitamente anclados en normas de derecho internacional y otros acuerdos multilaterales, y las metas más concretas dirigidas a establecer objetivos mensurables de progreso y parámetros de comparación internacional (*benchmarking*).

Desde la perspectiva funcional, se ha producido una marcada “inflación” de objetivos y metas –se proponen 17 objetivos y 169 metas respecto a los 8 objetivos y 21 metas de los ODM, y algunos de esos objetivos incluso agregan metas en campos diversos–, en las que no existen prioridades claras, y no siempre se diferencia bien el nivel en el que han de cumplirse (Norton *et al.* 2014: 2). Jan Vandemoortele, que desde el PNUD tuvo un papel clave en la gestación de los ODM, ha sido particularmente crítico con este hecho, recordando que la principal ventaja de los ODM fue su claridad y concisión, llegando a afirmar que “una agenda de más de 150 metas imprecisas no servirá a ningún fin práctico” (Vandemoortele 2014). Por otro lado, hay cierto grado de arbitrariedad en la selección de metas y objetivos, que quizás tenga más que ver con consensos preexistentes y/o con el éxito de las estrategias de incidencia de determinados actores e intereses, que con su pertinencia o valor intrínseco. Las metas sobre migraciones, demografía, responsabilidad social de la empresa o construcción de la paz, por ejemplo, parecen haber quedado relegadas, y sin embargo hay cuestiones muy específicas que sí han encon-

trado un lugar entre las metas propuestas. Por otra parte, se observa en muchos casos un evidente confusión entre fines y medios. Un buen número de metas propuestas aluden a las políticas a adoptar o implementar –crecimiento, industrialización, infraestructura productiva...–, y no tanto a las mejoras de bienestar o derechos a alcanzar.

La proliferación de metas y la escasa concreción de muchas de ellas plantea varios riesgos: por un lado, la “sobrecarga” de metas para gobiernos y países con instituciones débiles, sin que haya incentivos claros para el cumplimiento en términos de reputación o apoyo internacional (Tezanos 2013: 92). Este problema es aún más relevante si se considera la contradicción que existe entre el carácter universal de los objetivos, y el principio, establecido en el preámbulo de la propuesta, de que será cada país el que habrá redefinirlos en su contexto nacional. Ello supone marcadas diferencias en cuanto a los incentivos vigentes en cada caso. Otras metas son imprecisas y difíciles de operacionalizar con indicadores de progreso adecuados y fuentes de datos comparables, lo que puede desalentar su cumplimiento.

Por otro lado, se puede debilitar el alcance de la propuesta al incluir metas poco realistas y, en algún caso, que son simplemente irrealizables, aunque sean justas y necesarias. ¿Es realista pensar que alcanzará el pleno empleo y el trabajo decente a escala universal en 2030, o que se habrán restaurado todos y cada uno de los ecosistemas dañados en ese año? Desde el punto de vista discursivo, cuando existen imperativos morales y políticos incontrovertibles que obligan a reclamar un objetivo en su integridad, reclamar metas intermedias más realistas puede ser una posición poco defendible, y cabría preguntarse si no ha sido éste el caso con algunas de las propuestas del OWG.

Finalmente, como se ha indicado, la debilidad y continuismo de las metas relativas a los “medios de implementación” y el “entorno habilitador” es uno de los aspectos más alicortos de la propuesta. Puede alegarse que esas cuestiones dependen de otros procesos decisivos, en Naciones Unidas y fuera de esta organización, o que ya se mencionan en otros ODS, pero no parece ser esa la razón que explica el escaso alcance y ambición de las propuestas sobre ayuda, comercio, regulación financiera, o acceso a la tecnología del ODS 17. No resulta creíble ni aceptable políticamente la mera reiteración –o “revitalización”, en la terminología elegida– de las metas del ODM 8, formuladas hace quince años. Además de haber sido en gran medida incumplidas, su contribución a las metas de desarrollo global sería en el mejor de los casos parcial, estando ausentes otras muchas políticas e instrumentos relevantes para la reducción de la pobreza y la desigualdad y el desarrollo sostenible, como la fiscalidad internacional –un asunto en el que ya existen propuestas de gran alcance

No resulta creíble ni aceptable la mera reiteración de de las metas del ODM 8

en el seno del G-20 o de la OCDE–, el control de los flujos ilícitos o los paraísos fiscales, los acuerdos comerciales plurilaterales o regionales –en la actualidad mucho más relevantes que las negociaciones multilaterales en cuanto a la generación de oportunidades de desarrollo–, o las normas de conducta de las empresas multinacionales y la inversión extranjera directa, por citar sólo algunos. En materia de cooperación al desarrollo, la insistencia en 0,7% obvia los debates, avances y desafíos planteados en materia de fuentes adicionales de financiación del desarrollo –entre ellos, los relativos a las nuevas formas de medición de esos flujos y el concepto TOSD–, y de la gobernanza global de las políticas de cooperación. Tampoco se incorpora adecuadamente a esas agendas a los nuevos donantes y la cooperación Sur-Sur, en parte por el rechazo de los países emergentes a asumir obligaciones que se aproximen a las que se exigen, sin demasiado éxito, a los países avanzados.

Considerando todos estos elementos, queda mucho trabajo por hacer. Más que un punto de llegada, la propuesta de objetivos y metas del OWG es un punto de partida de un proceso en el que hay aún muchas tareas pendientes, y un alto grado de incertidumbre respecto a lo que pueda ocurrir en las negociaciones intergubernamentales. La Asamblea General, a lo largo de 2015, tiene ante sí el desafío de lograr una propuesta más concisa y concreta, que permita el seguimiento efectivo del progreso y la comparación internacional, sin renunciar a la ambición, carácter integral y universalidad que conforme a su propio mandato habría de presidir al nuevo conjunto de metas globales. Propuesta que también debería ser capaz de establecer una narrativa convincente y un horizonte movilizador en los años venideros, y de reflejar con claridad moral y sentido estratégico tanto las aspiraciones colectivas de progreso humano, como las responsabilidades que será necesario asumir para hacerlas realidad.

Referencias bibliográficas

Barnett, M. y Duvall, R. (eds.) (2005). *Power in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bergh, G. y Couturier, J. (2013). *A rough guide to emerging consensus and divergence in post-2015 goal areas*, Londres. Overseas Development Institute (ODI), noviembre.

Cohen, M. (2013). *The city is missing in the Millenium Development Goals*, Nueva York, The New School/Harvard School of Public Health.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2014). *Measurement of Development Finance post-2015*, París, CAD/OCDE, DAC Senior Level Meeting 7-8 de octubre.

Engel, P. y N. Keijzer (2013). *Development Policy on the Edge. Towards a post-2015 development agenda*, Maastricht, ECDPM, Discussion paper nº 141, febrero.

Evans, A. y Steven, D. (2013). *What Happens Now? Taking the Post-2015 Agenda to the Next Stage*, Center on International Cooperation, New York University.

Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization* nº 52, pp. 887-917.

Fukuda-Parr, S. (2012). *Should Global Goal Setting Continue, and How, in the Post-2015 Era?*, Nueva York, Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Paper nº 117.

Fukuda-Parr, S. (2013). *Global Development Goal Setting as Policy Tools. Intended and Unintended Consequences*, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), working paper nº 108, abril.

Gauri, V. (2012). *MDGs that Nudge. The Millennium Development Goals, Popular Mobilization, and the Post-2015 Development Framework*, Washington, World Bank, Policy Research Working Paper nº 6282, noviembre.

Gilardi, F. (2012). "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies", en W. Carlsnaes, T. Risse and B. Simmons (eds.), *Handbook on International Relations*, Sage Publications, pp. 453-477.

Green, D., Hale, S, y Lockwood, M. (2012). *How Can a Post-2015 Agreement Drive Real Change? (Revised edition)*, Oxford. Oxfam, Oxfam Discussion Paper, noviembre.

Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 (2013). *Una nueva Alianza Mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Nueva York, Naciones Unidas, mayo.

Hulme, D. (2009). *The Millennium Development Goals (MDGs). A Short History of the World's Biggest Promise*, Manchester. The University of Manchester Brooks World Poverty Institute, working paper BWPI nº 100, septiembre.

ICTSD (2014). "UN Working Group Agrees to Proposed Sustainable Development Goals", *Bridges*, International Center for Trade and Sustainable Development, vol. 18, nº 27, 24 de julio.

Jolly, R., Emmerij, L., y Weiss, T. G. (2007). *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*, Madrid, La Catarata/Unesco Etxea.

Maxwell, S. (2014). "Post-2015: Arriving or Departing?", 3º de julio, acceso el 6 de diciembre de 2014 en [<http://www.simonmaxwell.eu/blog/post-2015-arriving-or-departing.html>].

Melamed, C. (2012). *Putting inequality in the post-2015 picture*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), marzo.

Miller-Dawkins, M. (2014). *Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), working paper nº 402, noviembre.

Naciones Unidas (2012). *El futuro que queremos para todos. Informe al Secretario General*, Nueva York: Naciones Unidas, UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda.

Naciones Unidas (2013a). *A Regional Perspective on the Post 2015 United Nations Development Agenda*. S.I. Naciones Unidas, Comisiones Económicas Regionales.

Naciones Unidas (2013b). *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas*, Nueva York, Naciones Unidas, Grupo de Desarrollo.

Naciones Unidas (2013c). *The Global Conversation Begins. Emerging Views for a New Development Agenda*, Nueva York, Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2013d). *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, Nueva York, Naciones Unidas, A/68/202, 26 de julio.

Naciones Unidas (2014). *Delivering the Post-2015 Development Agenda. Opportunities at National and Local Levels*, Nueva York, Naciones Unidas.

Norton, A., Scott, A., Lucci, P., y Avis, W. (2014). *Taking the Sustainable Development Goals from 'main basis to effective vision -What's the road map?*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), working paper nº 402, septiembre.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre desarrollo humano 2013*. Nueva York: PNUD.

Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN) (2013). *Una Agenda de Acción para el Desarrollo Sostenible. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas*. Nueva York, Naciones Unidas.

Risse-Kappen, T., Ropp, S. y Sikkink, K. (eds.) (1999). *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ruggie, J. G. (1982). "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization* vol. 36, nº 2, pp. 379-415.

Sanahuja, J. A. (2007). "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, M. (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.

Sanahuja, J. A. (2013a). "Más allá de 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda", en Domínguez, R. y Tezanos, S. (Coords.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Santander, Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria, pp. 161-185.

Sanahuja, J. A. (2013b). "Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", en Mesa, M. (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.

Sanahuja, J. A. (2014). "El desarrollo global y el ascenso de los países emergentes: retos para la cooperación de la Unión Europea", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 108, diciembre, pp. 67-93.

Tezanos, S. (2013). "Más allá de 2015. Desafíos para la construcción de una agenda post-ODM", en Domínguez, R. y Tezanos, S. (Coords.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Santander, Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria, pp. 87-97.

United Nations Global Compact (2013). *Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda. Report to the United Nations Secretary-General*, Nueva York, Naciones Unidas.

Vandemoortele, J. (2011). "The MDG story: intention denied", *Development and Change* vol. 42, nº 1, pp. 1-21.

Vandemoortele, J. (2014). "¿Es una agenda con muchas metas imprecisas mejor que ninguna?", *El País Planeta Futuro*, 21 de octubre.