



Objetivos de Desarrollo Sostenible

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Objetivos de Desarrollo Sostenible

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa
<https://publicaciones.defensa.gob.es>



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>



Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2021

NIPO 083-21-064-0 (edición impresa)

ISBN 978-84-9091-559-2 (edición impresa)

Depósito Legal M 9200-2021

Fecha de edición: junio de 2021

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

NIPO 083-21-065-6 (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del copyright ©.

En esta edición se ha utilizado papel 100% libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

ÍNDICE

| | Página |
|---|--------|
| Introducción | 7 |
| <i>Alba Ambrós</i> | |
| Capítulo primero | |
| Objetivos de Desarrollo Sostenible: cómo hemos llegado aquí | 19 |
| <i>Susana Malcorra</i> | |
| Qué entendemos por desarrollo | 21 |
| El monumento más hermoso de la historia | 25 |
| La visión del desarrollo según Naciones Unidas hacia el año 2000 | 27 |
| La Cumbre del Milenio y la aparición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio | 34 |
| Evaluación de los ODM | 39 |
| Experiencias de quince años de trabajo por los ODM..... | 43 |
| La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012 y el mandato para los ODS..... | 44 |
| La Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la «decisión histórica» de la Asamblea General..... | 48 |
| Conclusiones..... | 50 |
| Capítulo segundo | |
| Los ODS y la igualdad de género: el objetivo interseccional | 53 |
| <i>Blanca Palacián de Inza</i> | |
| La Conferencia de Río y los ODS | 55 |
| La perspectiva de género | 55 |
| Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible..... | 56 |
| Conclusiones | 77 |

Capítulo tercero

| | |
|---|----|
| La Unión Europea y los ODS | 79 |
| <i>Félix Fernández-Shaw</i> | |

Capítulo cuarto

| | |
|--|-----|
| Las alianzas multiactor en la Agenda 2030 | 87 |
| <i>Carlos Mataix Aldeanueva</i> | |
| <i>Víctor Viñuales Edo</i> | |
| <i>Marta Martínez Sánchez</i> | |
| Las alianzas multiactor en la Agenda 2030..... | 89 |
| Diez claves para construir y mantener alianzas útiles..... | 92 |
| 1. La pertinencia y claridad del propósito de la Alianza..... | 94 |
| 2. La buena elección de los miembros fundadores de la Alianza..... | 95 |
| 3. Beneficios comunes y beneficios particulares..... | 96 |
| 4. Construir una red de cómplices en las organizaciones aliadas..... | 97 |
| 5. Gestionar bien las expectativas de los miembros de la Alianza..... | 98 |
| 6. La relación más problemática: empresas y organizaciones de la sociedad civil..... | 98 |
| 7. Gobernanza..... | 100 |
| 8. Equilibrio consenso-innovación..... | 101 |
| 9. Medir y comunicar..... | 101 |
| 10. Egos y empatía..... | 102 |
| La Agenda 2030 como caso de negocio para el sector privado..... | 104 |
| Alianzas para la acción climática..... | 109 |
| La Comunidad por el Clima..... | 115 |
| Alianza Shire..... | 116 |
| Conclusiones..... | 117 |

Capítulo quinto

| | |
|---|-----|
| ODS, seguridad y derechos humanos: una vuelta de tuerca a la responsabilidad de proteger | 121 |
| <i>Ruth Ariel Stoffels</i> | |
| Introducción..... | 124 |
| El debate inicial sobre la jerarquía de los derechos humanos y la aparición de nuevos derechos..... | 124 |
| De una seguridad interestatal a una seguridad humana..... | 126 |
| La evolución del concepto de desarrollo y del de cooperación al desarrollo..... | 131 |
| La Cumbre del Milenio y los ODM..... | 133 |
| La paulatina interpretación integral de estos tres conceptos a finales del siglo xx y principios del xxi..... | 137 |
| Éxito y críticas de la concepción que está en la base de los ODS..... | 137 |
| Un mundo más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos..... | 139 |
| Las dos patas olvidadas de la responsabilidad de proteger..... | 142 |
| El círculo se cierra: Agenda 2030 y los ODS..... | 146 |

| | Página |
|---|--------|
| Conclusiones..... | 154 |
| ODS, Seguridad y Derechos Humanos..... | 154 |
| Composición del grupo de trabajo | |

Introducción

Alba Ambrós

Tengo el placer y también el honor de redactar el capítulo introductorio de este cuaderno sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su vinculación y repercusión en el género y la seguridad, en el que participan grandes amigos y expertos en la materia y que es publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, que recientemente ha cumplido medio siglo de existencia.

En un cuaderno que hace un recorrido por los distintos aspectos que conforman la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en el cual cada uno de los autores explica uno en su capítulo, me gustaría comenzar destacando una palabra, un concepto: alianzas.

Podemos definir y explicar la Agenda 2030 de muchas maneras, pero solo podremos cumplir los ODS y sus metas gracias a las alianzas. Esta agenda global, aprobada por los 193 Estados miembros de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 requiere de la implicación del conjunto de la sociedad para su cumplimiento. Tenemos un problema, quedan ya menos de diez años para cumplir las metas a las que nos hemos comprometido. Con el cambio de década, iniciamos también la etapa de la acción y, para lograrlo, necesitamos la implicación y el compromiso de todas y todos.

Cuando a finales de octubre Chile tuvo que renunciar a la organización y celebración de la Conferencia de las Partes —más conocida como COP 25— en su país, debido a las revueltas, y España se ofreció a poner la sede, bajo presidencia chilena, tuvimos muy claro que para lograr organizar y celebrar una cumbre internacional de tamaña dimensión solo cabía hacerlo con la ayuda de todas y todos, aliándonos entre las diferentes Administraciones, sociedad civil y empresas. En exactamente 42 días logramos hacer lo que se suele organizar en un año.

También ha quedado de manifiesto la necesidad del marco que brinda la Agenda 2030 a la hora de hacer frente a una crisis como la COVID-19. Esta pandemia ha demostrado que, efectivamente, vivimos en sociedades interconectadas e interdependientes. Hemos visto que un brote de COVID-19 originado en una punta del planeta tarda pocos días en llegar a países situados en el otro extremo del mismo y en afectar no solo a las personas, sino a la sociedad en su conjunto, a la economía de los países, pero también, por interconexión, a la economía mundial, a los mercados.

Esta pandemia nos ha hecho cuestionar el modelo actual de ciudad, de vivienda, de empleo y de modelo productivo. Pero también nos ha permitido darnos cuenta de la importancia de la sanidad y la investigación.

Por ello, debemos aplicar el ODS 17, no ya a nivel interno de cada país, sino también a nivel global. Sabíamos que una pandemia global era cuestión de tiempo, pero no es una excusa, debemos trabajar unidos para lograr una vacuna universal al alcance de toda la población, evitar el incremento de las desigualdades que ha provocado el coronavirus, pero, sobre todo, aprovechar la oportunidad única que nos brinda para cambiar el modelo de sociedad en el que vivimos. Estos meses de duro confinamiento deben hacernos reaccionar. Debemos aprovechar la oportunidad para replantear los modelos de ciudad, recuperarla para los ciudadanos, hacerlas más accesibles y habitables. También debemos potenciar nuestro sistema sanitario público y dotarlo de los medios necesarios, así como la investigación científica.

El ODS 17, Alianzas para lograr los objetivos, hace énfasis en la necesidad de movilizar todos los medios de implementación necesarios, financieros, públicos y privados, y de otra índole, con el fin de reforzar una alianza mundial para el desarrollo sostenible que ponga en marcha una agenda cuya naturaleza amplia y

horizontal, ambiciosa y multidimensional, ha de exigir aglutinar y analizar información de diversos ámbitos de nuestras Administraciones públicas, de la Unión Europea, así como de otros actores nacionales e internacionales.

A lo largo de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible se denota la insistencia en las ventajas y potencialidades de las alianzas, y llama a establecer una alianza mundial para el desarrollo sostenible a través del ODS 17, con un amplio número de actores y socios, la movilización de conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos. Existe un acuerdo general según el cual dichas alianzas globales pueden y deben convertirse en coaliciones para la acción, orientadas a la reducción de la pobreza y la consecución del desarrollo sostenible. Es responsabilidad de todos.

La Agenda 2030 es una agenda internacional y el ODS 17 está íntegramente dedicado a la promoción de las alianzas necesarias para el desarrollo sostenible.

Como iremos viendo a lo largo de los diferentes capítulos de esta publicación, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un contrato social global centrado en el llamado eje de las cinco P: personas, planeta, paz, prosperidad y alianzas (*partnership* en inglés). Su objetivo final es conseguir una sociedad más justa y un desarrollo sostenible inclusivo situando en el centro de toda acción a las personas con la intención de que «nadie se quede atrás».

España, como país firmante, ha adquirido el compromiso de cumplir los 17 ODS. Al tratarse de una agenda global, esto implica a todos los actores sociales, en particular al sector privado y las Administraciones públicas. Pero no solo a estos. Para favorecer la transformación, hay que contar con la experiencia, el conocimiento y la participación de toda la sociedad. A nivel nacional se están alineando las políticas, dando coherencia a las medidas y acciones de Gobierno e impulsando el diálogo con la sociedad mediante el establecimiento de sinergias y alianzas.

La apuesta del Gobierno está generando una movilización de la sociedad española, implicando a los diferentes sectores que conforman la sociedad civil, las Administraciones del Estado y las empresas públicas y privadas. La actividad bajo el prisma de la Agenda 2030 es ya visible en las acciones del Gobierno.

Las políticas adoptadas en los primeros dieciocho meses del Gobierno del presidente Sánchez abordaron más que nunca el

progreso social y económico del país y están centradas en el planeta y las personas. Esta forma de actuar de España, basando sus acciones en la Agenda 2030 como marco político general del cambio, ha hecho que el modelo español sea percibido en la Unión Europea como un modelo de liderazgo, seguido de cerca por los países del entorno.

Esta acción necesita promover alianzas, impulsadas desde el liderazgo y participadas por los ciudadanos, dirigidas a concretar un proyecto de país donde el desarrollo sostenible se sitúe como eje vertebrador. En definitiva, avanzar en la construcción de un estado de bienestar socioecológico cada vez más fuerte e inclusivo, comprometiéndose con los ODS y la Agenda 2030.

Susana Malcorra, exministra de Asuntos Exteriores de Argentina, hace un recorrido histórico por los diferentes conceptos y políticas de desarrollo, desde el documento compuesto por la emperatriz Catalina la Grande de Rusia a principios de 1767, llamado *Instrucciones*, hasta llegar al «monumento más hermoso de la historia», es decir, la Agenda 2030. Para ello, comienza preguntándose acerca del significado del concepto de desarrollo y su sentido en la resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

Para Malcorra, *Instrucciones* debía transformar las condiciones de vida de la sociedad rusa, estableciendo un nuevo código legal, y, para lograrlo, se constituyó una comisión de diputados con representantes de todos los sectores. Como vemos, ya en el siglo XVIII se quería aplicar el ODS 17 de alianzas para lograr los objetivos. Desafortunadamente, el documento presentado por la emperatriz era demasiado ambicioso para la época y no se llegó a elaborar por parte de la comisión. Sin embargo, tuvo gran influencia en filósofos de la época, sirviendo también de inspiración para constituciones de muchos países.

Desde entonces, han tenido lugar infinidad de conferencias internacionales alrededor del concepto de desarrollo y sostenibilidad, de los cuales, de acuerdo con Malcorra, habría que destacar dos conferencias:

La llamada Cumbre de Río de 1992, durante la cual «se ataca el desarrollo como una situación de disparidad de riqueza entre países, sin considerar los distintos niveles de desarrollo dentro de cada país, y durante la cual se aprobó la Agenda 21, enfocada en medidas para promover el desarrollo sostenible que deberían

llevar al mundo a una posición de desarrollo equitativo y sostenible en el siglo XXI».

La segunda cumbre que se destaca es la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, más conocida como Conferencia de Pekín, que este año cumple un cuarto de siglo convirtiéndose en marco de referencia de la agenda mundial de igualdad de género.

Continuando por la senda de la perspectiva de género, otro texto de referencia es el informe realizado por la ONU Mujeres para 2018, *Transformar las promesas en acción: la igualdad de género en la Agenda 2030*, en el que se basa Blanca Palacián, investigadora del Instituto Español de Estudios Estratégicos para su capítulo.

Tal y como se destaca en el capítulo, el reconocimiento de la igualdad de género como un objetivo importante en sí mismo y también como un catalizador del cambio para todos los demás objetivos. La perspectiva de género ha de considerarse el motor de empuje para los otros 16 ODS: «desde la erradicación de la pobreza y el hambre, el fomento de una prosperidad y un crecimiento inclusivos y la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas que garanticen la protección del planeta y de sus recursos naturales». De este modo, si hacemos bien el trabajo al que nos hemos comprometido, no solamente se alcanzará el ODS 5, dedicado a la igualdad de género, sino que este ayudará a la consecución de todos los demás. Todos los análisis muestran que, en todos los países y regiones, las mujeres y las niñas se enfrentan a enormes barreras estructurales que repercuten en todos los aspectos de su vida. Por lo tanto, la eliminación de las restricciones específicas de género, así como otras formas de discriminación con las que estas se cruzan, resulta trascendental.

No podemos ni debemos obviar al 50 % de la población mundial. Desde el Alto Comisionado pusimos en numerosas ocasiones el énfasis en la importancia y transversalidad del ODS 5, sobre igualdad de género, ya que no podremos alcanzar las metas ni los objetivos si no incluimos a toda la población. Mejorando las condiciones de vida de mujeres y niñas los beneficios repercuten en toda la sociedad. Ello implica invertir en educación (ODS 4), trabajo digno (ODS 8), reducción de desigualdades (ODS 10), inversión en saneamiento y agua limpia (ODS 6), innovación (ODS 9) y justicia e instituciones fuertes (ODS 16). En definitiva, implementando un objetivo de desarrollo sostenible, repercutimos en la implementación de todos los demás, mejorando la vida y condiciones de toda la sociedad, pero también ayuda-

mos a transformar las ciudades haciéndolas más sostenibles e igualitarias.

Como bien dice Blanca a lo largo del capítulo, la igualdad de género no solo es un fin en sí mismo, sino un motor para los demás; no hemos de perder la perspectiva de que la Agenda 2030 es uno de los mayores consensos jamás alcanzados y que las sensibilidades de todos los países y mandatarios sobre estas cuestiones y otras muchas no son las mismas.

Pero, como ya hemos comentado al principio, esta agenda va mucho más allá. Se trata de una agenda en la que confluyen otras dos: la medioambiental y la de desarrollo internacional.

Como bien comentan Marta Martínez, Carlos Mataix Aldeanueva y Víctor Viñuales Edo en su capítulo sobre las alianzas multiactor en la Agenda 2030, debido a la creciente presión por avanzar hacia un desarrollo más sostenible, con atención a problemas globales como la pobreza, la desigualdad, el agotamiento de los recursos y el traspaso de los límites ecológicos, junto con la aspiración a una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, se han ido promoviendo y experimentando mecanismos de colaboración más fluidos entre actores mediante relaciones más horizontales y democráticas.

Dichas alianzas, como bien se indica en el capítulo, ocupan un papel central en la Agenda 2030 y, por tanto, en la consecución de los ODS; condición necesaria para abordar los problemas complejos de sostenibilidad que afrontamos todos a través de esta agenda de desarrollo sostenible. Es por ello que debemos aplicar el ODS 17 involucrando a todos los actores de la sociedad para lograr cumplir con la agenda y sus metas.

Recordemos que estamos entrando en una nueva década, es decir, quedan ya menos de diez años para cumplir con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tenemos poco tiempo y un solo planeta.

La irrupción de la joven Greta Thunberg y el movimiento juvenil planetario, despertando la conciencia de lucha contra una emergencia climática, refuerza la necesidad de trabajar hacia un desarrollo sostenible que mitigue los efectos nocivos que producimos. No se puede seguir en la senda de las energías fósiles, ni tampoco asfixiar nuestro planeta, porque no existe un planeta B. Tanto los Gobiernos como el sector privado y la sociedad civil deben ser

conscientes de la necesidad de aplicar políticas y medidas que lo protejan.

No nos hemos dado cuenta hasta ahora, o no nos queríamos dar cuenta, de que el tipo de crecimiento que teníamos era devastador para el planeta. España es un país muy vulnerable al cambio climático. Lo vemos constantemente: desastres naturales que tienen origen en el calentamiento del planeta o cambios en nuestra vida cotidiana, como las temperaturas extremas. En este sentido, el mensaje de Thunberg es determinante, y, si alguien no es sensible a él, se equivoca.

La celebración de la Conferencia de las Partes, COP 25, presidida por Chile el pasado mes de diciembre en Madrid, dio buena muestra de la implicación y preocupación de la sociedad española con respecto a las consecuencias del cambio climático. Fue muy emocionante ver cómo colegios enteros, sector público, sector privado, las diferentes administraciones, locales, regionales y estatales, instituciones y altos cargos del Estado, así como representantes de diferentes organismos internacionales participaban en las diferentes actividades, cuyo marco general era la importancia del objetivo de desarrollo sostenible 13, acción por el clima.

Ya sufrimos los efectos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y de vivir en sociedades desiguales. Hoy, más que nunca, debemos decir con firmeza y convencimiento que sí que hay una alternativa. Una respuesta diferente es posible. El modo en que afrontamos los grandes retos debe estar basado en los valores universales de la justicia, la igualdad, la solidaridad y los derechos humanos.

Debemos y queremos dar una respuesta que ponga a las personas primero, cualesquiera que sean su origen y condición; que respete nuestro planeta y los derechos de las generaciones futuras; que genere un progreso compartido, seguro y sostenible; que construya la paz y la justicia; que sea la de todos y todas, en alianza. El ser humano ha sido capaz de hacer grandes esfuerzos por superar etapas y avanzar hacia el progreso. Ahora también es posible. Pero la urgencia y la necesidad de que aceleremos el ritmo de transformación es cada vez más apremiante. El planeta no deja de avisarnos de los riesgos y de las consecuencias a los que podríamos tener que enfrentarnos si no cambiamos de manera urgente nuestra manera de hacer las cosas. Los científicos ya no dudan: no podemos seguir actuando como hasta ahora

y no podemos mirar para otro lado. Ha llegado el momento de trabajar juntos para que, entre todos y todas, podamos definir el mundo que queremos.

Imaginemos un mundo en 2030 donde el cambio climático haya dejado de ser una amenaza; donde la inclusión sea la norma y no la excepción; un mundo en el que los derechos humanos sean respetados y la paz sea el entorno natural. En definitiva, sociedades donde las personas estén en el centro de todas las políticas. La Agenda 2030 también se mide porque introduce un aspecto ético muy profundo. La ética de la responsabilidad del planeta que dejaremos a las siguientes generaciones, la herencia que legaremos.

Ante un mundo cada vez más complejo e interrelacionado, las agendas se han tornado globales y el cumplimiento de los objetivos, interdependiente. De hecho, no podemos centrarnos en un solo objetivo sin trabajar directa o indirectamente en los demás. Por ejemplo, avanzar en igualdad de género (ODS 5) requiere trabajar para una educación de calidad (ODS 4) asegurando la eliminación de las disparidades de género en la educación, así como promoviendo el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional. Otro ejemplo: trabajar para transformar nuestras ciudades y comunidades haciéndolas más sostenibles (ODS 11) tiene un impacto directo en la acción por el clima (ODS 13) en términos de contaminación y emisiones de CO₂, convirtiendo nuestras ciudades en lugares más sostenibles y respetuosos con el aire y las personas.

España, como país firmante, ha adquirido el compromiso de cumplir los 17 ODS. Al tratarse de una agenda global, esto implica a todos los actores sociales, en particular al sector privado y las administraciones públicas. Pero no solo a ellos. Para favorecer la transformación, hay que contar con la experiencia, el conocimiento y la participación de toda la sociedad. A nivel nacional se están alineando las políticas, dando coherencia a las medidas y acciones de Gobierno e impulsando el diálogo con la sociedad mediante el establecimiento de sinergias y alianzas. Lo mismo debe hacerse en la acción exterior. En esta materia, España es hoy referente entre los países de la UE.

Justamente, en este sentido, Félix Fernández-Shaw recoge en su capítulo sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Unión Europea el compromiso de la nueva presidenta de la Comisión

Europea, Ursula von der Leyen, con el cumplimiento de la Agenda 2030, enmarcando en ella la actividad de la Unión Europea.

Las nuevas prioridades marcadas por la nueva presidenta de la Comisión Europea quedan bien resumidas en el capítulo escrito por Félix Fernández-Shaw. Estas son: el *Green New Deal* europeo, una Europa preparada para la Era digital, una economía que trabaja para la gente, proteger la manera de vida europea, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso para la democracia europea. Conforman un grupo de prioridades dirigidas a transformar la Unión Europea en un continente sostenible económica, social y medioambientalmente, desde un marco político, y con una ambición global. La participación activa de los Estados miembros en un marco conjunto solo puede hacernos más fuertes y más decididos.

La Unión Europea, como actor global, empujó desde el primer momento para combinar en un solo documento lo esencial de los compromisos políticos, económicos, sociales y medioambientales e interrelacionarlos, aceptando el empuje de otros países en desarrollo para incluir también los medios de ejecución.

La UE tuvo claro desde el principio que esta era la única senda posible. La Agenda 2030 es una agenda de transformación radical del modelo de desarrollo clásico a escala planetaria. Para que exista esa transformación es imprescindible que las sociedades y las personas se impliquen, debatan, conozcan los distintos elementos y características que las conforman y entiendan las opciones de transformación hacia un modelo de desarrollo sostenible. Solo así aceptarán y ejecutarán en su vida diaria, en sus modalidades económicas, políticas, sociales y medioambientales, las decisiones y las renuncias que conlleva la transformación.

Recordemos que los principios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son también los valores que dan sentido a Europa: el respeto al Estado de derecho, el diálogo y la tolerancia, la igualdad de oportunidades, la paz y la convivencia. Una Europa que protege los derechos de los más vulnerables, que se compromete con el Acuerdo de París para frenar el cambio climático, que hace de la igualdad de género una de sus prioridades. Es lógico que la Unión Europea haya adoptado la Agenda 2030 como principal exponente de su acción exterior.

Cabe resaltar también el papel protagonista que ha desempeñado España en Europa, liderando la promoción y el impulso de la Agenda 2030, promoviendo junto con Alemania, Francia y Finlan-

dia que los Estados miembros reafirmasen su compromiso con la Agenda 2030 en las conclusiones del Consejo Europeo del 18 de octubre 2018. Nuestro país exigió que la UE continuase avanzando en la implementación de la Agenda. Es importante que las instituciones europeas adopten el marco de la Agenda 2030 a todos los niveles y la sitúen como elemento central de su acción. Buen ejemplo de ello es la Estrategia Global de la UE presentada por la entonces alta representante Federica Mogherini en 2016, el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo acordado por la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo en 2017. Junto con el Acuerdo de París y la Agenda de Addis Abeba, la UE ha plantado la Agenda 2030 en el centro de su diálogo con los países socios y está comenzando a desarrollar el formato de los diálogos ODS, donde tanto la UE como el país socio presentan de manera franca y directa sus desafíos en materia de desarrollo sostenible y sus políticas orientadas a alcanzar los ODS.

Fernández-Shaw señala también que la UE y sus Estados miembros están impulsando la programación conjunta de sus fondos de cooperación en los países socios utilizando la Agenda 2030, los ODS, sus metas y sus indicadores como marco común de resultados, no ya europeo sino también con el país socio.

Como podrá observar el lector, no se pueden cumplir los ODS sin alianzas, pero lo cierto es que para lograrlos debemos garantizar la seguridad y el bienestar de la población. Ruth Abril hace, en su capítulo, un interesante recorrido por la vinculación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la seguridad y los derechos humanos.

Hace aproximadamente dos años la entonces alta comisionada para la Agenda 2030, Cristina Gallach, participó en un acto sobre la figura de Eleanor Roosevelt, figura clave de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada hace 71 años por Naciones Unidas, y que sirve como base para la Agenda 2030.

No puede haber desarrollo sin derechos humanos, al igual que no hay derechos humanos sin desarrollo; más aún, la paz y la seguridad son imprescindibles para el desarrollo y el respeto de los derechos humanos. La Agenda 2030 representa, precisamente, la continuación de aquel espíritu onusiano para la paz, la seguridad y el progreso. En definitiva, los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible, con los que el Gobierno de España está plenamente comprometido, constituyen las bases del nuevo contrato social global para hacer realidad los treinta derechos básicos definidos

en la declaración universal. Marcan el camino de la acción para la igualdad, paz, desarrollo y prosperidad.

En aras de la coherencia externa e interna de la Agenda 2030, y en una clara apuesta por el multilateralismo, junto al ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, las organizaciones responsables de nuestra política exterior multiplican las prioridades españolas fuera de nuestras fronteras.

La ambición de esta Agenda, que busca el cambio de paradigma hacia un modelo de desarrollo sostenible social, económico y medioambiental, implica un compromiso universal. Así, la erradicación de la pobreza, la disminución de las desigualdades, la sostenibilidad en todas sus dimensiones, el enfoque basado en los derechos humanos y el enfoque de género son las prioridades de la política exterior española.

La Agenda 2030 es un acuerdo global, asumido por todos los países que forman la ONU, que pretende ser una hoja de ruta para construir un mundo más justo, próspero, sostenible y en paz poniendo a las personas en el centro, con el objetivo de «no dejar a nadie atrás». Todo esto solo se conseguirá con la alianza de todos los actores implicados: Gobiernos, sociedad civil y ciudadanía en general. Es una agenda ambiciosa, pero la vamos a realizar.

Capítulo primero

Objetivos de Desarrollo Sostenible: cómo hemos llegado aquí

Susana Malcorra

Resumen

El uso del término desarrollo en el sentido actual puede rastrear-se hasta el comienzo de la Guerra Fría. A partir de allí, diferentes modelos de desarrollo fueron propuestos y probados en distintos grados. El año 2000 alentó una profunda revisión de la situación de desarrollo de los pueblos que culminó en la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, finalmente, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La pandemia de COVID-19 motiva una revisión de dicho compromiso y de su posibilidad de éxito.

Palabras clave

Desarrollo, sostenibilidad, objetivos, pandemia de COVID-19, historia.

Sustainable development Goals: how we got here

Abstract

The use of the term development in the current sense can be traced back to the beginning of the Cold War. From then on, different models for development were proposed and tested in different degrees. The year 2000 inspired a profound revision of the development situation of peoples that culminated in the adoption of the Millennium Development Goals and, finally, in the Sustainable Development Goals. The COVID-19 pandemic urges a revision of that commitment and its chances of success.

Keywords

Development, sustainability, goals, COVID-19 pandemic, history.

Qué entendemos por desarrollo

De acuerdo con las necesidades establecidas por los editores al diseñar este libro, la mayor parte de este artículo fue escrita antes del comienzo de la pandemia de COVID-19. A pesar de que el propósito de este texto introductorio es fundamentalmente histórico, es decir, poner en contexto los hechos que llevaron a la adopción de la Agenda 2030, el impacto de la pandemia es tan dramático y tan universal que es imposible obviarlo al reseñar —en este caso desde la perspectiva del desarrollo sostenible— el contexto internacional de los lustros recientes. La razón de esta imposibilidad es que la disrupción impuesta en la vida personal y social ha afectado todos los aspectos: emocional, psicológico, económico, legal, educativo, religioso, laboral, recreativo y, así, prácticamente cada uno de los ámbitos de desarrollo humano. Esta tremenda disrupción lleva a muchas personas a preguntar impacientemente: ¿cuándo será posible volver a la *normalidad*? Sin embargo, existe también un grupo importante que cuestiona la *normalidad* anterior a la pandemia como objetivo de organización socioeconómico al cual volver.

Quiero proponer la lectura de este sintético ensayo en la clave de ese cuestionamiento. En un sentido, la historia de «cómo hemos llegado aquí» en cuanto a las declamaciones y los hechos que jalonan el camino hacia el desarrollo sostenible contiene una semejanza indiscutible de la *normalidad* previa a la pandemia. En el análisis que sigue planteo que el comienzo de la utilización del concepto de desarrollo en el sentido en que se entiende en los Objetivos de Desarrollo Sostenible se ubica hacia finales de la década de los cuarenta del siglo pasado. En esa misma línea, tanto cuando se proclama el deseo de volver a la *normalidad* prepandemia o cuando se la cuestiona, se asume la referencia al orden internacional social, político, económico, distributivo, militar e informativo iniciado luego del fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría, ya que esos eventos habían modificado absolutamente la *normalidad* previa.

Enfrentados, entonces, al análisis de cómo hemos llegado a la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Resolución A/RES/70/1, llamada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, el día 25 de septiembre de 2015, es apropiado comenzar por preguntarnos qué queremos decir cuando hablamos de desarrollo y cuál es

el sentido en el que la palabra fue utilizada en la trascendental resolución.

Como adelanté, el sentido moderno del término comenzó —y en gran medida permanece— indiscutiblemente vinculado al progreso material de los países, pero, como revisaremos enseguida, otros aspectos han sido incluidos a través de los años. Para comenzar con los primeros usos del concepto de desarrollo debemos remontarnos a finales de la década de los cuarenta. En esos años comienza a tomar fuerte impulso el proceso de independencia de las antiguas colonias sometidas hasta entonces mayoritariamente por países europeos, aunque algunas también por Japón, como Corea y Taiwán, o Estados Unidos, como el caso de Filipinas.

Resulta evidente que las expectativas, posiblemente exageradamente agrandadas por los líderes independentistas, no se cumplirán, y la decepción frente a la realidad de la persistente diferencia de calidad de vida entre los nuevos países y sus antiguos colonizadores, comienza a dar paso al resentimiento y a la exasperación. Adicionalmente, sentimientos similares empiezan a aparecer en muchos de los países latinoamericanos que, a pesar de que su independencia formal data en general de comienzos del siglo anterior, mantienen a sus pueblos en niveles muy bajos de bienestar económico. Frente a esas circunstancias, y con el marco penetrante de la Guerra Fría, Estados Unidos establece como prioridad de su política exterior el evitar que la desazón lleve a esos países a volcarse hacia el bloque soviético comunista. El Gobierno establece entonces grupos de expertos en economía y desarrollo social para que diseñen estrategias que permitan mantener a los países de menor capacidad económica dentro del régimen capitalista. Como resultado del trabajo de estos grupos, comienzan a elaborarse las diversas teorías del desarrollo y comienzan a difundirse los conceptos de países desarrollados y subdesarrollados, como se decía en esa época. Y también comienza a definirse así la estructura político-social que hemos denominado *normalidad* prepandemia.

El concepto de desarrollo más significativo producido por este esfuerzo ha dado en llamarse *linear stages of growth model* ('modelo de etapas lineales de crecimiento') y aparece delineado con claridad en el famoso libro de Walt Whitman Rostow publicado en 1960 y conocido en castellano como *Las etapas del crecimiento económico*, aunque su nombre en inglés, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*,

quizás permita identificar más claramente el propósito político de la teoría.

Según Rostow, el desarrollo sigue cinco «etapas lineales»: la sociedad tradicional, en la que existe una agricultura de subsistencia y el comercio es muy escaso; la transición, basada en la especialización, que comenzaría a producir excedentes para el comercio a través de la demanda externa por materia prima; el despegue económico, en el que se produce la industrialización gracias al ahorro de capital producido en la etapa anterior; el camino de la madurez, en la que la tecnología atrae inversiones nuevas y se produce el desarrollo de la infraestructura de transporte; y, finalmente, el consumo a gran escala, que es el objetivo del desarrollo.

De esta manera, las sociedades que no han alcanzado el nivel de desarrollo económico de los países más avanzados son consideradas «sociedades primitivas», es decir sociedades que todavía se encuentran en las «etapas lineales» iniciales, según el modelo de Rostow. El desarrollo puede entonces «alentarse» desde el exterior a través de fomentar las condiciones de libertad económica y comercial y la no intervención del Estado como factores fundamentales que favorecen el movimiento de una sociedad a través de las distintas «etapas lineales». Dadas estas condiciones, las inversiones externas junto con el excedente que ya comenzará a producir la economía local facilitarán el despegue.

Este concepto de desarrollo ha recibido críticas desde el punto de vista teórico fundamentalmente como modelo que pretende validez en cualquier sociedad sin tener en cuenta ni su historia ni su visión sociopolítica y por considerar casi de manera exclusiva los aspectos económicos dejando de lado elementos esenciales de la vida social. También ha recibido críticas desde un punto de vista práctico argumentando que no hay ejemplos de casos en los que haya funcionado. Sin embargo, sus principios, actualizados de maneras diversas, son valorados por amplios sectores con influencia en el diseño de políticas de desarrollo. Estos sectores suelen presentar como ejemplo exitoso el llamado milagro del río Han, que transformó a Corea del Sur en una economía avanzada. Los casos en los que no se ha logrado un éxito semejante se deberían a que la implementación habría sido interrumpida o a que no se habría implementado con la profundidad suficiente. Dentro de esta línea conceptual se han desarrollado, por ejemplo, el llamado Consenso de Washington y los denominados programas de ajuste estructural.

Durante esos años comenzaron a desarrollarse simultáneamente otras teorías de desarrollo basadas en perspectivas diferentes. Hacia los primeros años de la década de los cincuenta, Raúl Prebisch, trabajando en conjunto con otros economistas a través de su gestión al frente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sentó las bases de lo que se llamaría *teoría estructuralista del desarrollo económico*, también llamada teoría Prebisch-Singer. Los dos hombres nunca trabajaron juntos, pero Hans Singer, trabajando en ese tiempo en la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) publicó ensayos con teorías coincidentes.

Como el nombre sugiere, esta teoría se centra en los aspectos estructurales que atentaría contra el desarrollo económico. En base al concepto del deterioro de los términos de intercambio (deterioro, en el largo plazo, de los precios de las materias primas versus el crecimiento de los precios de los productos manufacturados) proponen la existencia de una estructura que favorece a los países industrializados frente a los productores de materia prima. Como consecuencia, sus recomendaciones para el desarrollo son diametralmente opuestas a las del modelo de Rostow. Alientan una fuerte intervención estatal para favorecer la industrialización, en particular a través de la sustitución de importaciones. Buscan *balancear* el deterioro de los términos de intercambio y minimizar el comercio con los países industrializados a través del impuesto de importación y el manejo del tipo de cambio de la moneda local.

Al igual que la teoría de las etapas lineales de crecimiento, la teoría estructuralista también ha tenido adaptaciones y actualizaciones basadas, en esencia, en conceptos básicos equivalentes. En esa línea, a partir de los años sesenta se desarrolló la llamada *teoría de la dependencia*, en contrapunto con la teoría estructuralista y, al mismo tiempo, apoyándose en muchos de sus conceptos.

La teoría de la dependencia expande el concepto de la estructura desigual de poder económico típico de los estructuralistas y añade la idea de la desigualdad en términos políticos y, como consecuencia, militares. Según este punto de vista, los países industrializados utilizan su poder para mantener el desequilibrio que les permitiría obtener materias primas y mano de obra baratas. Las recomendaciones para el desarrollo que surgen de esta visión son similares a las de la teoría estructuralista basadas en el papel fundamental del estado para proteger los

recursos naturales y su capacidad de generar riqueza para el desarrollo.

Existen, por supuesto, muchas variantes que fueron desarrolladas por varios expertos en distintas partes del mundo, pero, en líneas generales, creo pertinente sugerir que las dos diferentes propuestas básicas para el desarrollo de las sociedades que resumí aquí pueden considerarse como dos amplias avenidas que tuvieron vigencia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y dentro de las cuales las demás pueden ser comprendidas.

En lo que podría considerarse un triunfo de las teorías de desarrollo asociadas al Consenso de Washington, las últimas dos décadas del siglo pasado fueron el marco en el que se llevó a cabo una intensa labor de privatización de empresas que hasta ese entonces eran de propiedad de los Estados. La ola de privatizaciones en el Reino Unido durante los años ochenta fue rápidamente seguida por la mayoría de los países latinoamericanos y, posteriormente, por los países de la antigua Unión Soviética. Este empuje privatizador fue acompañado de la apertura de las economías nacionales a la actividad de empresas y bancos de los países industrializados y a la inversión extranjera que participó activamente de las privatizaciones. El éxito de estas dos décadas de implementación de una teoría de desarrollo es discutido sin que haya un acuerdo acerca de la evaluación.

El monumento más hermoso de la historia

En este marco del desarrollo, Naciones Unidas comenzaron su tarea de preparación de lo que se llamaría la Cumbre del Milenio, la reunión en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, desde el 6 al 8 de septiembre de 2000, en la que los líderes de los, entonces, 189 Estados miembros decidirían el perfil de la organización para el siglo XXI. Como se sabe, la reunión culminó con la aprobación de la Declaración del Milenio que dio origen a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, objetivos que los líderes se comprometieron a alcanzar para el 2015.

Sobre esta base, en el año 2015, los ya 193 Estados miembros aprobaron el documento denominado *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, que incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Más adelante revisaremos en detalle la manera en que estos documentos, tanto el del año 2000 como el de 2015, fueron elabora-

dos y qué significan los compromisos adoptados por los jefes de Estado. En este punto solo queremos destacar dos aspectos.

El primero es que, a diferencia de las teorías acerca del desarrollo vigentes, estos documentos presentan una visión del desarrollo totalmente alejada de las visiones economicistas. En particular, la Agenda 2030 presenta un concepto de desarrollo integrado por cinco áreas clave, totalmente interconectadas y absolutamente necesarias, es decir, que el proceso es imposible con la ausencia de una de ellas. Las cinco áreas consideran: las necesidades de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas para lograr los objetivos. De esta manera, este documento sobre el desarrollo se ubica como documento político, es decir, como documento que aúna las intenciones de la convivencia en el mundo y, al hacerlo, ofrece la mejor definición del desarrollo que se ha dado hasta el presente.

El segundo aspecto a destacar aquí es que, lejos de prescribir las medidas que los países deberían tomar, llama a cada país a establecer sus propias formas, pero con la responsabilidad de alcanzar los objetivos elegidos conjuntamente en los plazos acordados y con el compromiso conjunto de la comunidad internacional. Esto es una demostración cabal de respeto hacia todos los Estados miembros, más allá de su tamaño y su poder, que hace honor a los frecuentemente olvidados principios básicos de la Carta de Naciones Unidas.

Pero antes de pasar a analizar en detalle el proceso por el que hemos llegado hasta aquí, es decir, desde finales de la década de los noventa hasta hoy, quiero mencionar otro documento que, en un sentido, puede considerarse como antecedente de los esfuerzos por el desarrollo. Me refiero a las *Instrucciones (Nakaz*, en el original ruso) que compuso la emperatriz Catalina la Grande de Rusia a principios de 1767.

Catalina era una mujer culta, políglota, amante de las artes y ferviente admiradora de los principios de la Ilustración francesa. Basada en esas ideas, a los cuatro años de haber accedido al trono, ya afirmada en su nuevo país en el que había accedido al rango de emperatriz, se decidió a transformar las condiciones de la sociedad rusa estableciendo un nuevo código legal. Para tal fin constituyó una comisión de diputados con miembros militares y del servicio civil, representantes de la nobleza, de las autoridades de las ciudades y de los campesinos que ocupaban tierras del Estado. Ella misma escribió las *Instrucciones* que debían conducir

a la comisión a delinear un nuevo código legal para Rusia, según sus propias palabras, parafraseando fuertemente a Montesquieu y al Marqués de Beccaria.

Este código permitiría un estado de leyes claras y medidas, descartando la tortura y la pena de muerte, estableciendo un sistema de educación para el pueblo y, en términos generales, favoreciendo significativamente la situación de los siervos. Las *Instrucciones* consideraban a lo que hoy llamaríamos respeto elemental por los derechos humanos (eliminación de la tortura y la pena de muerte), a la vigencia de una ley justa y a la educación, como condiciones fundamentales para el desarrollo de la sociedad. Voltaire escribió acerca de las *Instrucciones*: «es el monumento más hermoso del siglo».

Como sabemos, ni la potestad de Catalina fue suficiente para que los intereses de los poderosos de la sociedad rusa de entonces admitieran un código tan avanzado. La comisión nunca lo elaboró. Sin embargo, las *Instrucciones* tuvieron una gran influencia en muchos pensadores europeos de entonces y, de hecho, en la actualidad las constituciones de la mayoría de los países del mundo incluyen artículos todavía inspirados en aquel trabajo de Catalina.

Creo que, parafraseando a Voltaire, nosotros podemos decir también que la Agenda 2030 es el monumento más hermoso, pero dada su amplitud y su profundidad, su coherencia en su visión de los seres humanos y su mezcla de inspiración y de respeto es en realidad el monumento más hermoso de la historia. Y ya pasados cerca de cinco años de la adopción de este documento y evaluando los progresos logrados en el mundo a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, parece razonable considerar que una de las características de la *normalidad* prepandemia es la desavenencia entre las declaraciones —los monumentos— y los hechos.

La visión del desarrollo según Naciones Unidas hacia el año 2000

El gran fenómeno que los expertos en desarrollo discutían hacia fines del siglo xx era la globalización y sus efectos. Según las estadísticas publicadas por el Banco Mundial, el monto de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) había crecido casi constantemente desde los 4200 millones de dólares en 1960 hasta alcan-

zar su pico en 1991 con un total de aproximadamente 62 400 millones de dólares. Sin embargo, a partir de esa fecha, y en coincidencia con el final de la Unión Soviética, la AOD comenzó a declinar y para el año 2001 había descendido hasta los 53 500 millones de dólares. Simultáneamente, se dio un crecimiento de la ayuda privada a través de diferentes fundaciones filantrópicas, con la característica de que este tipo de ayuda se caracteriza por que el dinero de la asistencia debe dedicarse a la finalidad establecida por los donantes. Esta situación, en la que la asistencia oficial deja lugar a la privada, recibe múltiples críticas, en particular de parte de Naciones Unidas, que lo consideran un impedimento para el éxito de planes de desarrollo integrados llevados adelante en unísono por sus agencias bajo el liderazgo del país receptor. A pesar de ello, parece ser la modalidad que se va asentando.

En su reporte del 11 de mayo de 1999, el Comité Administrativo para la Coordinación (CAC) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, expresaba:

«A la luz de la convulsión financiera en Asia, el CAC, en su sesión del otoño de 1998, examinó los desafíos derivados de la globalización y consideró sus consecuencias a nivel mundial y nacional y sus implicaciones para el sistema en su conjunto. El CAC detectó signos de esperanza de que el mundo está empezando a emerger de la crisis, pero sintió que el peligro de que empeorara la crisis sigue siendo real. Subrayó que los efectos de la convulsión financiera podrían sentirse mucho después de la crisis, que ningún país es inmune y que estos eventos amenazan con desbaratar gran parte del progreso social logrado en los últimos 40 años. También existe la necesidad urgente de brindar ayuda inmediata a aquellos que sufren de dificultades graves, pero también abordar [sic] los problemas a largo plazo. El CAC acordó que el sistema de las Naciones Unidas debe actuar conjuntamente, con vigor y determinación, tanto a nivel mundial como especialmente a nivel nacional».

Y dos párrafos más adelante, decía:

«El CAC recibió con satisfacción la propuesta del Banco Mundial de trabajar con otras organizaciones del sistema para lograr marcos de desarrollo integrales liderados por el gobierno [sic] del país en cuestión. Estos cubrirían áreas tales como infraestructura, desarrollo humano, erradicación de la pobreza, el

equilibrio y la interacción entre las economías urbanas y rurales, y el medio ambiente, así como redes de seguridad social. También se comprometió a establecer vínculos más estrechos entre los acuerdos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para el apoyo al desarrollo a nivel nacional».

Con este clima marcado por la preocupación por la situación del mundo, comenzaron las preparaciones para la reunión de alto nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas que dio en llamarse Cumbre del Milenio. Esta reunión, que tendría lugar entre el 6 y el 8 de septiembre de 2000 en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, terminaría siendo la mayor congregación de líderes mundiales de la que se tuviera memoria hasta ese momento.

Sin embargo, las deliberaciones y esfuerzos que finalmente produjeron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como consecuencia de la Cumbre del Milenio tenían un origen muy anterior. Según el *Estudio mundial económico y social 2014/2015 (World Economic and Social Survey 2014/2015)* del departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas:

«Tras las crisis de la deuda y las recesiones a principios de la década de 1980, el Banco Mundial y el FMI adoptaron un programa de «ajuste estructural», centrado en frenar la inflación, reducir déficits y restablecer el equilibrio macroeconómico. Los países de América Latina y África en particular fueron sujetos de ajuste estructural. Aunque hasta cierto punto han tenido éxito en contener la inflación y recortar los déficits, estos programas también dieron como resultado una “década perdida de desarrollo” para los países en las dos regiones en desarrollo. Alarmados por las consecuencias adversas de las políticas de ajuste estructural, varios organismos de las Naciones Unidas presentan ideas para proteger de las políticas de austeridad al empleo y el gasto social».

En concordancia, en 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) abandona la medición tradicional economista del desarrollo y comienza a utilizar el índice de desarrollo humano (IDH). El IDH busca una visión más completa de lo que significa el desarrollo humano considerando, además de la riqueza medida por el PBI per cápita, una dimensión de salud, medida por la expectativa de vida al nacer, y una dimensión de la educación, obtenida en función de la tasa de alfabetización combinada con los años de educación obligatoria y la tasa de matriculación en los distintos niveles.

Se da, a partir de allí, un periodo de intensa actividad de los distintos organismos de Naciones Unidas en la búsqueda de consensos que logren impactos concretos y positivos sobre el desarrollo de las sociedades. Entre 1991 y 1996, con la intención de aprovechar la oportunidad de promover importantes acuerdos internacionales que ofrecía el fin de la Guerra Fría, Naciones Unidas promueve un conjunto de grandes conferencias y cumbres internacionales sobre asuntos vinculados con el desarrollo de las sociedades:

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)
- Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (1993)
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994)
- Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (1994)
- Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales (1994)
- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (1995)
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995)
- IX Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (1995)
- II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (1996)
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)
- IX Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1996)

Muy importantes en su labor de destacar aspectos fundamentales que a menudo quedaron enmascarados en la visión economicista del desarrollo centrado en la macroeconomía, llaman la atención sobre desafíos fundamentales de la humanidad. Dentro de este conjunto de reuniones mundiales de alto nivel, hay dos que destacan por la influencia capital que tendrían en los años sucesivos en todo el pensamiento acerca del desarrollo.

La primera de ellas fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, comúnmente conocida como Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, y que se llevó a cabo en

esta ciudad brasileña en junio de 1992. La conferencia logró la aprobación de una serie importante de documentos, comenzando por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Es una declaración con una notable impronta humanitaria que, en su principio 1, proclama:

«Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza».

Al mismo tiempo, la conferencia aprobó el llamado Programa 21 (más conocido por su nombre en inglés Agenda 21). Este documento se enfoca en medidas para promover el desarrollo sostenible que deberían llevar al mundo a una posición de desarrollo equitativo y sostenible en el siglo xxi. Es interesante comprobar que el título que encabeza la sección I de la Agenda 21, la sección dedicada a las dimensiones sociales y económicas del desarrollo, es «Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas internas conexas». Este título es importante porque, de alguna manera, resume las ideas fundamentales de Naciones Unidas acerca del desarrollo en esos años. Por una parte, está presente la palabra «sostenible», que vincula al desarrollo el concepto de respeto y cuidado del ambiente en el presente y a largo plazo. Por otra parte, identifica a los países en desarrollo como sujeto de las acciones propuestas para la comunidad internacional. Los países en desarrollo son vistos como receptores de la asistencia que se espera que aporten los países desarrollados y, al mismo tiempo, son considerados como los implementadores de las políticas internas que se les recomiendan.

Es decir, básicamente, considera la necesidad de que los países ricos aporten los recursos económicos necesarios para que los países pobres puedan implementar las políticas que se recomiendan. En otras palabras, se ataca el desarrollo como una situación de disparidad de riqueza entre países, sin considerar los distintos niveles de desarrollo dentro de cada país. Estas ideas serían de fundamental importancia en la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, como se verá, tendrán una variación importante en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A pesar de lo anterior, no podemos dejar de reconocer el mayúsculo avance cualitativo en términos del concepto de

desarrollo que significa la Declaración de Río. Dos de los principios enunciados en la declaración, tomados como ejemplos, atestiguan la amplitud del criterio con que se considera el desarrollo:

– Principio 22

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

– Principio 23

Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

Adicionalmente, la Cumbre de la Tierra promulgó la *Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo*, un documento importante para establecer la conciencia de la necesidad de proteger las reservas forestales. Este documento adquiere en la actualidad una relevancia fundamental, al menos como encuadre teórico de las discusiones acerca de la utilización de los bosques como recurso económico.

La cumbre, como evento de asistencia masiva y de trascendencia mediática, también fue utilizada para que los representantes de los Estados miembros tuvieran la oportunidad de firmar documentos que fueron producidos con anterioridad a la conferencia. Entre ellos, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fue importante al menos en crear conciencia universal acerca del efecto de las emisiones de gases de efecto invernadero. También generó el espacio para mantener activa la discusión entre los distintos países. Como consecuencia, el Protocolo de Kioto de 1997 logró establecer objetivos concretos por país de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero, tomando como base la situación a 1990. Por supuesto, estos objetivos aplican exclusivamente a los países firmantes del protocolo. Estos antecedentes serían fundamentales para alcanzar en el año 2015 el Acuerdo de París.

La segunda conferencia destacable por su alcance y por su impacto posterior fue, sin duda, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. ONU Mujeres afirma que «la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing [*sic*] en 1995, marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género».

La conferencia, en la que participaron 189 Estados miembros, aprobó la *Declaración y plataforma de acción de Pekín*. Veinte años después, el entonces secretario general de Naciones Unidas, escribió con relación a este documento:

«Este esencial documento continúa orientando la lucha mundial contra las restricciones y los obstáculos al empoderamiento de las mujeres en todo el mundo. Frente a las nuevas fuerzas que amenazan con limitar los derechos de las mujeres y las niñas, debemos retornar a la agenda establecida en la Plataforma de Acción y renovar nuestro compromiso de cumplirla en su totalidad».

Hoy, es posible aventurar que la calidad de este documento, en cuanto a entereza, profundidad, claridad y condensación en la expresión, amplitud de miras, consistencia con los principios, sentido de urgencia y lucidez en las metas, no ha sido sobrepasada por ninguna otra declaración internacional acerca de los derechos de las mujeres. Consta de doce «esferas de especial preocupación», para cada una de las cuales establece los objetivos estratégicos e identifica las medidas que han de adoptarse por parte de los Gobiernos, las organizaciones multilaterales y bilaterales de cooperación para el desarrollo, las instituciones financieras multilaterales, las organizaciones intergubernamentales, académicas y de investigación, el sector privado, los sindicatos, las instituciones educativas y un largo etcétera.

Este cuerpo innovador de documentos y compromisos emanado de múltiples conferencias y cumbres mundiales constituye el legado asombroso con el que se encontró el secretario general que guiaría a Naciones Unidas a definir su perfil para el siglo XXI en la Cumbre del Milenio. Durante este periodo, otros organismos externos a Naciones Unidas fueron también inspirados por el renovado compromiso con el desarrollo que esta actividad de la comunidad internacional, aunque fuertemente impulsada por los organismos de las propias Naciones Unidas, parecía evidenciar. Entre ellos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La Cumbre del Milenio y la aparición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

A mediados de la década de los noventa, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE comenzó el trabajo de analizar la situación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), que, como se mencionó anteriormente, presentaba una tendencia a la disminución desde 1991. Este trabajo culminó con la publicación, en mayo de 1996, del documento llamado *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* (Conformando el siglo XXI: La contribución de la cooperación para el desarrollo). La llegada del año 2000 llevaba a una situación de evaluación y de redefinición de la función de cada organización. El documento explica:

«En el año 2000, cuatro quintas partes de la población mundial vivirá en los países en desarrollo, la mayoría en condiciones que irán mejorando. Pero el número en pobreza absoluta y en desesperación seguirá creciendo. Aquellos de nosotros en los países industrializados tenemos un fuerte imperativo moral para responder a la pobreza extrema y al sufrimiento humano que aún aqueja a más de mil millones de personas. También tenemos un fuerte interés propio en fomentar una mayor prosperidad en los países en desarrollo».

El CAD definió seis objetivos mensurables de desarrollo, que pasaron a conocerse como Objetivos de Desarrollo Internacional (ODI):

- Reducir, para 2015, a la mitad la proporción de gente que vive en extrema pobreza.
- Educación primaria universal en todos los países, para 2015.
- Progreso demostrable hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la eliminación de la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, para 2005.
- Reducción de dos tercios en las tasas de mortalidad de bebés y niños menores de 5 años y una reducción de tres cuartas partes de la mortalidad materna, todas para 2015.
- Acceso a través del sistema de atención primaria de salud a servicios de salud reproductiva para todos los individuos de edad apropiada lo antes posible y no más tarde que el año 2015.

- Aplicación de estrategias nacionales para el desarrollo sostenible en todos los países para 2005, a fin de garantizar que las tendencias actuales a la pérdida de recursos ambientales se reviertan efectivamente tanto a nivel mundial como nacional para el año 2015.

Los ODI ganaron rápida aceptación. Como ejemplo, en agosto de 1999 el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) presentaron un documento llamado *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction* (Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME): Fortalecimiento del vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza) en el que expresaban:

«El proceso de reducción de la pobreza requiere tiempo. Las mejoras radicales en las condiciones de vida requieren una transformación de las estructuras económicas y sociales que pueden tardar décadas en conseguirse. [...] Este horizonte a largo plazo está implícito en los Objetivos de desarrollo internacional (ODI) multidimensionales que organizan varias declaraciones de las Naciones Unidas en objetivos internacionalmente acordados para el año 2015 (con respecto a 1990)».

Con ese espíritu, en junio de 2000 se presentó un documento firmado conjuntamente por el secretario general de Naciones Unidas, el secretario general de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el director general del Fondo Monetario Internacional y el presidente del grupo del Banco Mundial. El documento fue llamado *2000 Un mundo mejor para todos: Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, e incluía un séptimo ODI: reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.

Todos estos esfuerzos de diferentes organismos internacionales se sumaban a la tarea de preparación de la Cumbre del Milenio y, en particular, al informe del secretario general de Naciones Unidas de marzo de 2000 *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Es interesante notar como curiosidad que el título del documento comienza con «Nosotros los pueblos» en referencia a la Carta de las Naciones, adoptada en 1945, cuyo preámbulo comienza con exactamente las mismas palabras. Probablemente, para muchos ciudadanos del mundo, esas palabras también tengan una resonancia fami-

liar, ya que son varios los países que las tienen, esas u otras muy similares, al comienzo de sus respectivas constituciones. Sin embargo, lo interesante es que, de manera prácticamente ignota, es también un homenaje a las *Instrucciones* de Catalina la Grande. En 1774 Denis Diderot visitó Rusia para entrevistarse con Catalina y estudiar sus *Instrucciones*. A la vuelta del viaje escribió un documento titulado *Observaciones acerca de las Instrucciones de la Emperatriz de Rusia a los diputados para confeccionar las leyes*, en cuyo segundo párrafo se lee: «la primera línea de una Constitución bien hecha [...] debe comenzar así: Nosotros el pueblo...». De manera que podemos considerar que seguir usando ese comienzo es una forma particular de homenaje.

En realidad, este informe del secretario general evoca a las *Instrucciones* de otras formas también. Por una parte, está escrito en un tono de interpelación a los representantes de los Estados miembros que recuerda la actitud de Catalina con los diputados de su comisión. Dice:

«[...] aun cuando las Naciones Unidas sean una organización de Estados, la Carta está escrita en nombre de «nosotros los pueblos». La Carta reafirma la dignidad y el valor de la persona humana, el respeto a los derechos humanos y la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y el compromiso de lograr el progreso social, determinado por mejores condiciones de vida, sin miseria ni temor. En última instancia, las Naciones Unidas existen para atender a las necesidades y los anhelos de todos los pueblos del mundo. Más adelante, expresa sin ambigüedad la visión en la que el documento se sustenta:

- 13. Estas propuestas están comprendidas en el contexto de la mundialización, que está transformando el mundo en los comienzos del siglo **xxi**. En esta nueva era, los actos de unos afectan constantemente, aunque a menudo involuntariamente, a la vida de otros muy lejanos. La mundialización ofrece grandes oportunidades, pero por el momento sus beneficios se distribuyen de manera muy desigual, aunque todos carguen con su costo.
- 23. Pocas personas, grupos o gobiernos se oponen a la mundialización en sí. Protestan contra sus disparidades. En primer lugar, los beneficios y oportunidades que ofrece la mundialización siguen muy concentrados en un número

relativamente pequeño de países y se reparten en ellos de manera desigual. En segundo lugar, en los últimos decenios ha surgido un desequilibrio, puesto que se han elaborado normas sólidas de cumplimiento asegurado que facilitan la expansión de los mercados mundiales, pero no ha habido un apoyo comparable a objetivos sociales igualmente válidos, sean normas laborales, el medio ambiente, los derechos humanos o la reducción de la pobreza.

Luego de seis capítulos iniciales en los que presenta una visión de la situación del mundo y de las necesidades imperiosas que esa situación implica, el documento pasa directamente a su capítulo final, titulado «Los temas que habrán de examinarse en la Cumbre».

Los temas cubiertos en los seis capítulos iniciales son: I. «Los nuevos retos del nuevo siglo»; II. «Mundialización y gestión de los asuntos públicos»; III. «Un mundo sin miseria»; IV. «Un mundo sin temor»; V. «Un futuro sostenible»; VI. «Renovación de las Naciones Unidas».

En cuanto a los temas que habrán de desarrollarse en la cumbre, comienza proponiendo que los Estados miembros se comprometan a cumplir medidas concretas contra la «pobreza abyecta y deshumanizadora». En el ámbito nacional, son ocho objetivos específicos, basados en los ODI, pero que incluyen aspectos de la lucha contra el VIH/SIDA, mejora de las condiciones de vida de los cien millones de habitantes de barrios de chabolas, acceso a trabajo decente y acceso universal al agua potable.

En el ámbito internacional, propone, junto a otras medidas:

- Dar libre acceso a sus mercados a los artículos producidos en los países pobres y, como primera medida, estar dispuestos, en la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados», que se celebrará en marzo de 2001, a adoptar una política de exención de impuestos y de eliminación de cupos respecto de básicamente todas las exportaciones de los países menos adelantados.
- Arrancar los grilletes de la deuda que actualmente mantienen a muchos de los países más pobres presa de su pobreza y, como primera medida, ampliar, sin más demoras, el programa de alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados convenido el año pasado y estar dispuestos a cancelar toda la deuda oficial de los países pobres muy endeudados a cambio

de que esos países den pruebas de su determinación de reducir la pobreza.

A continuación, propone objetivos concretos para «liberar a todos los hombres y mujeres del flagelo de la guerra», en especial enfocados en el desarme y la eliminación del peligro nuclear.

En tercer lugar, los objetivos se centran en «liberar a todos los hombres y mujeres, y sobre todo a nuestros hijos y nietos, del peligro de vivir en un planeta al que las actividades humanas han causado daños irreparables y cuyos recursos no son ya suficientes para satisfacer sus necesidades».

Finalmente, propone medidas para «hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en manos de los pueblos del mundo».

La cumbre, con este documento como base, se reunió en septiembre de 2000 y, el 8 de ese mes, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la *Declaración del milenio*. Comienza con el enunciado de los «valores y principios» en los que se rescatan los «valores fundamentales» incluidos en el informe *Nosotros los pueblos* del secretario general: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común. A partir de allí, en consistencia con el citado informe, los Estados miembros se comprometen formalmente a cumplir los objetivos enunciados en las áreas de la paz, la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; la protección de nuestro entorno común; los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno; la protección de las personas vulnerables; la atención a las necesidades especiales de África; y el fortalecimiento de Naciones Unidas. Estos objetivos, aunque basados en el informe *Nosotros los pueblos*, fueron adaptados y ajustados como resultado del trabajo de todos los Estados miembros.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) resultaron de ajustes posteriores adicionales tanto en los objetivos en sí mismos como en los indicadores de progreso. Se agregaron objetivos y se revisaron otros, terminando en un esquema final que fue aprobado por la Asamblea General en septiembre de 2005 y que contenía 8 objetivos, 21 metas y 60 indicadores. El *Estudio mundial económico y social 2014/2015* considera a los ODM de acuerdo con la siguiente clasificación:

- ODM 1-6 (pobreza y hambre; educación primaria universal; igualdad de género y empoderamiento de las mujeres;

mortalidad infantil; salud maternal; VIH / SIDA, malaria y otras enfermedades) y los objetivos C y D.

- ODM 7 (acceso sostenible a agua potable segura y saneamiento básico y mejora de la vida de los habitantes de tugurios) abarcaban los desafíos de desarrollo humano que la mayoría de los países en desarrollo enfrentaban en ese momento.
- Para el ODM 8, los países desarrollados prometieron una alianza mundial para apoyar los esfuerzos en los países en desarrollo. Las metas A y B del ODM 7 fueron la excepción; eran objetivos esencialmente ambientales establecidos para todos los países.

Los ODM entraron en vigor, como compromiso no vinculante, para todos los Estados miembros de Naciones Unidas, en enero de 2008.

Evaluación de los ODM

¿Fueron exitosos los ODM? En el informe de Naciones Unidas *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe de 2015*, el secretario general firma el prólogo que comienza: «La movilización mundial tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha generado el movimiento contra la pobreza más exitoso de la historia». La veracidad de esta aseveración es indiscutible. La historia previa a la Cumbre del Milenio carece de esfuerzos mundiales en contra de la pobreza y, haber logrado el compromiso unánime de los líderes de todos los Estados miembros de la ONU es de una importancia vital, no solo por los efectos concretos logrados sino también por el valor de creación de consciencia en la sociedad.

Debe reconocerse, sin embargo, que a pesar de que en la *Declaración del Milenio* todos los jefes de Estado y de Gobierno declaran solemnemente que «no escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros pueblos del flagelo de la guerra» y que «no escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema», hubo, a lo largo de los quince años de vigencia de los ODM, varios países cuyos esfuerzos en estos sentidos no estuvieron a la altura del compromiso asumido.

No obstante, se alcanzaron mejoras sobresalientes para millones de personas y eso es un logro histórico. Es importante revisar los resultados obtenidos no solamente para evaluar lo hecho sino

también porque esta es la base sobre la que se diseñaron los ODS en los que estamos ahora empeñados (aunque, nuevamente, vemos varios países cuyos esfuerzos no están a la altura de los compromisos asumidos).

El *ODM - Informe de 2015* mencionado anteriormente contiene un detallado análisis de los resultados medidos para cada uno de los objetivos. Presentaremos aquí solo los más destacados.

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

- En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido al 14 % en 2015.
- A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1 900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000.
- La cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015. Este grupo ahora compone la mitad de la fuerza laboral de las regiones en desarrollo, a partir de solo el 18 % en 1991.
- El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990, pasando de 23,3 % en el periodo 1990-1992 a 12,9 % en el periodo 2014-2016.

Si bien es clara la mejora, la realidad no deja de ser escalofriante y el llamado a la consciencia de todos aquellos afortunados que viven en condiciones inmensamente superiores es apremiante.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

- La tasa neta de matriculación en enseñanza primaria en las regiones en desarrollo ha alcanzado el 91 % en 2015, partiendo del 83 % en el año 2000.

Si bien este indicador muestra una mejora importante, queda por evaluar la calidad de la enseñanza primaria que subyace detrás de estos números.

Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

- Muchas más niñas asisten ahora a la escuela que hace 15 años. Las regiones en desarrollo en su conjunto han alcanzado la meta de eliminar la disparidad de géneros en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria.
- Las mujeres ahora constituyen el 41 % de los trabajadores remunerados en sectores no agrícolas, lo que significa un aumento en comparación con el 35 % de 1990.
- En el curso de los últimos 20 años las mujeres han ganado terreno en la representación parlamentaria en casi el 90 % de los 174 países para los que se dispone de datos. La proporción promedio de mujeres en el parlamento casi se ha duplicado en el mismo periodo; sin embargo, todavía solo uno de cada cinco miembros es mujer.

Este objetivo es fundamental para avanzar en el desarrollo humano. Sin embargo, las mediciones elegidas y los resultados aportados resultan evidentemente insuficientes. Quizás sea alentador el saber que «en el curso de los últimos 20 años las mujeres han ganado terreno en la representación parlamentaria en casi el 90 % de los 174 países para los que se dispone de datos». La humanidad merece contar con el aporte de todos sus miembros, pero lograr ese cambio de mentalidad requiere una tarea constante y diaria, y una presencia continua de mujeres empoderadas en los foros de toma de decisiones. Es por ese motivo que la representación parlamentaria es de fundamental importancia. Queda mucho camino por andar: «la proporción promedio de mujeres en el parlamento casi se ha duplicado en el mismo período; sin embargo, todavía solo uno de cada cinco miembros es mujer».

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

- La tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años ha disminuido en más de la mitad, reduciéndose de 90 a 43 muertes por cada 1000 niños nacidos vivos entre 1990 y 2015.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

- Desde 1990, la tasa de mortalidad materna ha disminuido en un 45 % a nivel mundial y la mayor parte de esta reducción ocurrió a partir del año 2000.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

- Las nuevas infecciones de VIH disminuyeron en aproximadamente el 40 % entre 2000 y 2013, de un estimado de 3,5 millones de casos a 2,1 millones.
- Se han evitado más de 6,2 millones de muertes causadas por paludismo entre los años 2000 y 2015, principalmente de niños menores de 5 años en África subsahariana. Se estima que la tasa de incidencia mundial del paludismo ha caído un 37 % y que la mortalidad mundial por paludismo se ha reducido en un 58 %.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

- En 2015, 91 % de la población mundial utiliza una fuente de agua mejorada, en comparación al 76 % en 1990.
- Desde 1990, de los 2600 millones de personas que obtuvieron acceso a fuentes de agua potable mejorada, 1900 millones lo hicieron a través de agua potable suministrada por cañería hasta su propio hogar. Más de la mitad de la población mundial (58 %) ahora disfruta de este nivel más alto de servicio.
- Prácticamente se han eliminado las sustancias que agotan la capa de ozono desde 1990, y se espera que la capa de ozono se recupere a mediados de este siglo.

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

- La asistencia oficial para el desarrollo por parte de países desarrollados aumentó en un 66 % en términos reales entre los años 2000 y 2014, alcanzando 135 200 millones de dólares.

- En 2014, el 79 % de las importaciones provenientes de los países en desarrollo hacia países desarrollados fueron admitidas libres de aranceles, en comparación al 65 % del año 2000.

Experiencias de quince años de trabajo por los ODM

La experiencia de los ODM fue analizada en todo detalle desde mucho antes de que llegara a su fin con el propósito general de utilizarla como base para nuevas y mejoradas acciones. Los análisis llevados a cabo por Naciones Unidas se enfocan fundamentalmente en los resultados obtenidos y en qué cosas pueden hacerse diferente para mejorar. Las evaluaciones externas a Naciones Unidas, que también reflejan los intereses de los grupos u organizaciones que los llevaron a cabo, aportan puntos de vista interesantes en cuanto a la modalidad con la que se establecieron estos objetivos y los puntos de vista que subyacen en esa metodología. Como revisaremos más adelante, todo esto fue utilizado para la definición de la Agenda 2030 y los ODS.

Las conclusiones principales del análisis por parte de la ONU están claramente expuestas en el *ODM - Informe de 2015*. El título de la sección que resume las conclusiones es muy significativo: «A pesar de los grandes éxitos obtenidos, las personas más pobres y vulnerables siguen sufriendo el desamparo».

Las razones para esta advertencia son las siguientes:

- La desigualdad de género todavía persiste.
- Existen grandes brechas entre los hogares más pobres y los más ricos, y entre zonas rurales y zonas urbanas.
- El cambio climático y la degradación ambiental socavan el progreso logrado, y las personas pobres son quienes más sufren.
- Los conflictos siguen siendo la mayor amenaza al desarrollo humano.
- Millones de personas todavía viven en pobreza y con hambre, sin acceso a los servicios básicos.

El documento hace luego un llamado por la calidad de los datos necesarios para diseñar políticas y evaluar avances. Es un capítulo completo dedicado a este tema, que es de fundamental importancia porque «lo que se mide, se hace». Y es mucho lo que está en juego.

Fue muy importante considerar también las críticas que se hicieron a todo el proceso.

Han existido críticas metodológicas, de parte de organismos especializados, por la forma en la que fueron elegidos los objetivos que, según esos organismos, carecen de suficiente justificación estadística. Distintos grupos que abogan por intereses específicos también han criticado que su área no aparece incluida en los ODS.

También se ha criticado que la visión que prima tanto en los documentos como en los objetivos es la de aquellos que tienen el poder de ayudar y que se ha omitido consultar suficientemente a aquellos indicados como receptores de la ayuda. Asimismo, se ha objetado que los ODM dejan de lado a todos los desfavorecidos que viven en países desarrollados, en muchos de los cuales el nivel de desigualdad entre las capas de población con mayores recursos y las capas menos favorecidas clama por una solución global.

Finalmente, ha habido críticas a la falta de verdadero compromiso de parte de muchos países.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012 y el mandato para los ODS

A partir de la adopción de los ODM Naciones Unidas trabajó en monitorear y apoyar el logro de los objetivos, pero, simultáneamente, estaba claro que se debía comenzar a trabajar en lo que entonces se llamaba Agenda post-2015. En ese sentido, fue muy importante la Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se llevó a cabo en Nueva York en septiembre de 2010, llamada la Cumbre de los ODM. La resolución de la Asamblea General que fue adoptada como conclusión de esa reunión plenaria requirió al secretario general que elaborara recomendaciones acerca de cómo avanzar los programas de Naciones Unidas sobre el desarrollo más allá del 2015.

Consecuentemente, en septiembre de 2011, el secretario general de la ONU estableció el llamado Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo post-2015. El cometido de este grupo de trabajo era comenzar los preparativos para la Agenda post-2015. Para ello contaban con todos los organismos de la

ONU y podían acceder a los especialistas externos que fueran necesarios. El trabajo del equipo de tarea comenzó en enero de 2011.

En junio de 2012, el grupo de trabajo publicó un informe titulado *El futuro que queremos para todos* en el que presenta las principales recomendaciones que hicieron al secretario general como resultado de su trabajo. Es interesante notar que en el segundo párrafo del informe se lee:

«El principal reto de la agenda de desarrollo post 2015 [sic] es asegurar que la globalización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo de ésta [sic] y de futuras generaciones. La globalización ofrece grandes oportunidades, pero sus beneficios, en este momento, se distribuyen de manera muy desigual. La búsqueda continua por mejorar el bienestar material de la gente amenaza con sobrepasar los límites materiales del planeta, a menos que se dé un cambio radical hacia patrones de consumo y de producción sostenibles en relación al uso de los recursos naturales. Las desigualdades existentes y la lucha para acceder [a] los recursos naturales escasos, son determinantes clave de situaciones de conflicto, hambre, inseguridad y violencia que a su vez frenan el desarrollo humano y los esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible».

Este párrafo sintetiza los conceptos principales que serían la base de la Agenda 2030. Sin embargo, es también notable que, a fecha de redacción de este capítulo, en 2019, el desafío de la globalización prácticamente ha desaparecido de los discursos políticos o de los documentos oficiales, y su lugar está ocupado por las guerras comerciales, la situación de los migrantes y los múltiples conflictos armados latentes de gran escala. El debilitamiento del multilateralismo en todo el mundo durante los últimos años parece haber desdibujado la preocupación por la globalización que, sin embargo, continúa mostrando las mismas características resaltadas en el párrafo citado anteriormente.

Al momento de publicar ese informe, acababa de concluir la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20) cuyo documento final, publicado el 19 de junio de 2012, se llamó *El futuro que queremos*. De los muchos resultados importantes de esa cumbre, dos fueron fundamentales para el desarrollo de lo que serían los ODS. El primero, la decisión de desarrollar los ODS de acuerdo con los siguientes parámetros:

«También subrayamos 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, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales».

El segundo, la decisión de:

«[...] establecer un proceso intergubernamental inclusivo y transparente sobre los objetivos de desarrollo sostenible que esté abierto a todas las partes interesadas con el fin de formular objetivos mundiales de desarrollo sostenible convenidos por la Asamblea General. Se establecerá un grupo de trabajo de composición abierta antes de la apertura del sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea, que estará compuesto por 30 representantes designados por los Estados Miembros[*sic*]».

De esta manera, el desarrollo de lo que se llamaba entonces la Agenda post-2015 tenía dos procesos entrelazados como fuentes principales: la Cumbre de los ODM de 2010, que requirió al secretario general comenzar a diseñar ideas para una agenda de desarrollo posterior al 2015; y la Cumbre Río+20, que dio el espaldarazo para el proceso intergubernamental inclusivo liderado por el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también llamado Grupo de Trabajo Abierto (GTA) intergubernamental, que comenzó a funcionar en enero de 2013.

Junto o dentro de estas dos vertientes principales apareció una cantidad de iniciativas que aportaron puntos de vista y consideraciones valiosas.

En julio de 2012, un mes después de que el grupo de trabajo presentara su informe al secretario general, con el fin de agregar una visión externa a la ONU que representara, al mismo tiempo, un amplio espectro de países de las distintas regiones, el secretario general decidió establecer el Grupo de Alto Nivel del secretario general de Personas Eminentes sobre la Agenda de Naciones Unidas para el Desarrollo con Posteridad a 2015, formado por veintisiete personas, presidentes, expresidentes, primeros ministros y otras personalidades. Este grupo presentó su informe al secretario general en mayo de 2013.

Por otra parte, entre las decisiones incluidas en la resolución de la Asamblea General llamada *El futuro que queremos*, publicada en septiembre de 2012, estaba la siguiente:

«Convenimos en establecer un proceso intergubernamental bajo los auspicios de la Asamblea General, con el apoyo técnico del sistema de las Naciones Unidas y en consulta amplia y abierta con las instituciones financieras internacionales y regionales competentes y demás partes interesadas. El proceso evaluará las necesidades de financiación, examinará la eficacia, la coherencia y las sinergias de los instrumentos y marcos existentes y valorará las iniciativas adicionales, con miras a preparar un informe en que se propongan opciones sobre una estrategia efectiva de financiación para el desarrollo sostenible a fin de facilitar la movilización de recursos y su aprovechamiento efectivo en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Llevará a cabo este proceso un comité intergubernamental que integrarán treinta expertos designados por los grupos regionales, con una representación geográfica equitativa, y cuya labor concluirá en 2014».

Como consecuencia, se creó el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible, que presentó su informe en agosto de 2014.

Por su parte, el Foro Político de Alto Nivel, también establecido por la resolución *El futuro que queremos*, tiene como funciones principales, entre otras: proporcionar liderazgo político, orientación y recomendaciones para el desarrollo sostenible; mejorar la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible de manera holística e intersectorial en todos los niveles; y mejorar la cooperación y la coordinación de las políticas y los programas de desarrollo sostenible en el sistema de Naciones Unidas.

Adicionalmente, las comisiones regionales de la ONU mantuvieron consultas para evaluar los aspectos específicamente regionales de la Agenda post-2015. La Asamblea General organizó diálogos acerca de la facilitación tecnológica del desarrollo. Durante el primer semestre de 2014, el presidente de la Asamblea General organizó seis eventos de alto nivel y diálogos temáticos sobre saneamiento del agua y energía sostenible; mujeres, jóvenes y sociedad civil; asociaciones con el sector privado; sociedades estables y pacíficas; cooperación norte-sur, sur-sur, cooperación triangular y tecnología de la información y comunicaciones; y los derechos humanos y el estado de derecho, que culminaron en

el informe de síntesis del secretario general sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, de diciembre de 2014, llamado *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*. Los Estados miembros también participaron en siete sesiones llamadas Negociaciones Intergubernamentales entre enero y agosto del 2015.

A pesar del esfuerzo que significó la coordinación de todas estas iniciativas diferentes junto a la necesidad de lograr un consenso significativo en la fecha inamovible de septiembre de 2015, la ONU consideraba que los aportes de todos, Estados miembros, sociedad civil, ONG, universidades e instituciones académicas y religiosas, etcétera, llevarían a una agenda más completa, amplia y profunda y a un mayor compromiso político por parte de los Gobiernos en cuanto a su implementación, ya que el mundo se mostraba interesado, entusiasmado y decidido a hacer una diferencia.

La Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la «decisión histórica» de la Asamblea General

Hacia mediados de 2013 estaba claro que la nueva agenda para el desarrollo sería producto de extensas consultas y de amplísima participación de todos los sectores. Esto era consecuencia directa de las críticas que se habían expresado acerca del método de establecimiento de los ODM. Sin embargo, se vislumbraba el peligro de que, frente a una forma de creación de los nuevos objetivos que involucraba a tantos sectores, se alcanzara la fecha de septiembre de 2015 sin acuerdo.

Frente a este panorama, en octubre de 2013, la Asamblea General aprobó la Resolución 68/6 en la que se lee:

«Estamos deseosos de que la labor encaminada a elaborar una agenda para el desarrollo después de 2015 inclusiva y centrada en las personas sea un proceso intergubernamental transparente que comprenda aportaciones de todas las partes interesadas, incluidos la sociedad civil, las instituciones científicas y de conocimiento, los parlamentos, las autoridades locales y el sector privado. En toda nuestra labor contamos con el firme apoyo del sistema de las Naciones Unidas. Exhortamos al Secretario General a que, como aportación a las negociaciones intergubernamentales que se pondrán en marcha al iniciarse el sexagésimo noveno período

de sesiones de la Asamblea General, sintetice toda la gama de aportaciones de que se disponga entonces y presente un informe de síntesis antes del fin de 2014».

Es decir, mientras que la Asamblea General quería preservar su posición de favorecer la consulta amplia, al mismo tiempo *exhortaba* al secretario general para que tomara la responsabilidad de producir un documento de síntesis que fuera aceptado por todas las partes y que, al mismo tiempo, culminara en una serie de objetivos en cantidad manejable. El sistema de Naciones Unidas trabajó intensamente en este objetivo que finalmente se concretó en el informe de síntesis del secretario general de diciembre de 2014 mencionado más arriba.

Este informe recoge las conclusiones del Grupo de Trabajo Abierto (GTA) que, en julio de 2014, ya había enviado a la Asamblea General su propuesta de los 17 ODS y 169 metas. El espíritu del informe puede deducirse del capítulo dedicado al «Marco de la nueva agenda», que comienza con una cita de Nelson Mandela:

«La eliminación de la pobreza no es un gesto de caridad. Es un acto de justicia. La pobreza, como la esclavitud o el *apartheid*, no es algo natural, sino una creación humana y, como tal, puede ser erradicada por las acciones de los seres humanos. En ocasiones el peso de ser grande recae sobre los hombros de una generación. Ustedes pueden ser esa gran generación. Dejen que su grandeza florezca».

Al mismo tiempo, incluye un capítulo dedicado al tema fundamental sin el cual todo el trabajo puede quedar en el vacío: la financiación. Es el capítulo IV, «Movilizar los medios necesarios para aplicar nuestra agenda», en el que, entre muchas otras recomendaciones, se lee:

«Todos los países desarrollados deben cumplir la meta de destinar el 0,7 % del ingreso nacional bruto (INB) para la ODA a los países en desarrollo y ponerse de acuerdo respecto de calendarios concretos para cumplir los compromisos de ODA que han contraído, entre ellos los compromisos de Estambul de cumplir con la meta de destinar el 0,15 % de su PIB a los países menos adelantados a más tardar en 2015. Se alienta a todos los países a que adopten sus propias estrategias nacionales de financiación para el desarrollo sostenible que tengan en cuenta todos los flujos de financiación, sobre la base de un diálogo permanente entre las entidades gubernamentales competentes y otras partes interesadas».

De manera que se propone concretar la ayuda de los países desarrollados, al tiempo que se insta a los receptores a desarrollar y adoptar estrategias nacionales de financiación.

Por otra parte, reconociendo que este era uno de los cinco «cambios transformadores» que pedía el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015, el documento se hace eco en reiteradas oportunidades del concepto de «no dejar [a] nadie atrás».

En diciembre de 2014, la Asamblea General aceptó la propuesta del secretario general de que la nueva agenda de desarrollo tomaría como base los objetivos propuestos por el GTA. Sobre esta decisión se aceleraron las negociaciones para ajustar y finalizar la nueva agenda. En particular, los Estados miembros encararon las negociaciones acerca de la financiación de la agenda, que culminaron en la III Conferencia Internacional sobre Financiamiento al Desarrollo con la aprobación de la Agenda de Acción de Addis Abeba.

Finalmente, el 25 de septiembre de 2015, en una reunión que adquirió una gran repercusión mundial por representar la esperanza de una vida mejor para todo el planeta, los presidentes y jefes de Estado de los 193 Estados miembros, se comprometieron formalmente a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible delineados en el documento titulado *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Conclusiones

La Agenda 2030, tras años de trabajo, de investigación y de participación abierta a toda la comunidad, es el «monumento más hermoso de la historia». A diferencia de las *Instrucciones* de la emperatriz Catalina, este documento sí fue aprobado al más alto nivel universal. Los representantes de los 193 países acordaron la resolución en los siguientes términos:

«Este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración. Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta. Estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás».

Es un compromiso expresado de una manera enaltecedora que, como bien recalcó Nelson Mandela, «no es un gesto de caridad. Es un acto de justicia». Conscientes de la importancia de lo aprobado, los presidentes y jefes de Gobierno declaran en la resolución: «en nombre de los pueblos a los que servimos, hemos adoptado una decisión histórica».

Por otra parte, reiteran cuatro veces en el documento su compromiso de que «nadie se quedará atrás». Esta es una decisión fundamental congruente con una agenda que fue diseñada y acordada con el ser humano como centro. Es, al mismo tiempo, posiblemente la primera vez en la historia en que este objetivo es posible. Que «nadie se quede atrás» implica utilizar todos los métodos de manejo de «grandes datos» (*big data*) para diseñar políticas que se enfoquen en los individuos en función de sus necesidades particulares. La ciencia de los grandes datos ya se usa fuertemente en muchos países para vender productos o ganar elecciones. Lo que la Agenda 2030 está diciendo es que es hora de usarla en bien de los seres humanos.

No podemos ignorar el hecho de que, en la realidad actual, muchos líderes no parecen dedicados a estos objetivos de acuerdo con los compromisos asumidos por sus países. En este sentido, en septiembre de 2014, el Grupo de Alto Nivel del Secretario General de Personas Eminentes sobre la Agenda de Naciones Unidas para el Desarrollo con Posterioridad a 2015 (GANSG), publicó una carta abierta que llamó *Un año después: Carta abierta del GANSG*, en la que advertía:

«Si 2015 no produce más que una retórica ampulosa, sin fundamento en estrategias para la acción práctica o la rendición de cuentas, entonces se descartará como palabrerío vacuo».

Evaluar el nivel que hasta este momento se ha alcanzado en el cumplimiento de los ODS y las posibilidades de llegar exitosamente a cumplirlos en 2030, no es el propósito de este ensayo dedicado a explicar «cómo hemos llegado aquí». Es posible argumentar, sin embargo, que la crisis desatada por la COVID-19 ha demostrado que, en términos generales, la comunidad internacional no ha actuado desde diciembre de 2015 hasta ahora en el camino de implantar «las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente». A pesar de ello, creo que tenemos razones para la esperanza. El plan de recuperación para Europa acordado por los dirigentes de la Unión Europea el 21 de julio

de 2020, aunque limitado a Europa, es un paso fundamental en el sentido de los ODS. En palabras de Charles Michel, presidente del Consejo Europeo, «Los objetivos de nuestra recuperación pueden resumirse en tres palabras: la primera es convergencia; la segunda, resiliencia; y la tercera, transformación. Esto significa, concretamente, reparar el daño causado por la COVID-19, reformar nuestras economías y remodelar nuestras sociedades».

Esta propuesta de cambio social, de «reformar nuestras economías y remodelar nuestras sociedades», iniciada por la Unión Europea está en el camino de la Agenda 2030. Puede considerarse una manera institucional de promover la creación de una *solidaridad alternativa*, de acuerdo con la terminología del sociólogo italiano Francesco Alberoni. Según Alberoni, esta solidaridad alternativa aparece cuando fallan las fuerzas que constituyen la solidaridad social en la vida diaria, y se crea entonces lo que él llama *estado naciente*, es decir, el estado en el que la sociedad se *remodela*. Adicionalmente, Alberoni sostiene que para que surja en la sociedad el estado naciente, es necesario que haya un *factor mutacional*. Es posible que la COVID-19 sea el factor mutacional. Al menos ha sido el factor que motivó a la Unión Europea a asumir de modo totalmente consciente una posición solidaria ejemplar. Podemos esperar que el mismo factor mutacional movilice a otros sectores de la sociedad de manera de que juntos nos encaminemos decididamente a lograr los ODS. Está claro que, en términos económico-sociales, la normalidad a la que necesitamos volver no es la que vivíamos antes de la pandemia, sino una *normalidad* signada por una solidaridad alternativa cuyo plan de implementación está ya trazado en la Agenda 2030.

Capítulo segundo

Los ODS y la igualdad de género: el objetivo interseccional

Blanca Palacián de Inza

«El mundo entero se comprometió a través de los ODS a no dejar a nadie atrás. Los nuevos datos y análisis de este informe indican que a menos que se acelere considerablemente el progreso en materia de igualdad de género, la comunidad internacional no podrá cumplir con su palabra. Es una llamada urgente a la acción, y el informe hace recomendaciones sobre qué camino tomar».

Phumzile Mlambo-Ngcuka

Resumen

La idea central de este capítulo es que el logro de la igualdad de género no es solo un objetivo importante en sí mismo, sino que es además un factor capaz de acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030 y la obtención de un futuro sostenible para todas las personas.

Se explicará qué es el género y la perspectiva de género. Se analizarán los 17 objetivos desde esta perspectiva. Y como ejemplo más relevante se estudiará el caso del sur de Mali, recientemente visitado por la autora.

El texto de mayor referencia será el informe de ONU Mujeres para 2018, *Transformar las promesas en acción: la igualdad de género en la Agenda 2030*, aunque no exclusivamente.

The SDGs and gender equality: the intersectional goal

Abstract

The central idea of this chapter is that the achievement of gender equality is not only an important objective in itself, but also a factor capable of accelerating compliance with the 2030 Agenda and obtaining a sustainable future for all people.

It will explain what gender is and the gender perspective. The 17 objectives will be analyzed from a gender perspective. It will study, as a more relevant example, the case of southern Mali, recently visited by the author.

The text of greatest reference will be a report by UN Women for 2018, «Transforming promises into action: gender equality in the 2030 Agenda», although not exclusively.

La Conferencia de Río y los ODS

En junio de 2012, se celebró en Río de Janeiro la conferencia de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible. Esta conferencia supuso el comienzo del proceso que culminó en septiembre de 2015 con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la línea, aunque ampliada, del trabajo que ya se había realizado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos ODS son la base de la agenda mundial de desarrollo de 2015 a 2030.

Son 17 objetivos divididos en 169 metas y evaluables gracias al establecimiento de 232 indicadores específicos y se basan en los logros de los ODM, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades. Los objetivos están interrelacionados; con frecuencia la clave del éxito de uno involucrará las cuestiones más frecuentemente vinculadas con otro.

La perspectiva de género

Sexo y género no son sinónimos. Mientras el concepto sexo se refiere a las diferencias biológicas de los órganos reproductivos de los seres humanos, género hace mención a una construcción social, dinámica y no universal. Según Joaquín de Juan Herrero y Rosa María Pérez Cañaveras, el género alude a «los rasgos de conducta, actitud y personalidad que una sociedad, en un determinado periodo histórico y cultural, designa como masculino o femenino»¹.

Pese a la idea extendida de que cuando se habla de cuestiones de género estas se refieren exclusivamente a temas relacionados con las mujeres, abordar la realidad con perspectiva de género significa tener en cuenta que la sociedad la forman hombres y mujeres (también niños y niñas) que tienen características biológicas y socioculturales y necesidades distintas. Las diferentes funciones y comportamientos adjudicados, aprendidos y aprehendidos por estos colectivos pueden generar desigualdades de género, es decir, diferencias entre ellos que favorezcan a uno de los dos grupos. Generalmente la balanza se inclina

¹ DE JUAN HERRERO, Joaquín; PÉREZ CAÑAVERAS, Rosa María. «Sexo, género y biología». *Feminismo/s*. N.º 10 (diciembre 2007), pp. 163-185, p. 173.

con desventaja para las mujeres. Es por esto que casi todas las medidas encaminadas a lograr la igualdad de género pasan por mejorar las circunstancias de las mujeres.

Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En el año 2018 ONU Mujeres publicó el informe *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*². Dicho informe, comparte con este capítulo la intención de remarcar la importancia que reviste la igualdad de género en cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por este motivo será el documento de referencia para este trabajo.

Algunos de los puntos clave que recalca el informe son:

- El principio de la universalidad, es decir, que los objetivos aplican a todos los países ya sean ricos o pobres; y a todas las personas sin discriminación.
- Y, por supuesto, el reconocimiento que la igualdad de género como un objetivo importante en sí mismo y también como un catalizador del cambio para todos los demás objetivos. La perspectiva de género ha de considerarse el motor de empuje para los otros 16 ODS: «desde la erradicación de la pobreza y el hambre, el fomento de una prosperidad y un crecimiento inclusivos y la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas que garanticen la protección del planeta y de sus recursos naturales»³. De este modo, si hacemos bien el trabajo al que nos hemos comprometido, no solamente se alcanzará el ODS 5, dedicado a la igualdad de género, sino que este ayudará a la consecución de todos los demás. Todos los análisis muestran que, en todos los países y regiones, las mujeres y las niñas se enfrentan a enormes barreras estructurales que repercuten en todos los aspectos de su vida. Por lo tanto, la eliminación de las restricciones específicas de género, así como otras formas de discriminación con las que estas se cruzan, resulta trascendental⁴.

² ONU Mujeres: *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. El informe y el resumen ejecutivo se encuentran disponibles en www.unwomen.org/es/digital-library/sdg-report.

³ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 72.

⁴ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 73.

No tiene ningún sentido pretender alcanzar metas tan universales y complicadas obviando al 50 % de la población. Cuando se mejoran las condiciones de vida de mujeres y niñas los beneficios repercuten en toda la sociedad. Pero a la inversa no necesariamente. No obstante, los avances en este terreno han sido muy desiguales, en los mejores casos como en la educación (ODS 4) han sido insuficientes; y en otros, como la innovación y generación de conocimiento (ODS 9) han sido mínimos.

El mantra «no dejar [a] nadie atrás», punto clave de los ODS, no lo estamos cumpliendo. Existe una desigual cobertura de los indicadores relacionados con la igualdad de género en todos los objetivos y metas, lo que, sumado a la dificultad de la recopilación de datos en todos los países, dificulta no solo los avances, sino su medición⁵. Casi con toda seguridad, estas carencias a la hora de medir los indicadores se pondrán de relieve con mayor énfasis.

| ODS | DESCRIPCIÓN | INDICADORES ESPECÍFICOS DE GÉNERO |
|-------------|---|--|
| Objetivo 1 | Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo | 6 |
| Objetivo 2 | Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible | 1 |
| Objetivo 3 | Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades | 6 |
| Objetivo 4 | Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos | 8 |
| Objetivo 5 | Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas | 14 |
| Objetivo 6 | Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos | 0 |
| Objetivo 7 | Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos | 0 |
| Objetivo 8 | Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos | 7 |
| Objetivo 9 | Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación | 0 |
| Objetivo 10 | Reducir la desigualdad en y entre los países | 1 |
| Objetivo 11 | Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles | 3 |
| Objetivo 12 | Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles | 0 |

⁵ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 17.

| ODS | DESCRIPCIÓN | INDICADORES ESPECÍFICOS DE GÉNERO |
|-------------|---|--|
| Objetivo 13 | Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos | 1 |
| Objetivo 14 | Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible | 0 |
| Objetivo 15 | Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica | 0 |
| Objetivo 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 | 6 |
| Objetivo 17 | Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible | 1 |

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

En el mundo hay 122 mujeres de entre 25 y 34 años que viven en condiciones de pobreza extrema por cada cien hombres del mismo grupo de edad⁶. No obstante, a pesar de estos datos que nos proporciona el informe de ONU Mujeres, como nos va a pasar con casi todos los objetivos, existen grandes dificultades a la hora de encontrar datos fiables y que no sean obsoletos.

La causa fundamental de pobreza entre las mujeres radica en la desigualdad en el acceso a los recursos económicos y políticos. En algunos países la legislación les impide la propiedad de la tierra, el acceso a la herencia o incluso la capacidad para obtener ingresos. Las constricciones de género, en muchos casos, relegan a las mujeres al trabajo no remunerado de cuidadoras, impidiendo que se ganen la vida y que la sociedad en su conjunto se beneficie de ello. El desarrollo de una ética del cuidado en todos los países es necesario. De hecho, en países como España, las mujeres que se han dedicado a estas funciones, necesarias, por otro lado, para el desarrollo normal de las comunidades y, en concreto, de las familias, luego se ven penalizadas a la hora de recibir pensiones, que son mucho más bajas que las de los varones que pertenecían a esa familia en la que la mujer realizaba esas funciones, porque se entiende que, como solo ellos cotizaron y recibieron salarios, la pensión de ellas se denomina no contributiva. Como vemos esto

⁶ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p.20

no es un problema solo de los países menos desarrollados. Es más, según los datos ofrecidos por la Unión Europea, las bolsas de pobreza mayores en la UE son las de mujeres viudas que han realizado un trabajo *no contributivo*.

El interés hacia el análisis del fenómeno de la pobreza desde una perspectiva de género tiene su origen en el movimiento internacional de mujeres y se basa en la necesidad de reconocer que la pobreza afecta a hombres y mujeres de manera diferente⁷.

La discriminación impide a las personas tener voz en el trabajo y participar plenamente. La discriminación trunca las oportunidades, lo cual hace que se malgaste el talento humano necesario para lograr el progreso económico y se acentúen las desigualdades y tensiones sociales. La discriminación es uno de los impulsores de la exclusión social y la pobreza.

Además de esto, es indispensable tener claro que el género, como la edad, la ubicación geográfica, etcétera, son factores que aumentan la vulnerabilidad de las mujeres⁸ y que el reforzamiento y apoderamiento de estas es una condición *sine qua non* para el desarrollo sostenible de las sociedades⁹. Estamos hablando de la vulnerabilidad múltiple, o la interseccionalidad de las condiciones de una persona que la hacen vulnerable por múltiples frentes y que tienen un efecto no de sumar, sino de multiplicar. Esto es, una niña es vulnerable, pero, si además es pobre, no es doble, sino tres o cuatro veces más vulnerable; si a estas características le añadimos elementos como la etnia o el lugar donde se encuentran nos encontramos con mujeres infinitamente mucho más vulnerables que otras y que varones con las mismas circunstancias.

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Al pensar en los ODS conviene salir de nuestros esquemas, de nuestras casas y países para intentar tener una visión lo más global y generalista posible. Así, en la mayoría de los países del

⁷ CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Entender la pobreza desde la perspectiva de género. 2004. P. 9. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5918/1/S0400008_es.pdf.

⁸ CEPAL. 2004. P. 13.

⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. «10. Igualdad de género y no discriminación» en <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/gender-equality/lang-es/index.htm>.

mundo, las mujeres son esenciales en áreas como la producción de alimentos y también en su distribución. Las mujeres con una menor influencia o poder dentro del hogar y dentro de la comunidad no podrán garantizar una distribución justa de los alimentos dentro del hogar¹⁰.

Del mismo modo, las desigualdades domésticas de poder basadas en el género colocan a las mujeres y a las niñas en primera línea con respecto a la malnutrición y al hambre. Sirva de ejemplo el caso de Kulikoro (Mali), donde el hombre es el encargado de aportar el grano con el que se hace una masa insípida para comer. La mujer ha de poner la salsa, que con suerte llevará algo de carne. Para ello el trabajo más accesible para ellas es trabajar sacando arena del río Níger. Si no consiguen dinero suficiente entonces se verán obligadas a prostituirse. Como la tradición en esta región manda que se coma del mismo plato pero por orden jerárquico (primero el padre, luego los hijos, a continuación las hijas y finalmente la madre), los mayores problemas de desnutrición se encuentran en las mujeres, las niñas y los niños.

La vulnerabilidad nutricional de las mujeres en la maternidad, que varía enormemente en función del país al que nos estemos refiriendo, está íntimamente ligado al estado nutricional de los recién nacidos y de los bebés¹¹. Es un problema, en particular, para las niñas y los niños, además de para las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que, como resultado de él, a menudo sufren anemia. Se estima que esta enfermedad es una de las principales causas de mortalidad materna¹². Problema que también la autora ha podido constatar en Kulikoro.

De este modo, cuidar la nutrición de las madres antes, durante y después del embarazo supondría una mejora general para toda la familia y reduciría la mortalidad materna e infantil, que es otro objetivo.

Por otro lado, hay un porcentaje elevadísimo de terrenos agrícolas en países en desarrollo que es gestionado por la mujer, que se dedica de forma individual a la agricultura en pequeños huertos o terrenos y de forma colectiva en los terrenos de la comunidad. Sin embargo, esto no trae aparejado un mayor poder en las decisiones vinculadas a temas tan relevantes para el sector como son las cuestiones del agua o del almacenamiento.

¹⁰ https://www.unscn.org/files/Publications/Briefs_on_Nutrition/Brief7_SP.pdf, p. 1.

¹¹ *Ibidem*.

¹² ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 80.

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Las diferencias biológicas entre hombres y mujeres son el fundamento de las discriminaciones por cuestiones de género: diferencias en cuanto a derechos, tareas, responsabilidades, comportamientos, etcétera. Estas discriminaciones que, generalmente, inclinan la balanza de manera desfavorable para las mujeres y las niñas inciden enormemente en su salud y su bienestar. Así,

«la falta de control de los recursos, la violencia de género, la carga que supone el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, una jornada laboral más larga y condiciones laborales insalubres, impiden a las mujeres llevar una vida sana»¹³.

Según datos de la Organización Mundial de la Salud¹⁴, aunque en el mundo el riesgo estimado de que una mujer muera por causas relacionadas con la maternidad es de 1 entre casi 5000 casos. Pero si atendemos a países menos desarrollados esta proporción se dispara hasta 1 de cada 180 casos.

Según datos de CIA Factbook, las estimaciones de este tipo de mortandad para el África Subsahariana son las mayores, encontrándonos como ejemplo en Mali, con 587 muertes por cada 100.000 nacidos vivos. Y se trata solamente de estimaciones, pues no todos los países cuentan, una vez más, con datos fiables a este respecto.

La mayoría de las muertes maternas pueden evitarse si las mujeres reciben una atención prenatal y posnatal adecuada. Un ejemplo claro de esto lo tenemos en el trabajo realizado por las Hermanas Franciscanas de María Auxiliadora y sus voluntarias en Kulikoro y los buenos resultados que está dando la formación en higiene pre- y posnatal.

En este sentido, las dificultades de acceso a hospitales o centros de salud de 24 horas han hecho que en muchos países se haya centrado el foco en «enseñar» y «convertir» a las antiguas parteras en matronas y comadronas. Incluso en países donde se producen ablaciones, ha habido un esfuerzo en convertir a las mujeres que se dedicaban a ello, y que, en consecuencia, prohi-

¹³ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 81.

¹⁴ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 81.

bida la ablación, perdían su poder en la sociedad, en matronas. De este modo, dándoles formación pueden seguir teniendo un papel importante en la sociedad y así, por un lado, no boicotean los esfuerzos de eliminar la mutilación sexual femenina y, por otro, su trabajo sirve para mejorar la salud materno-infantil.

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Hoy en día, más de 262 millones de niños y jóvenes no están escolarizados. Seis de cada diez niños no han adquirido todavía, tras varios años de estudios, las competencias básicas en lecto-escritura y aritmética. 750 millones de adultos son analfabetos, algo que contribuye a la pobreza y a la marginación.

La UNESCO ha recibido el mandato de coordinar los esfuerzos internacionales para alcanzar este objetivo mediante alianzas, orientaciones políticas y el reforzamiento de las capacidades, el seguimiento y la promoción¹⁵. Para ello, junto con UNICEF, el Banco Mundial, el UNFPA, el PNUD, ONU Mujeres y ACNUR, ha desarrollado la agenda mundial Educación 2030¹⁶, que reconoce que la igualdad de género requiere un enfoque que «garantice no solo que las niñas y los niños, las mujeres y los hombres obtengan acceso a los distintos niveles de enseñanza y los cursen con éxito, sino que adquieran las mismas competencias en la educación y mediante ella».

La igualdad de género, como no podría ser de otra manera, es una prioridad estrechamente ligada a los esfuerzos de la Organización para promocionar el derecho a la educación y lograr los ODS. Y es que el propio objetivo así lo reconoce, pues el ODS 4 tiene como finalidad «garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos» y el ODS 5 tiene como finalidad «lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas»¹⁷.

Una niña o una mujer que asiste a la escuela está ejerciendo su derecho fundamental a la educación. Además, tiene una mayor

¹⁵ <https://es.unesco.org/themes/liderar-ods-4-educacion-2030>.

¹⁶ https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa.

¹⁷ Información de la web de la Unesco: <https://es.unesco.org/themes/educacion-igualdad-genero>.

posibilidad de alcanzar su pleno potencial en el transcurso de la vida, ya que estará mejor preparada para obtener un trabajo decente y bien remunerado, por ejemplo, o alejarse de un hogar violento.

La educación es esencial para que las mujeres puedan alcanzar la igualdad de género y convertirse en agentes de cambio. Al mismo tiempo, las mujeres educadas benefician a las sociedades enteras. Contribuyen de modo sustancial a las economías prósperas y a mejorar la salud, la nutrición y la educación de sus familias.

Con idea de no abandonar a Mali como país de referencia en este capítulo, es obligado mencionar el colegio público Fraternidad-Reino de España patrocinado por el Ministerio de Defensa español, en un barrio de Kulikoro donde los padres no querían que sus hijos e hijas se desplazasen a otras escuelas más lejanas, pues muchos desaparecían por el camino. Actualmente esta escuela es una de las mejores y más valoradas de Kulikoro.

Por su parte, el centro social Madre Bernarda, ha sido sufragado por el Ministerio de Defensa, el Principado de Asturias y Manos Unidas. Las hermanas Janeth y Teodora son las misioneras colombianas que lo gestionan. La primera asegura que «gracias al Ministerio de Defensa este centro ha visto la luz del día. España, con tantos benefactores, ha cambiado la vida de muchas mujeres y de muchas familias»¹⁸.

Nótese que las niñas tienen muchos obstáculos que saltar para continuar sus estudios: las tareas que se le asignan como niña (cuidado de la familia y apoyo a la madre) y como adulta (madre) hacen que no sea una prioridad su escolarización. Matrimonios tempranos, cuestiones de seguridad, coste de los estudios (incluso si la matrícula es gratuita, hay que pagar uniformes, libros, material) y cuando los recursos son pocos, ellas no son las elegidas.

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Este es el objetivo más específico relacionado con la igualdad de género. Requiere el trabajo en muchas áreas, por lo que cuenta

¹⁸ TARILONTE, Elena. «Más allá de la misión». *Revista Española de Defensa* N.º 348 (marzo 2018), p. 26. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2018/red-348-cooperacion.pdf>.

con catorce indicadores específicos de género y se complementa con la transversalidad del resto de ODS.

Este objetivo engarza y bebe de la llamada Agenda de Mujer, Paz y Seguridad, que ya en el año 2000 iniciaba el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con la Resolución 1325. Con las subsiguientes resoluciones esta agenda, al menos en lo normativo, se puede considerar muy consolidada; pero no así en su implementación. Y esto sucede a pesar de que tanto la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad como la Agenda 2030 reconocen que la igualdad entre hombres y mujeres es indispensable para la paz y la seguridad pero también para el desarrollo sostenible de las comunidades.

Según el informe de ONU Mujeres y según datos del año 2016, en 18 países los esposos pueden impedir de manera legal que sus mujeres trabajen de forma remunerada; en 39 las hijas y los hijos no tienen iguales derechos hereditarios; 49 países carecen de leyes que protejan a las mujeres de la violencia doméstica y, aunque cueste creerlo, en 37 países los autores de una violación quedan libres de cargos si están casados o si posteriormente contraen matrimonio con la sobreviviente¹⁹.

Para alcanzar este objetivo se proponen seis metas:

1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas.
3. Eliminar todas las prácticas nocivas.
4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados.
5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo:
 - a) Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos.
 - b) Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones.
 - c) Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes susceptibles de sanción para promover la igualdad de género.

¹⁹ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 87.

6. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos.

Aunque la violencia contra las mujeres y las niñas no es la única que existe, sí podemos decir que son las principales víctimas. La violencia contra las mujeres y las niñas es una de las violaciones de los derechos humanos más generalizada en el mundo hoy en día y ocurre en todos los países²⁰. Generalmente, esta violencia se dirige más hacia el género femenino por las desigualdades en las concepciones de género. No es una violencia inevitable, ni siquiera durante el conflicto armado, a pesar de que sea ubicua, en muchos casos esté aceptada socialmente y generalmente quede impune. Esta violencia puede adoptar múltiples formas, como física, sexual, psicológica y económica. Incluso algunos autores hablan de violencia estructural como imbuida en el contexto cultural, social, etcétera, que subyace en esta violencia evidente, pero lo otro que no se ve está en la base.

La violencia sexual, que no es la única, como hemos visto, ni se dirige exclusivamente hacia mujeres y niñas, es una de las mayores lacras de las sociedades. En Mali, por ejemplo, ha aumentado. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la violencia sexual como: «todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo»²¹.

La meta 5.3 se refiere a la eliminación de prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado o la mutilación genital femenina. Se trata también de actos de violencia, en este caso contra niñas y que, además de violar sus derechos humanos, tienen muchas consecuencias perniciosas asociadas. Una niña pequeña que es casada suele verse obligada a abandonar la escuela y tiene más probabilidades de quedar embarazada muy joven, lo que tiene mucha incidencia en la mortalidad materna. Por su parte, la mutilación genital trae muchas posibilidades de infecciones durante la agresión y durante toda su vida para las niñas, dificultades y dolores al mantener relaciones sexuales y un

²⁰ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 88.

²¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Violencia contra la mujer: violencia de pareja y violencia sexual contra la mujer*. Nota descriptiva N°. 239. Actualización de septiembre de 2011. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2011.

largo etcétera. Por estos motivos, en un informe de 2016 para el Consejo de Derechos Humanos, el relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes reiteró que, tanto el matrimonio infantil como la mutilación genital femenina, además de otras prácticas nocivas como los «crímenes de honor» han de ser considerados violencia de género, maltrato y tortura²².

En Mali, la proporción de mujeres que contrajeron matrimonio antes de cumplir los 15 años aumentó en 6,6 puntos porcentuales y en 17,4 puntos porcentuales en el caso de las mujeres que contrajeron matrimonio antes de los 18 años, si se comparan con las tasas registradas entre las mujeres de 20 a 24 años de edad y de 45 a 49 años de edad²³.

En la visita de esta autora a Kulikoro tuvo la suerte de conocer a más de cincuenta mujeres. Todas ellas habían sufrido mutilación sexual femenina. En muchísimos casos los padres están en contra de esta práctica para sus pequeñas hijas, pero son sus madres, las abuelas paternas, las que, en contra de la opinión parental en algunos casos, se llevan a las niñas y las devuelven mutiladas. Esto está sucediendo incluso en nuestros países, con niñas hijas o nietas de inmigrantes, por lo que se han desarrollado mecanismos de vigilancia a las niñas de esas edades en países donde pueden sufrir esta mutilación.

Una mujer y un hombre valientes no se lo habían hecho a su hija menor, y a diferencia de su hermana mayor que sí que la tenía hecha, sufría el estigma social y posiblemente no encontraría marido. Entender desde nuestra perspectiva las dificultades que supone en muchos países no tener marido ni familia no es fácil. Y es que todo lo que trae aparejado es muy difícil de subsanar en lugares donde no es sencillo encontrar un trabajo para una mujer y, desde luego, no existen pensiones ni nada parecido, por lo que el cuidado que puedan proporcionar los hijos en edades avanzadas es vital. Este es un ejemplo más de que sin lograr este ODS dedicado a la igualdad de género, será mucho más difícil o imposible lograr los demás. Todos están relacionados, todos son importantes, pero este ODS 5 tiene una transversalidad de especial relevancia.

²² ONU Mujeres (2018). Óp. cit., pp. 90 y 91.

²³ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 92.

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

Ya en 2010 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 28 de julio la Resolución 64/292²⁴, en la que reconoce el agua potable y el saneamiento básico como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Ya entonces, la Asamblea de Naciones Unidas se mostró «profundamente preocupada porque aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso al agua potable y más de 2600 millones de personas no tienen acceso al saneamiento básico, y alarmada porque cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento»²⁵. ¿Somos capaces de imaginar ahora que nos ha golpeado la COVID-19 y que nos han advertido de que lavarse las manos con agua y jabón es la mejor práctica para evitar contagios lo que esto supone?

Las consecuencias de la falta de agua potable o de saneamiento básico golpean de manera especial a las mujeres y a las niñas que frecuentemente, como es el caso de Mali, son las encargadas de proveer el agua a sus casas. Para ello en muchos casos han de recorrer largas distancias, faltando a la escuela y con los peligros de ser atacadas. A pesar de esto, este objetivo no cuenta con ningún indicador específico de género, y esto parece un grave error que ya fue detectado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

- Es difícil poder alcanzar metas como las establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativas al agua, a menos que se integre la perspectiva de género dentro de las actividades de planificación e implementación.
- Unas instalaciones de agua mejoradas reducen el tiempo, la carga doméstica y sobre la salud de las mujeres, lo que les proporciona más tiempo para labores productivas, y actividades educativas, de capacitación y de ocio.
- Un acceso adecuado a servicios de agua y saneamiento aumenta la privacidad y reduce el riesgo de ataques y

²⁴ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. A/RES/64/292 Disponible en https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

²⁵ *Ibidem*.

abusos sexuales a las mujeres y las niñas mientras reco-gen agua.

- Una mayor tasa de supervivencia infantil es uno de los precur-sores hacia una transición demográfica con menores tasas de fertilidad; al tener menos hijos se reducen las cargas familia-res y del hogar de las mujeres, que ven así favorecidas sus oportunidades de desarrollo personal²⁶.

Cabe indicar que, puesto que la gestión del agua para comida, limpieza personal y del hogar, es tarea de las mujeres, solo empo-derándolas a ellas y solo con una clara perspectiva de género se podrá lograr este objetivo

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos

Este objetivo tiene características que le asemejan mucho al anterior. Y es que cuando no hay otros tipos de fuentes de ener-gías, son de nuevo las mujeres y las niñas las encargadas de recorrer largas distancias para proporcionar leña al hogar con los peligros mencionados más arriba.

Además de esto, al igual que sucede con el agua, que muchas veces supone un peligro para la salud, a largo plazo la quema de combustibles sólidos dentro del hogar, que es donde más tiempo pasan mujeres y niñas, pasa también factura. Y de igual manera que sucede con el ODS 6, el ODS 7 no tiene ningún indicador específico que atienda a las cuestiones de género.

El uso de combustibles sólidos para cocinar y calentar el hogar alcanza sus niveles máximos en el África Subsahariana y Ocea-nía, donde un 85,7 % y un 86,2 % de los hogares, respectiva-mente, dependen de ellos²⁷.

Las mujeres son, por tanto, las principales usuarias de energía, pero, sin embargo, se encuentran ausentes de los sectores donde se toman las decisiones sobre los recursos energéticos.

²⁶ NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DAES). Decenio internacional para la Acción «El agua fuente de vida» 2005-2015. Disponible en <https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/gender.shtml>.

²⁷ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 106

Desde la ONG Ongawa también nos advierten de que,

«es necesario que el sector energético comprenda la necesidad de formar equipos sensibles al enfoque de género para que puedan apoyar los proyectos y políticas que se elaboran en hidrocarburos, electricidad, energías renovables, etc., pues muy pocas mujeres están involucradas en el sector energético y en la planificación energética; y aún menos mujeres están formadas en el enfoque de género por lo que no es común que hablen de las necesidades de las mujeres»²⁸.

Excepciones a la regla hay, afortunadamente, como podemos leer en el capítulo 5 con los proyectos y compromisos de la empresa española Iberdrola.

A pesar de todo lo anterior, las mujeres deben ser vistas no exclusivamente como víctimas de la pobreza energética, sino como agentes de cambio. Posibilitar el acceso de las mujeres a servicios energéticos limpios y sostenibles para alimentación, iluminación y calefacción del hogar y con fines productivos tiene enormes beneficios sobre su salud y tiene consecuencias muy positivas sobre los niveles de empoderamiento de la mujer, su nivel de educación, nutrición y multiplica sus oportunidades económicas y su participación en actividades comunitarias²⁹.

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

¿Cómo puede ser posible que este ODS tenga siete indicadores específicos de género y los dos anteriores ninguno? Cabe pensar cómo vamos a lograr el pleno empleo sostenible si las mujeres están yendo a recoger agua y leña y las niñas también, de modo que no van a la escuela y no se forman.

Porque para que el crecimiento económico contribuya al desarrollo sostenible ha de ser inclusivo. La igualdad de género en el empleo es esencial para el desarrollo. Cuando las mujeres acceden a trabajos decentes aumenta la inversión en los hijos, lo que reporta beneficios de todo tipo a medio y largo plazo³⁰.

²⁸ Información de la web <https://ongawa.org/>.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 108.

Veremos qué datos arrojan los indicadores a este respecto cuando se analicen, pero todo apunta a que las desigualdades de género en el mercado laboral persistirán y que las mujeres seguirán participando mayoritariamente en empleos inestables y con pocas protecciones.

La Organización Mundial del Trabajo, en su compromiso con este objetivo estima que más de 600 millones de nuevos empleos deberán ser creados de aquí a 2030 solo para seguir el ritmo de crecimiento de la población mundial en edad de trabajar. Esto representa alrededor de 40 millones de empleos al año. También necesitamos mejorar las condiciones de los 780 millones de hombres y mujeres que trabajan pero no ganan lo suficiente para superar ellos y sus familias el umbral de la pobreza de 2 dólares al día³¹. Ahora que hemos visto lo que una pandemia puede hacer en la economía resulta casi imposible creer que lleguemos a cumplir estas cifras.

En este caso, una vez más, estamos ante un problema del norte y del sur. En España, los trabajos precarios, peor pagados y de media jornada suelen ser desempeñados por mujeres, sin ir más lejos.

Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Este objetivo tampoco tiene ningún indicador específico de género. De nuevo parece una medida desacertada si tenemos en cuenta que la infraestructura, la industrialización y la innovación son esenciales para el desarrollo sostenible e inclusivo.

La única razón por la que muchas de las nuevas industrias manufactureras pueden ser competitivas es porque se benefician de condiciones laborales injustas y de los bajos salarios que cobran las trabajadoras. Pueden surgir nuevos empleos de servicio para las mujeres con un nivel de estudios elevado, aunque la mayoría siga ocupando puestos inseguros y mal pagados, por ejemplo, en el sector del trabajo doméstico³².

Cambios estructurales, como puede ser el paso de una economía agraria a una industrializada, casi nunca son neutros con respec-

³¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Información disponible en <https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang--es/index.htm>.

³² <http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-9-industry-innovation-infrastructure>.

to al género³³. El empleo en investigación e innovación continúa dominado por hombres.

Por otro lado, no podemos olvidar el papel de la mujer como consumidora y tomadora de decisiones.

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

La desigualdad de ingresos no para de crecer. El 10 % más rico de la población se queda hasta con el 40 % del ingreso mundial total, mientras que el 10 % más pobre obtiene solo entre el 2 % y el 7 % del ingreso total. En los países en desarrollo, la desigualdad ha aumentado un 11 %, si se considera el aumento de la población³⁴.

Estas desigualdades han aumentado en casi todas partes en las últimas décadas, pero a diferentes velocidades. La más baja es en Europa y la más alta es en el Medio Oriente. Para frenar este aumento de las disparidades, es necesario adoptar políticas sólidas que empoderen a las personas de bajos ingresos y promuevan la inclusión económica de todos y todas, independientemente de su género, raza o etnia. Por este motivo resulta absolutamente inasequible este ODS si, de nuevo, las políticas de mejora e igualdad no se adoptan con perspectiva de género.

Los datos del PNUD³⁵ sostienen esta idea porque en solo el 60 % de los países evaluados, las mujeres tienen el mismo acceso a los servicios financieros que los hombres. Y a la propiedad de la tierra, en solo el 42 % de los países estudiados. Además, las mujeres pasan, en promedio, el doble de tiempo en el trabajo doméstico no remunerado que los hombres.

Por otro lado, las perspectivas de futuro no son muy halagüeñas. Ya hemos podido ver cómo unos ODS se imbrican con otros. En este caso, el cambio climático, según el FMI, agravará las desigualdades dentro incluso de nuestro propio país³⁶.

³³ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 111.

³⁴ Información disponible en la web del PNUD: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-10-reduced-inequalities.html>.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ PARDO, Pablo. «El FMI prevé que el cambio climático aumente la desigualdad entre la 'España rica' y la 'España pobre'». *El Mundo*, 16 octubre de 2019. Disponible en <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2019/10/16/5da612affdddffe5198b4656.html>.

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

En 2015, la población mundial alcanzó la cifra de 7300 millones de habitantes y se espera que en el 2050 se superen los 9000 millones. En este periodo, la mitad de este crecimiento se dará en nueve países: India, Nigeria, Pakistán, República Democrática del Congo, Etiopía, República de Tanzania, EE. UU., Indonesia y Uganda³⁷.

Actualmente, más de la mitad de la población vive en ciudades. El futuro augura la continuación de esta tendencia y sobre todo el aumento de las llamadas megaciudades.

La migración de zonas rurales a urbanas presenta un sesgo de género, puesto que muchas ciudades del mundo en desarrollo tienen una población con un número mayor de mujeres³⁸.

El derecho de las mujeres al aprovechamiento de los beneficios y de las oportunidades que ofrecen las ciudades y la participación en su diseño y rediseño en igualdad de condiciones con los hombres, todavía se encuentra lejos de cumplirse, especialmente entre las que cuentan con un menor nivel de ingresos³⁹.

La Nueva Agenda Urbana (NAU), adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III), llevada a cabo entre el 17 y el 20 de octubre de 2016 en Quito (Ecuador), establece parámetros para el desarrollo de las ciudades en los próximos 20 años. Comparte las grandes metas de los ODS: no dejar a nadie atrás, economías urbanas sostenibles e inclusivas y sostenibilidad ambiental, son los tres principios con los que parte la NAU⁴⁰.

La Nueva Agenda Urbana sostiene que, para lograr la igualdad de género, se debe garantizar los derechos humanos de las mujeres y su participación plena y efectiva en los diversos niveles de adopción de decisiones, eliminando toda forma de discriminación y violencia hacia ellas. Entre los compromisos de la NAU, se

³⁷ NACIONES UNIDAS. *World Population Prospects. 2015 revision*. Disponible en https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf. Citado en Hidalgo, María del Mar. *Las ciudades como objetivo de desarrollo sostenible*. Documento informativo del IEEE, 03/2017, p. 2. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEI03-2017_Ciudades_Sostenibles_MMHG.pdf.

³⁸ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 115.

³⁹ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 115.

⁴⁰ NACIONES UNIDAS. *Habitat III. Nueva Agenda Urbana*. 2017. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

destaca incorporar la participación ciudadana incluyendo demandas de género en el proceso de planificación e implementación de políticas públicas urbanas y territoriales, basadas en nuevas formas de asociación entre los Gobiernos y la sociedad civil⁴¹.

En la Asamblea de Mujeres celebrada en este marco, el 15 de octubre, representantes de Gobiernos nacionales y locales abordaron las graves brechas de género que existen para alcanzar la igualdad en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, haciendo énfasis en la necesidad de construir ciudades seguras, con facilidad de transporte y proximidad de servicios, donde hombres y mujeres puedan conciliar la distribución del trabajo y el cuidado de las personas dependientes.

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

De nuevo en este ODS no encontramos ningún indicador específico de género. Sin embargo, sobre todo en los países menos desarrollados, los patrones de consumo y producción insostenibles causan daños desproporcionados en la vida de las mujeres y de las niñas porque afectan al agotamiento de los recursos naturales y al avance del cambio climático. Por supuesto esto bebe de los ODS 13, 14 y 15, como veremos a continuación.

Este objetivo 12 también tiene muchísimo que ver con la desigualdad entre países, ODS 10, pues el consumo irresponsable de unos afecta desproporcionadamente a otros.

No obstante, el Objetivo 12 no contempla la perspectiva de género. También otros procesos relacionados, como el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, aprobado en el año 2012 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), son, en gran medida, indiferentes a las cuestiones de género⁴².

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Poca gente duda ya de que el cambio climático es una realidad. Se pueden discutir sus causas, pero no su existencia ni tampoco

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 118.

su impacto en los ecosistemas naturales. Sequías, inundaciones, pandemias...

Las consecuencias para las mujeres y las niñas de estos desastres naturales son especialmente negativas. Esto se debe a que tienen 14 % más de posibilidades de fallecer durante un desastre que los hombres y los niños⁴³. Y no solo eso, como hemos visto en páginas anteriores, en muchos países es tarea de mujeres y niñas recolectar madera o llevar agua al hogar. Por otro lado,

«a nivel mundial, las mujeres están profundamente implicadas en la agricultura (ODS 2), son las principales encargadas del forrajeo (ODS 7 y 15) y de la recolección de agua (ODS 6) y desempeñan un papel muy importante en la pesca a pequeña escala y en la comercialización de alimentos de origen marino (ODS 14)»⁴⁴.

Sufren, además, desigualdades en el acceso a la tierra, al crédito o a la tecnología y la información, de modo que es más difícil para ellas adaptarse al cambio climático.

Al menos, este ODS sí que cuenta con un indicador específico de género:

«Número de países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo que reciben apoyo especializado, y cantidad de apoyo, en particular financiero, tecnológico y de creación de capacidad, para los mecanismos de desarrollo de la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático, incluidos los centrados en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas»⁴⁵.

No obstante todo esto, existe una importante ausencia de estadísticas sobre los efectos de género que ejerce el cambio climático y la gestión de los recursos naturales de los que tanto dependen los medios de vida de las mujeres⁴⁶.

⁴³ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 199.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ NACIONES UNIDAS. A/RES/71/313 Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, p. 16. Disponible en https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf.

⁴⁶ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 199.

Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Este ODS, como todos los demás, también tiene relevancia para las mujeres, pues, como hemos visto, muchas de ellas viven de la pesca a pequeña escala. Pero además de eso, al igual que los hombres, ven peligrar su salud con los contaminantes, los vertidos, los plásticos...

Pero de nuevo hemos de indicar que faltan datos de género en relación a los recursos marinos. Esto, además, no tendrá solución a corto plazo pues ninguna de las metas de este ODS tiene en cuenta la perspectiva de género.

Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica

Millones de personas dependen de los bosques para subsistir. Sin embargo, la disminución de la masa boscosa avanza a un ritmo vertiginoso. Y aunque de nuevo, esta problemática afecta a hombres y mujeres, no lo hace por igual. Es por ello necesario, una vez más, abordar este problema con perspectiva de género. No obstante, este ODS tampoco tiene ningún indicador específico de género.

Pero el impacto de la deforestación sí que tiene perspectiva de género: en lugares pobres las mujeres dependen de los bosques para recolectar leña, forraje y alimentos. Por su parte, los hombres viven más de la tala de la madera para emplearla en la construcción.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se calcula que hoy en día viven en la Amazonía colombiana cerca de 405 000 mujeres; y se espera que para el 2020 la cifra se incrementará a alrededor de 437 000 (Dane, 2010). Esto representa cerca del 51,8 % de la población en esta región del país. Si bien hay más mujeres que hombres, las brechas en temas de género en la Amazonía colombiana son preocupantes pues se evidencia la ausencia de acciones incluyentes y sensibles que visibilicen el liderazgo de mujeres dentro de la región.

Objetivo 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

La palabra *inclusivas*, repetida incluso, en el propio título de este ODS ya nos da la pista de que esta vez no se ha querido obviar la perspectiva de género. De este modo, encontramos seis indicadores específicos al respecto.

Resulta fundamental contar con instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas para lograr la igualdad de género y el desarrollo sostenible, permitiendo que las mujeres puedan acceder a la justicia y a otros servicios públicos esenciales⁴⁷.

Cuando no hay gobernanza, no hay igualdad, ni las instituciones funcionan correctamente para todo el mundo; la inestabilidad aumenta. En muchos países instituciones como la justicia o la policía desatienden las necesidades y problemas de mujeres y niñas. Si hay impunidad, poco se puede hacer para evitar las lacras que a veces destrozan las vidas de mujeres y niñas. Y si no hay suficiente representación femenina en las instituciones de gobernanza es más difícil luchar contra esta impunidad.

Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030, considerada por algunos como una gran gesta colectiva, no podía de ningún modo obviar el instrumento que la hizo posible: las alianzas⁴⁸.

Este ODS cuenta con un indicador que tímidamente puede considerarse específico de género: 17.18.1 Proporción de indicadores de desarrollo sostenible producidos a nivel nacional, con pleno desglose cuando sea pertinente para la meta, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.

Afortunadamente existen iniciativas que tratan de llenar este vacío. Un ejemplo es EvalGender+, una alianza compuesta por 37 organizaciones cuya intención de coordinar y maximizar los

⁴⁷ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 126.

⁴⁸ SALLÉ ALONSO, Carlos. «Las alianzas como instrumento crítico en el éxito de la Agenda 2030» en vv.aa. «La Agenda 2030 y los ODS. Nueva arquitectura para la seguridad». Presidencia de Gobierno. 2019, p. 111.

esfuerzos para fortalecer la evaluación centrada en la equidad y sensible al género, a través de: a) la movilización social de los actores clave; b) promoción de la innovación práctica; y c) facilitación del aprendizaje y el intercambio de experiencias⁴⁹. Esta alianza ha puesto ya diversas iniciativas centradas en evaluar los ODS desde la perspectiva que le dota de espíritu propio: no dejar a nadie atrás.

Y es que compartimos planeta, sus problemas y, por tanto, sus soluciones. De ahí que la máxima de no dejar a nadie atrás debe atender también a la mitad de la población: las mujeres que, en tantos casos, como hemos visto, viven estos problemas de manera diferente. Para eso se requiere un mayor compromiso en el establecimiento de alianzas que se centren en la movilización de recursos adecuados, en el comercio justo y en el progreso tecnológico⁵⁰. Todas estas acciones, si se tiene en cuenta la perspectiva de género, redundarán en una mayor igualdad de género.

Conclusiones

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, el marco de los ODS es sensible a la perspectiva de género en seis de los objetivos: 1,3,4,5,8 y 16. Sin embargo, en otros de especial relevancia, como el 2,10, 11,13 y 17, es tibio al respecto y en el resto ni siquiera menciona este tipo de cuestiones. Pese a las críticas que esto puede suscitar si entendemos que el ODS 5 sobre la igualdad de género no solo es un fin en sí mismo, sino un motor para los demás; no hemos de perder la perspectiva de que la Agenda 2030 es uno de los mayores consensos jamás alcanzados y que las sensibilidades de todos los países y mandatarios sobre estas cuestiones y otras muchas no son las mismas.

Otro tema olvidado, también por despertar distintas sensibilidades son poblaciones menos visibles como mujeres y niñas con discapacidad, migrantes, desplazados o personas con identidad de género diversa. En cualquier caso, sin hacer un repaso de cómo van los indicadores en los años venideros, va a ser todo un desafío porque muchos países no desglosan datos entre mujeres y hombres, o directamente no tienen datos de muchas áreas, pero aún más difícil es contar con datos sobre estos colectivos

⁴⁹ Ver web de EvalPartners: <https://www.evalpartners.org/>.

⁵⁰ ONU Mujeres (2018). Óp. cit., p. 129.

más ocultos y rechazados. Entre ellos cabe incluir otras discriminaciones cruzadas que suman género, etnia, religión...

Es por eso que sí que dejamos gente atrás, pero no hay que olvidar que no todos los países salimos de la misma casilla de salida ni tenemos los mismos problemas y deficiencias. Aunque más utópico que real, «no dejar a nadie atrás» sigue siendo un espíritu válido, una meta irrenunciable hacia la que seguir caminando. La Agenda 2030 exige la consecución universal de todos los ODS garantizando el bienestar de todas las sociedades. Esta agenda, como ya habrá intuido el lector, utilizando palabras del cantautor Pablo Milanés, «no es perfecta, mas se acerca a lo que simplemente soñé»⁵¹.

⁵¹ MILANÉS, Pablo. *El breve espacio en que no estás* [Canción]. 1984.

Capítulo tercero

La Unión Europea y los ODS

Félix Fernández-Shaw

«I will refocus the European Semester into an instrument that integrates the United Nations Sustainable Development Goals».

«Each Commissioner will ensure the delivery of the United Nations Sustainable Development Goals within their policy area. The College as a whole will be responsible for the overall implementation of the Goals».

He querido empezar este artículo sobre la UE y los ODS citando el compromiso escrito de la presidenta electa de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ante el Parlamento Europeo el pasado mes de julio. ¿Por qué interesa tanto a la UE estos ODS? ¿Cuáles son los objetivos políticos, económicos, sociales y medioambientales que la UE quiere alcanzar con dicho compromiso? Para resolver estas preguntas es necesario primero conocer a fondo la Agenda 2030 y los ODS, y después enmarcar en ella la actividad de la UE en su ejecución.

El lector de este libro que haya llegado hasta aquí tendrá ya una idea razonable de la Agenda 2030. Pero ¿y de su significado histórico y global? Es ya un lugar común explicar que la Agenda 2030 es un acuerdo global, pero podríamos arriesgar un poco

más y decir que es el primer documento auténticamente global en nuestra historia reciente. De nuevo, el lector conocedor de los temas podría rebatir esta aseveración algo tajante señalando que no es ni mucho menos el primero, ni tampoco el único. Y, sin embargo, desde un punto de vista histórico y global, mantengo mi afirmación.

En primer lugar, es un documento de contenido global. Empezamos a preparar en 2011 la siguiente generación de los ODM, que *vencían* en 2015. Entonces teníamos claro, al menos en la UE, que los ODM se habían concentrado en una serie de temáticas convencionales de desarrollo, cuyo contenido estaba siendo superado por la realidad global. Frente a un mundo en expansión tecnológica y en consumo de naturaleza, en limitación climática y en desigualdad creciente, la complejidad e integridad del concepto de desarrollo sostenible se presentaba como mucho más eficaz para solucionar los problemas globales y su gobernabilidad.

Aunque a muchos les parecieran demasiados los 17 ODS, lo cierto es que cubren de manera integral todas las áreas temáticas necesarias para la organización de la sociedad y su compatibilidad con los límites planetarios. La UE empujó desde el primer momento para combinar en un solo documento lo esencial de los compromisos políticos, económicos, sociales y medioambientales e interrelacionarlos, aceptando el empuje de otros países en desarrollo para incluir también los medios de ejecución. Y lo hacen de una manera muy querida para la UE: «no dejar a nadie atrás».

En Europa, las sociedades se han organizado para poner en común los medios necesarios para que la igualdad de todos los ciudadanos sea un hecho, y allí donde no lo sea (por razones de nacimiento, género, religión, etcétera), esos medios comunes, normas, financiación, etcétera, deben concurrir y promover esa igualdad. La manera de alcanzarlo queda al arbitrio de cada sociedad así constituida, pero no el objetivo común a alcanzar. Y, sin embargo, hay quienes de manera intencionada o no dicen que los ODS no abarcan o incluyen los derechos humanos. Nada más lejos de la verdad. Y no solamente porque la UE, firmemente respaldada por un nutrido grupo de países, defendiera el ODS 16, el de la gobernabilidad política, sino porque el resto de ODS interpretan el término *nadie* de manera absoluta, es decir, todos, por el mero hecho de ser persona están incluidos y amparados por la Agenda 2030.

Y aunque cualquiera que los lea de manera distraída no verá en ellos avances revolucionarios en materia de igualdad de género, salud, educación, trabajo decente, inversión, gobernanza económica, cambio climático, biodiversidad, etcétera, su codificación en un solo documento los convierte en un instrumento de gobierno global desde lo nacional. Y permite que todos estos temas hayan de plantearse de manera holística, todos a la vez, como un todo; en realidad, como se gobierna una sociedad. A ello hay que añadir los ODS 16 y 17, y los medios de ejecución de cada ODS, fundamentales, a la hora de vincular los objetivos con los medios.

En segundo lugar, la Agenda 2030 es un documento de negociación y acuerdo global. De nuevo, en 2011, la UE insistió en que la negociación tampoco podía excluir a nadie. Todos los Estados miembros de Naciones Unidas, pero también las organizaciones regionales y multilaterales, las instituciones financieras y bancarias internacionales, participaron en su negociación y en su diseño.

Pero el proceso fue aún más allá de esta institucionalidad. En la negociación misma en Nueva York, se incluyó a la sociedad civil en sentido amplio, a las ONG, a las fundaciones, al sector privado, a la comunidad científica y universitaria, a las regiones y a las ciudades. Pese a las reticencias iniciales, aunque ancladas en el pasado, lógicas desde el ángulo intergubernamental, la sociedad civil participó muy activamente, liderando el proceso, aportando ideas y entusiasmo, muchas de las cuales han encontrado su sitio en la Agenda 2030. Y aun más allá, la negociación neoyorquina se vio completada y revitalizada por un proceso de consultas nacionales, lideradas por los Gobiernos y Naciones Unidas en cada país, en los que se procuró integrar y facilitar la presencia de todos los sectores de la sociedad.

Finalmente, todos estaban representados en aquella sala en 2015 cuando la gente se levantó y empezó a aplaudir en apoyo ovacionado del texto final propuesto por los cofacilitadores de Kenia e Irlanda, con el incansable apoyo de Amina Mohamed, ovación que se extendió a toda la sala. Adopción por aclamación.

La UE tuvo claro desde el principio que esta era la única senda posible. La Agenda 2030 es una agenda de transformación radical del modelo de desarrollo clásico a escala planetaria. Para que exista esa transformación es imprescindible que las sociedades y las personas se impliquen, debatan, conozcan los distintos elementos y características que las conforman y entiendan las

opciones de transformación hacia un modelo de desarrollo sostenible. Solo así aceptarán y ejecutarán en su vida diaria, en sus modalidades económicas, políticas, sociales y medioambientales, las decisiones y las renuncias que conllevan la transformación. Unos lo llamamos democracia.

Por eso, la UE desplegó todos sus instrumentos de acción exterior en apoyo de Gobiernos, Naciones Unidas y sociedad civil, impulsando activamente este proceso de negociación tanto en Nueva York como en cada país miembro de Naciones Unidas.

En tercer lugar, la Agenda 2030 es un documento de ámbito y ejecución global. Frente a los ODM, que se aplicaban solo a los países en desarrollo, los ODS se aplican a todos los Estados miembros de Naciones Unidas, en todos los continentes. En 2015, la Agenda 2030 reconocía por primera vez que todos somos países en desarrollo... sostenible, pues el modelo de desarrollo histórico no lo es. Esto implica que unos tienen que cambiar y otros tienen que adaptarse, pero todos han adquirido el compromiso de hacerlo. Este cambio es crucial, pues hace de la Agenda 2030 la clave de bóveda de la gobernabilidad planetaria. Junto con el Acuerdo de París y la Agenda de Adís Abeba para la financiación al desarrollo, ambos incorporados en la Agenda 2030.

Los tres fueron acordados en 2015, año que desde mi punto de vista cierra el proceso de transición desde el final de la Edad Contemporánea con la caída del muro en 1989. 2015 da comienzo a la Edad Global, que podría describirse como el momento en que la raza humana ha cubierto todas las esquinas del planeta y ha entendido que su desgobierno global le lleva a un impacto planetario de consecuencias imprevisibles, e incluso catastróficas. Por eso, 2015 es el año cumbre del multilateralismo, defendido con uñas y dientes por la UE, consciente por experiencia propia que es la principal vacuna contra los enfrentamientos y la injusticia, con el predominio del fuerte sobre el débil en un mundo sin reglas que permitirá que el débil (y en particular las marginadas) sea dejado detrás. El periodo 1989-2015 tiene muchas similitudes con el anterior proceso de transición entre 1789 y 1815, del que se podría aprender algunas lecciones, pero esa es otra historia.

De ahí que fuera tan importante para la UE que los ODS fueran un compromiso de y para todos los Estados. Porque la UE quería impulsar la transformación planetaria y mostrar y demostrar que esta no era ya una agenda del norte para el sur, sino para toda

la humanidad. Y estos cuatro años que llevamos han demostrado como poco a poco la Agenda 2030 va ganando terreno en el diálogo nacional, político, bilateral, como marco integral (primera globalidad), propio (segunda globalidad) y común (tercera globalidad) para unas relaciones bilaterales enmarcadas en un objetivo planetario. Es una revolución.

Tras haber desentrañado el significado histórico y global de la Agenda 2030 y perfilado el interés de la UE en su desarrollo y ejecución, ¿qué está haciendo la UE para cumplir la Agenda 2030?

Desde el punto de vista exterior, la UE ha convertido rápidamente la Agenda 2030 en su principal exponente de acción exterior, como lo demuestran la Estrategia Global de la UE presentada por la alta representante y vicepresidenta de la Comisión Federica Mogherini en 2016, el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo acordado por la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo en 2017. Junto con el Acuerdo de París y la Agenda de Adís Abeba, la UE ha plantado la Agenda 2030 en el centro de su diálogo con los países socios y está comenzando a desarrollar el formato de los diálogos ODS, donde tanto la UE como el país socio presentan de manera franca y directa sus desafíos en materia de desarrollo sostenible y sus políticas orientadas a alcanzar los ODS.

Del mismo modo, la UE y sus Estados miembros están impulsando la programación conjunta de sus fondos de cooperación en los países socios utilizando la Agenda 2030, los ODS, sus metas y sus indicadores como marco común de resultados, no ya europeo sino también junto con el país socio. Esta ambiciosa renovación ha comenzado ya, aunque tímidamente, en países como por ejemplo Senegal, Kenia, Palestina o Camboya.

El Consenso Europeo de Desarrollo significa la asunción explícita de los ODS como orientación estratégica de la política de desarrollo de la UE. Además, es un documento que vincula a cada una de las instituciones europeas, así como a cada Estado miembro a título individual. Por ello, refuerza la convergencia entre la UE y sus propios Estados, de tal manera que los ODS se convierten, además de en un acervo común global, en un vector fuerte de integración europea. En mayo de este año, en este sentido, la UE y los Estados miembros han adoptado un informe común de síntesis sobre la ejecución del consenso en estos dos últimos años. Este informe muestra cambios recientes importantes a nivel europeo y ejemplos de acciones de cada Estado miembro,

pero también indica la necesidad de profundizar los esfuerzos para alinear más explícitamente la acción externa con los ODS.

Desde el punto de vista interior de la UE, la cuestión es compleja pues se trata de la primera vez que la UE y sus Estados miembros tienen que trabajar con unos objetivos, metas e indicadores diseñados en Nueva York. Sin embargo, la UE ya disponía de varios objetivos europeos en diversas políticas temáticas, en educación, género, reducción de emisiones, reducción de la pobreza, salud, incremento de energías renovables.

Algunos Estados miembros han avanzado enormemente a la hora de nacionalizar los ODS, los países nórdicos, España, Irlanda y Países Bajos. Pero a nivel de la UE, la Comisión Europea, fuertemente criticada por arrastrar los pies en la ejecución interna tras haber impulsado una agenda global, se decidió por un proceso más lento, demasiado para algunos, consciente de la existencia de varios objetivos europeos y de la coexistencia del nivel nacional y *federal* a la hora de las políticas a promover y los objetivos a alcanzar. Por un lado, comenzó un proceso intenso de consultas con la sociedad civil, definida esta en un sentido amplio. ONG, sector privado, fundaciones, sindicatos, procedentes de distintos sectores temáticos y políticos han participado en un debate sobre cómo tiene que ejecutar la UE la Agenda 2030, sin importarles la necesaria confusión entre los niveles antes mencionados. Por otro, Parlamento y Consejo han debatido intensamente también este tema, a veces y desafortunadamente solo desde el ángulo institucional de la UE, de nuevo, sin tener en cuenta que las instituciones de la UE pueden ejecutar la Agenda 2030 en los límites de sus competencias.

En cualquier caso, el debate, liderado por el vicepresidente Frans Timmermans, ha resultado en un proceso cada vez más inclusivo, por el cual un amplio grupo de comisarios europeos se han implicado activamente en un equipo de proyecto que ha movilizado a todos los departamentos sectoriales. Esta cooperación entre servicios ha sido constante desde el documento de finales de 2016 que confirmó el compromiso de la UE con los ODS, analizando su relación y grado de integración en una amplia gama de políticas comunitarias y en las prioridades de la Comisión Juncker. El interés constante de la sociedad civil, el Parlamento Europeo y un gran número de Estados miembros ha llevado al Consejo Europeo en octubre de 2018, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno de la UE, a pedir a la Comisión una estrategia integrada de ejecución de los ODS.

En este contexto, la clave de bóveda de la ejecución interna de la UE de la Agenda 2030 ha sido el documento de reflexión publicado en enero de 2019, como compendio de los debates, estado de situación, y propuestas de futuro combinando por fin el nivel nacional con el *federal*. Y, para ello, propone tres escenarios de diverso grado de integración europea. Estos escenarios van desde continuar el *statu quo* actual, hasta diseñar objetivos europeos de ejecución de la Agenda 2030, desagregando su ejecución a nivel Estado miembro, coordinando los diferentes niveles de acción. Entre otras opciones, plantea la utilización de uno de los instrumentos clave de la integración socioeconómica de la UE, el semestre europeo. Por medio del Semestre Europeo, los Estados de la UE coordinan, basados en recomendaciones de la Comisión Europea, sus políticas presupuestarias, macroeconómicas y, de manera creciente, sociales, además de asegurar un seguimiento del progreso de una selección de indicadores de la Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible. Finalmente, el Consejo Europeo de octubre de 2018 solicitó a la Comisión Europea una estrategia integrada de ejecución de los ODS.

En julio de 2019, la Comisión europea ha presentado en la ONU, durante el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, las últimas acciones de la UE que demuestran su compromiso de ejecutar los ODS en sus políticas internas y externas, resaltando las orientaciones del *Documento de reflexión y del informe conjunto de síntesis*, mencionados anteriormente. Por su lado, en el momento de escribir estas líneas, todos los Estados miembros han presentado su *Revisión nacional voluntaria* durante estos últimos cuatro años.

Quiero concluir por donde empecé. Tanto el Parlamento Europeo como la presidenta elegida de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, han optado por un firme compromiso de la UE con la Agenda 2030. De ahí la importancia del compromiso de integrarla en el Semestre Europeo, con un mandato específico al vicepresidente designado Dombrovskis, y de que cada comisario la integre en su área temática, con especial mención de nuevo a la comisaria de Partenariados Internacionales, Jutta Urpilainen, para que se asegure de que «la asistencia exterior financiera de Europa promueve la Agenda 2030 de la ONU para el Desarrollo Sostenible y los ODS dentro de ella».

Las nuevas prioridades propuestas por la presidenta elegida van precisamente en esa dirección. El Pacto Verde Europeo, una

Europa preparada para la Era Digital, una economía que trabaja para la gente, proteger la manera de vida europea, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso para la democracia europea conforman un grupo de prioridades dirigidas a transformar la Unión Europea en un continente sostenible económica, social y medioambientalmente, desde un marco político, y con una ambición global. La participación activa de los Estados miembros en un marco conjunto solo puede hacernos más fuertes y más decididos. Nos va el futuro en ello... y el planeta.

Capítulo cuarto

Las alianzas multiactor en la Agenda 2030

Carlos Mataix Aldeanueva

Víctor Viñuales Edo

Marta Martínez Sánchez

Resumen

El Acuerdo de París y la Agenda 2030 de desarrollo sostenible son ahora los grandes retos a nivel mundial y se consolidan cada vez más haciendo que ambos sean prioridades estratégicas en distintas organizaciones y la pandemia de la COVID-19 ha acentuado su necesidad. La magnitud de ambos retos requiere de la acción de todos los agentes y en ese cometido las alianzas han de tener un papel clave. De hecho, las alianzas están llamadas a ser la nueva infraestructura institucional para abordar los problemas complejos actuales y requieren, por tanto, de una transformación profunda a varios niveles (regulación, procesos y valores). Los estudios muestran que el número de alianzas e iniciativas está en aumento y, además, hay un amplio espectro de tipologías, con enfoques y objetivos que van desde lo general y multisectorial a iniciativas muy concretas y dirigidas. Para que estas iniciativas sean exitosas, se proponen diez factores clave a tener en cuenta.

Palabras clave

Alianzas multiactor, construir alianzas, agenda 2030, cambio climático, ODS 17.

Multi-stakeholder alliances in the 2030 Agenda

Abstract

The Paris Agreement and The Agenda 2030 for sustainable development are now the greatest challenges at a global level. They are becoming increasingly consolidated making them strategic priorities in different organisations and the COVID-19 pandemic has stressed their need. The size of both challenges requires action from all agents and in this endeavour partnerships must have a key role. In fact, partnerships are destined to become the new institutional infrastructure to tackle the complex problems of our days and, as such, require a deep transformation at different levels (regulation, processes and values). Research shows that the number of partnerships and initiatives is increasing and additionally there is wide spectrum of typologies, with approaches and targets spanning from more general and multisectoral to very specific and targeted initiatives. For these initiatives to be successful 10 key factors are proposed for consideration.

Keywords

Multistakeholder partnerships, partnership building, 2030 Agenda, climate change, SDG 17.

Las alianzas multiactor en la Agenda 2030

La popularidad de las alianzas se ha ido incrementando desde mediados de la década de los 90 del siglo pasado. En aquellos años, coincidiendo con el interés surgido por la responsabilidad social corporativa en el ámbito empresarial y con la preocupación de los Estados por disminuir el gasto, se había puesto el énfasis en promover colaboraciones más estratégicas entre la Administración pública y el mercado (Stott, 2012).

Comenzaron así a extenderse las llamadas Alianzas Público- Privadas (PPP, siglas en inglés de *Public Private Partnerships*) en las cuales el sector público y las empresas privadas se asociaban para la prestación de servicios y para la construcción de infraestructuras públicas. Aunque estas modalidades de colaboración fueron descritas como *alianzas* —una palabra que sin duda tiene connotaciones positivas de colaboración y beneficio mutuo—, su naturaleza era, por lo general, de carácter transaccional, con condiciones, plazos de entrega y relaciones jerárquicas, en donde participaban un número limitado de partes interesadas y donde no era necesario incorporar a los principales grupos de interés.

Desde entonces, debido a la creciente presión por avanzar hacia un desarrollo más sostenible, con atención a problemas globales como la pobreza, la desigualdad, el agotamiento de los recursos y el traspaso de los límites ecológicos, junto con la aspiración a una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, se han ido promoviendo y experimentando mecanismos de colaboración más fluidos entre actores, mediante relaciones más horizontales y democráticas. Es lo que se conoce como *alianzas multiactor*, que implican a los sectores público, privado y también a la ciudadanía, creando marcos de colaboración capaces de integrar en condiciones de simetría a todas las partes interesadas. Naciones Unidas las identificó con las siglas PPPP o P4 (siglas en inglés de *Public Private People Partnerships*).

Las alianzas multiactor ocupan un papel central en la Agenda 2030 de Naciones Unidas y, por tanto, en la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, puesto que son condición necesaria para abordar los problemas complejos de sostenibilidad como los que afronta la agenda. A menudo se hace referencia a ellos como *problemas enmarañados* (*wicked* en inglés). Se trata de problemas que no pueden solucionarse mediante enfoques y métodos habituales debido a factores tales como: la inexistencia

de datos y referentes adecuados; su inclusión en contextos y requisitos cambiantes; o, simplemente, a reticencias —sociales, políticas o culturales— para solventarlos.

Puede decirse que las alianzas multiactor para el desarrollo sostenible superan el modelo transaccional de las alianzas público-privadas convencionales, y adoptan un enfoque transformador. Esto quiere decir dos cosas: por un lado, que las organizaciones que participan en ellas comparten la ambición de resolver un problema social significativo y, por otro lado, que están dispuestas a innovar en las formas de trabajo y de colaboración para encontrar vías más eficaces y eficientes de afrontar problemas que no han podido abordarse satisfactoriamente por otras vías.

En este marco, no es de extrañar que el Objetivo número 17 de la lista de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se haya expresado como «revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible». Es el último de la lista de los ODS, y no por ello menos importante. Al contrario. Su cumplimiento es condición necesaria para lograr el resto de los objetivos.

Puede afirmarse que las alianzas multiactor son las nuevas infraestructuras institucionales que necesitamos para abordar problemas complejos que, a día de hoy, no tienen solución mediante proyectos convencionales, y que, además, exigen un tratamiento urgente, como la desigualdad o la mitigación del cambio climático. Así, en el ámbito de las políticas y los servicios públicos, cada vez se habla más de alianzas como una vía para innovar en la universalización de servicios de manera más adaptada a las crecientes y cambiantes necesidades sociales.

Pero quienes han comenzado a trabajar en esquemas de alianza multiactor saben que pasar de la retórica a su despliegue práctico, generalizando su expansión, no es una tarea ni mucho menos trivial. Hay al menos tres aspectos clave que frenan el desarrollo del objetivo 17, y que sugieren reformas sustanciales en todos los sectores y, muy en particular, en el sector público.

En primer lugar, en el plano institucional, se necesitan normas y regulaciones adecuadas que faciliten el encaje legal e institucional de las alianzas. En particular, los financiadores, públicos y privados, tienen que innovar en sus mecanismos de transferencia de recursos. Las alianzas son redes, redes de organizaciones, de proyectos, de instituciones. Y las redes tienen nodos y tienen enlaces. La clave para que las alianzas se fortalezcan y se sostengan es invertir y cuidar los enlaces, ya que componen su sistema

vital. En otras palabras, puede decirse que el objetivo 17 obliga a pasar de financiar proyectos a financiar ecosistemas, que aumenten la probabilidad de producir cambios sistémicos.

El cuidado de ecosistemas y enlaces puede llevarse a cabo por organizaciones especializadas, conocidas como facilitadores u orquestadores, que contribuyen a generar un contexto apropiado para la colaboración e impulsan procesos de aprendizaje interno.

En segundo lugar, es necesario que se generalicen procesos de gestión innovadores, más abiertos y flexibles que los habituales procesos herederos de una mentalidad burocrática y centralizada. Las alianzas tienen que comportarse como innovadoras plataformas de escucha que estimulen la participación y la *cocreación* de soluciones adaptadas a cada contexto. La transformación de nuestras ciudades, por poner un ejemplo, requiere nuevos procesos de participación y activación, que desplieguen y aprovechen la inteligencia colectiva y la energía creativa de todos.

Por último, no debe subestimarse la importancia de atender a los valores. Trabajar en entornos realmente cooperativos y multiactor exige empatía, generosidad y tolerancia al error. Pensemos por un momento en el liderazgo. Solemos considerarlo como una propiedad individual. Lo es. Pero también es una propiedad que se desarrolla en los grupos y en las organizaciones. El objetivo 17 exige nuevas formas de liderazgo más distribuido y transformador.

Las normas, los procesos y los valores dominantes componen nuestro actual *sistema de operación*, el modo en el que hoy abordamos los problemas. Este sistema se diseñó en otro tiempo, y presupone la linealidad y la predictibilidad de los procesos de cambio. No está a la altura de los retos de la Agenda 2030, caracterizados por la incertidumbre, la complejidad y la aceleración de los cambios. Necesitamos un *segundo sistema operativo*¹, que tendrá que ser compatible y convivir con el sistema operativo actual.

Como sucede con el resto de los objetivos, no tenemos mucho tiempo para actuar si queremos que el escenario 2030 sea un escenario de vida sostenible y deseable. La creación del segundo sistema operativo necesita un sector público audaz, capaz de crear el espacio y las condiciones para la experimentación de nuevas formas de relación con el resto de los sectores.

¹ El concepto de *segundo sistema operativo* está inspirado en Kotter.

Se trata, en definitiva, de innovar, no solo en el uso de las tecnologías, sino, sobre todo, en desarrollar una nueva mentalidad en el diseño y la gestión de políticas que se adecúen a un entorno más complejo, y también más consciente que nunca de la necesidad de hacer las cosas de otro modo.

Una cuestión esencial es quién y por qué se inicia una alianza. Aquellas alianzas que tienen una ambición transformadora no deben basarse únicamente en enfoques *bottom-up* (de abajo a arriba), que pueden presentar problemas como horizontes de corto plazo, mecanismos de coordinación insuficientes o incentivos desalineados. Para conseguir un impacto sistémico, es necesario un espacio intermedio *bottom-up* y *top-down* (de arriba abajo) donde se defina dicha hoja de ruta clara entre las principales organizaciones e instituciones y una agenda de alianzas conectadas para llevar a cabo esa hoja de ruta.

Hay ya ejemplos de Gobiernos y organismos multilaterales que están lanzando iniciativas para apoyar y conectar alianzas pioneras, orientadas a problemas sociales y ambientales significativos. De este modo se están transfiriendo aprendizajes, apoyando a sus impulsores, dando así soporte y visibilidad a las comunidades de actores y ciudadanos comprometidos con la Agenda 2030. Se recomienda ver, por ejemplo, la iniciativa Partnerships for the SDGs Global Registry of Voluntary Commitments & Multi-stakeholder Partnerships²; en ella podrán encontrar ejemplos reales cuyo número ha ido aumentando significativamente en los últimos años:

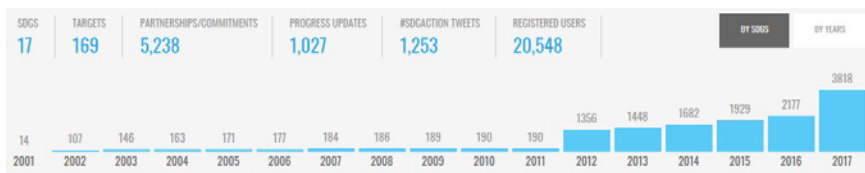


Figura 1: Evolución de compromisos voluntarios y alianzas multiactor para la implementación de la Agenda 2030 (fuente: Partnerships for SDGs).

Diez claves para construir y mantener alianzas útiles

El historiador Arnold Toynbee lo dijo de una forma muy taxativa: «la cooperación social para buenos fines es difícilísima». Y es bueno tener en cuenta esta advertencia si queremos cooperar para implementar los ODS. Cooperar es necesario para incrementar nuestras posibilidades de lograr las 169 metas que constituyen los ODS. Cooperar es posible, la historia humana nos muestra

² <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/>.

muchos ejemplos positivos de esa cooperación. Pero cooperar no es fácil, exige talento, coraje y esfuerzo. Y es bueno que quienes se pongan a la hermosa tarea de construir un mundo mejor a través de la cooperación con otros lo asuman de antemano. No será fácil.

Tenemos poco tiempo, nuestro horizonte es 2030. Ese horizonte coincide, por cierto, con la ventana temporal de oportunidad que nos dan los científicos del clima para cambiar profundamente nuestro modelo de producción y de consumo y construir una economía neutra en carbono y circular antes de que entremos en una fase con gran riesgo de colapso civilizatorio. Por tanto, estamos obligados a ser muy eficaces y muy eficientes si queremos resolver satisfactoriamente el enorme desafío de construir el programa común de la humanidad (los ODS y el Acuerdo de París) en un lapso muy corto de tiempo y en un mundo crecientemente enfrascado en multitud de conflictos nacionales, religiosos, culturales... Estos conflictos canalizan energías y recursos hacia enfrentamientos que dividen a la humanidad y restan energías y recursos para resolver los desafíos comunes.

Hoy, la crisis mundial del coronavirus ha añadido dificultades. Estados, empresas, organizaciones y personas acumulan nuevos desafíos. La fragilidad de nuestra civilización se ha hecho evidente. Un pequeño virus paró la economía mundial. Todos los actores sociales y económicos han experimentado nuestra radical dependencia mutua. Necesitamos a los otros. Sobre esa masiva cura de humildad que la crisis del coronavirus ha generado en las personas sensibles de todos los países, deberíamos construir una cultura de cooperación y alianzas. Es tiempo de sumar.

Es muy importante, para maximizar el impacto, no desperdiciar energías y concentrarse en los asuntos críticos que condicionan el éxito o el fracaso de las alianzas. Es crucial algo que no se nos da bien a los seres humanos: aprender en cabeza ajena. Deberíamos partir de las experiencias que han realizado otros, de lo que aprendieron cuando acertaron, de lo que aprendieron cuando fracasaron.

Hemos *mirado* alrededor lo que nos *dicen* las experiencias realizadas por otros y hemos reflexionado sobre nuestras propias experiencias en las alianzas en que hemos participado. A partir de las enseñanzas del *escritorio* y de las enseñanzas del *territorio*, hemos sintetizado los factores críticos que condicionan, desde nuestro punto de vista, el fracaso o el éxito de una alianza. Son los siguientes:

1. La pertinencia y claridad del propósito de la Alianza

Nada es tan útil en un viaje como tener claro el destino final. ¿Qué problema queremos resolver y cuál es el propósito final de la alianza? Contestar bien estas preguntas es la principal tarea fundacional de una alianza. ¿Por qué la alianza? ¿Para qué la alianza? Con no poca frecuencia se desperdician muchas energías porque los fundadores de la iniciativa no responden bien de forma asertiva y clara a estas dos preguntas que constituyen los cimientos de la iniciativa.

Una alianza es un sumatorio de fuerzas para un objetivo común. Si la visión de esa meta común está clara entre los participantes, todos suman porque tienen clara en su mente la imagen de llegada y eso les permite aportar su esfuerzo particular.

Si el objetivo no se percibe como ambicioso y relevante por los participantes y por la sociedad a la que se dirigen, la alianza tendrá dificultades para lograr movilizar a sus grupos de interés porque no percibirán que merezca la pena movilizarse por un objetivo tan mediocre. Al mismo tiempo, si la meta final se

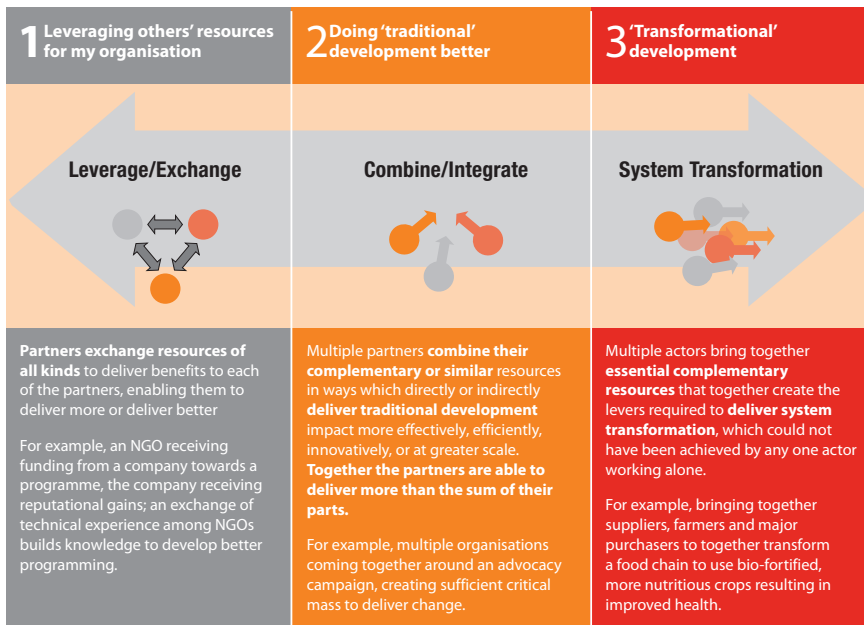


Figura 2: Espectro en la tipología de alianzas (fuente: THE SDG PARTNERSHIP GUIDEBOOK: A practical guide to building high impact multi-stakeholder partnerships for the Sustainable Development Goals. stibbe, Darian; prescott, Dave; The Partnering Initiative; undesa. 2020.

percibe como inalcanzable, también se retrae la participación. Encontrar el punto medio en que el objetivo es estimulante, es desafiante, pero a la vez se percibe como alcanzable, es la tarea de los primeros tiempos de la alianza.

El propósito es la visión común que guía y organiza la acción de los socios de la alianza.

Y es muy importante recordar que hay muchos distintos tipos de alianza según tengan un propósito u otro y según sea su grado de complejidad, tal y como se recuerda en la Figura 2.

2. La buena elección de los miembros fundadores de la Alianza

La probabilidad de lograr el objetivo común tiene mucho que ver con la calidad y pertinencia de los socios que participan en la alianza. Hay factores objetivos en esta búsqueda de los fundadores de la alianza: ¿Su acción particular es relevante para alcanzar los objetivos que persigue la alianza?, ¿qué valor específico añaden a la alianza?, ¿qué percepción tendrá la sociedad sobre su presencia en la alianza?, ¿atraerán a potenciales socios?, ¿los repelerán? Las anteriores preguntas son relevantes a la hora de buscar los socios fundadores de la alianza.

La capacidad de atracción de la alianza y su potencial de lograr impacto real estará condicionada sobre todo por dos factores: El propósito de la alianza y el valor de los miembros fundadores de esta. Por eso, buscar los mejores socios fundadores es una tarea muy relevante.

Antes decíamos que hay unos factores objetivos que deben guiar la búsqueda de los socios fundadores: la posición que ocupan los socios en el imaginario colectivo, su capacidad de movilizar capital social relevante, su poder económico o su poder político, su influencia en los medios de comunicación...

Hay, sin embargo, otros factores más intangibles, menos visibles y más subjetivos: ¿Hay personas en esas entidades que se crean la iniciativa?, ¿hay confianza mutua entre varias entidades fundadoras?, ¿tienen las entidades una cultura de colaboración entre diferentes socios?

Por lo tanto, en la selección de las entidades fundadoras no importa tanto el número como la pertinencia, la calidad y el interés de las entidades en participar en la iniciativa, tal y como se recuer-

da en la figura 3 del informe *Better Together* de The Partnering Initiative.

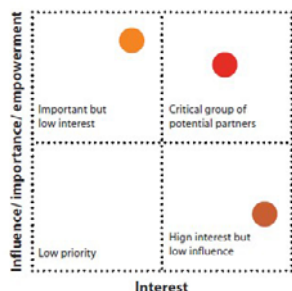


Figura 3: Mapeo de interés/influencia (fuente: Better together: Unleashing the Power of the Private Sector to Tackle Non-Communicable Diseases; prescott, Dave; stibbe, Darian. The Partnering Initiative (Oxford), uicc (Geneva) y Bupa (London). 2017.

En ese proceso de búsqueda y selección de las entidades que participan en realidad se produce una doble elección, una doble decisión. La entidad o entidades promotoras seleccionan a las entidades fundadoras y estas, a su vez, toman la decisión de incorporarse o no a la alianza. Hay dos decisiones y están relacionadas. Con mucha frecuencia una entidad, pública o privada, toma la decisión de incorporarse o no incorporarse a una alianza en relación con quiénes son los *compañeros de viaje*. Poniéndonos en clave matemática, desde nuestro punto de vista, el 80 % de la decisión de estar o no en una alianza tiene que ver con quién está en esa alianza y no tanto con los objetivos y fines de la alianza.

En el imaginario colectivo siempre hay recuerdos colectivos o personales de los costes de participar con un grupo de socios inadecuado. Por eso el *con quién* es el gran tema a la hora de construir alianzas.

3. Beneficios comunes y beneficios particulares

La construcción, la gestión y el mantenimiento de una alianza tiene costes. Y no pequeños. Por tanto, es fundamental asegurarse de que la existencia de la alianza es una buena *inversión* porque los resultados que genera son muy superiores al esfuerzo que exige su mantenimiento. De no ser así, habría que replantearse la propia existencia de la alianza.

Lo suyo sería que la alianza tuviera un impacto que no pudiera lograrse por cada uno de los socios de forma individual. Toda-

vía más, lo suyo sería que la alianza no lograra meramente un impacto que fuera la mera suma de los logros individuales de las partes. Lo ideal sería que se produjera un resultado que *multiplique* la acción de los socios, tal y como se expresa muy bien en la figura 4.

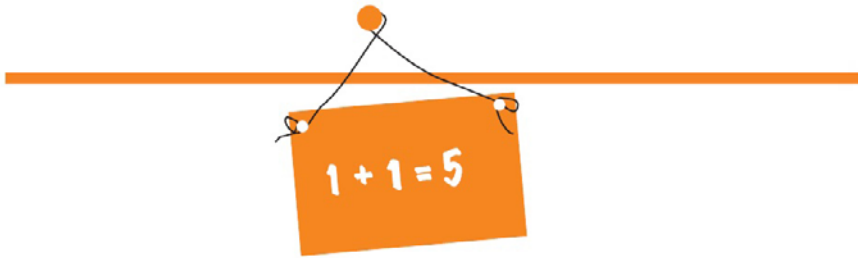


Figura 4: Fuente: Informe *Maximizing the impact of partnerships for the SDGs. The Partnering Initiative y undesa*

Además, desde nuestro punto de vista, la alianza tendrá larga vida si el balance particular que cada entidad realiza también produce un saldo positivo para sus intereses particulares. Las principales entidades que participan en la alianza deben invertir en ella recursos (económicos o tiempo). Un buen incentivo para la larga vida de la alianza es que la resta entre lo que la organización *obtiene* del funcionamiento común y lo que *aporta* sea claramente beneficiosa para esa organización.

Asegurar ese doble beneficio debe ser la tarea fundamental de los promotores y gestores de la alianza. De alguna forma podríamos decir, siguiendo la conocida expresión de Porter³, que «la alianza debería crear valor compartido». Valor para la consecución de la Agenda 2030 y valor para la entidad que, saliéndose de su camino particular, construye junto con otros socios el Programa Común de la Humanidad.

4. Construir una red de cómplices en las organizaciones aliadas

Quienes formalmente se alían, en general, son organizaciones, sean empresas, universidades, Administraciones públicas, entidades sociales, etcétera; pero quienes realmente se relacionan entre sí son personas concretas.

³ PORTER, M. y KRAMER, M. 2011. «Creating Shared Value». *Harvard Business Review*. Vol. 89, n.ºs 1-2 (enero y febrero 2011), pp. 62-77.

El éxito o el fracaso de la alianza depende muchísimo de quienes son esas personas concretas a las que la organización designa como sus representantes en la alianza. Una tarea delicada es intentar que esas personas concretas crean en la utilidad y bondad de la alianza.

De alguna forma habría que lograr que las personas que representan a las organizaciones en la alianza encarnen los valores que son fundamentales para construir una alianza útil, eficaz y eficiente. Es decir, lo suyo sería que esas personas concretas sean empáticas, colaborativas, positivas y acostumbradas al trabajo en equipo.

A menudo decimos que tal o cual organización no está participando activa y positivamente en la construcción de la alianza y, en realidad, deberíamos decir que la persona concreta que la representa no está participando activa y positivamente.

Por tanto, en la construcción de una alianza deberíamos buscar a la vez dos objetivos: encontrar las mejores y más adecuadas organizaciones aliadas y lograr que las personas que las representen sean los mejores cómplices para impulsar el propósito último de la alianza.

5. Gestionar bien las expectativas de los miembros de la Alianza

Muchos proyectos colectivos fracasan porque hay una discordancia entre las expectativas de las personas y entidades que participan y los resultados que se obtienen. Como el trayecto de las alianzas para la consecución de la Agenda 2030 será largo, es muy importante que las expectativas de los socios claves no difieran sustancialmente. Si no es así, esas expectativas frustradas irán rompiendo los lazos creados entre los socios y erosionando la cooperación de forma lenta o quebrándola de forma abrupta.

Esa armonización de las expectativas es una tarea inicial, pero también es un trabajo permanente que tiene que ver con el mantenimiento de la voluntad de seguir trabajando juntos.

6. La relación más problemática: empresas y organizaciones de la sociedad civil

Las alianzas pueden ser más o menos amplias, pero suele ser común que involucren a Administraciones públicas, empresas y organizaciones de la sociedad civil (OSC). A veces pueden participar también universidades, medios de comunicación, etcétera.

Hay dos miembros de estas alianzas que tienen una historia de desconfianzas y recelos mutuos: las empresas y las OSC. En los últimos años hemos entrado en un espacio de mayor cooperación, pero subsiste un poso de desconfianza, de insuficiente comprensión del valor del otro. Esos prejuicios con frecuencia no se verbalizan, pero lastran el proyecto común. Y eso es muy negativo por la posición que ocupan las empresas y las OSC en la transformación social. Las OSC hacen especialmente bien dos cosas que son fundamentales para mejorar el mundo: sueñan el mundo deseable y comienzan a presionar para que se haga real. Son, por decirlo de un modo breve, la voz y el motor del porvenir deseable. Las empresas, por otro lado, tienen los recursos y el conocimiento para realizar los sueños, para construir.

Las OSC, por ejemplo, diseñaron el sueño de las energías renovables, con la colaboración de los científicos y de la academia, lo diseminaron en la sociedad y empujaron a las Administraciones públicas y las empresas para caminar en esa dirección. Finalmente, en la materialización del sueño las empresas son las que diseñan las tecnologías y construyen las instalaciones, alcanzando la escala para cambiar la matriz energética del país.

Además, ambos actores, las empresas y las OSC, están volcados en la innovación, en el cambio. Esa relación bilateral podría ser muy benéfica para construir el Programa Común de la Humanidad que necesita innovación y creatividad a raudales. Pero esa relación está dificultada por esa historia de desencuentros y de mutuas incomprensiones.

No queremos detallar con amplitud cuáles son esas mutuas incomprensiones. Pero, desde nuestro punto de vista, esos aspectos culturales, no visibles, condicionan fuertemente el campo de lo posible en una alianza. Por eso, de una forma muy sucinta, vamos a comentar muy brevemente las principales dificultades no visibles que afectan a la relación de estos dos actores claves.

Las empresas subestiman, en general, el papel que desempeñan las OSC para diseñar los sueños de una sociedad, para influir sobremanera en la nueva política pública, en las nuevas tendencias de los consumidores y de los inversores. A pesar de que se acumulan las evidencias no valoran suficientemente su capacidad de afectar a la *licencia social para operar*, que es la que de verdad garantiza la posibilidad de hacer negocios a largo plazo en una sociedad. Infraestiman en general también su capacidad

de afectar a la reputación de una empresa concreta o un sector de negocio, su potencial de influencia en la cotización de una empresa.

Las OSC, por otra parte, piden una perfección a las empresas que nada humano tiene, no valoran su enorme capacidad numérica y cualitativa para transformar el mundo, su capacidad de cambiar de forma voluntaria y muy rápida los estándares legales, que son muy resistentes al cambio. En general, muchas OSC ven a las empresas solo como productoras de los problemas del mundo y no las ven también como coconstructoras de las alternativas a esos problemas, como parte de aquellos que trabajan por el cambio.

Esas incomprendiones mutuas dificultan las relaciones. Se han gestado a lo largo de los años y no es fácil que se disuelvan en meses. La propia convivencia de la alianza debería permitir espacios de un mejor entendimiento del otro, para conocer lo que sí sabe, lo que sí hace.

Desde nuestro punto de vista, la presencia a la vez de OSC y empresas crea en ocasiones tensiones, pero esa *polaridad* también puede ser una fuente de creatividad disruptiva, que es la que el mundo necesita en esta coyuntura. Desde nuestro punto de vista, casi en cualquier alianza construida en el marco de la Agenda 2030, empresas y OSC son actores imprescindibles.

7. Gobernanza

Cada caso seguramente requiera un análisis particular, pero, en general, nos atrevemos a proponer un esquema ideal. Debería haber un *grupo de entidades fundadoras o impulsoras* que asuman ante la sociedad y ante el resto de las entidades participantes la autoría y el gobierno de la alianza. Ese grupo no debería ser muy amplio, para no complicar la toma de decisiones, y para no hacer muy largo el proceso de creación de la alianza. Con frecuencia, más no es mejor. La clave de ese grupo fundador es el reconocimiento y la legitimidad que la sociedad otorgue a las entidades fundadoras. Deben tener crédito social esas organizaciones y debe generar confianza social el ecosistema promotor como grupo.

Debería haber un secretariado, una entidad facilitadora o una gestora que se responsabilice de gestionar las decisiones del grupo de entidades fundadoras y también que sea capaz de

resolver posibles conflictos entre los socios. Si no hay nadie que asuma ese papel, carga sobre sus hombros el «día a día de la gestión» y maneja los conflictos que se generan poco a poco, las buenas intenciones de la alianza se irán diluyendo y prevalecerán las agendas particulares de cada entidad. Lo común *adelgazará*. Esa entidad debería tener una *confianza cruzada* entre las diferentes entidades que conforman el grupo de organizaciones fundadoras. Lo ideal es que la función facilitadora esté profesionalizada y tenga los conocimientos y destrezas que exige la mediación y el acompañamiento del trabajo entre partes con culturas de trabajo diferentes. En este sentido, se observa la necesidad de programas de formación específica para facilitadores- especialistas de alianzas.

Debería establecerse, si las características de la alianza lo indican, una pirámide de participación flexible de tal manera que se recojan los distintos grados en que las entidades se involucran en la iniciativa. Habría que establecer un clima favorable a recoger las aportaciones de todos, por desiguales que sean ellas. La alianza debe ser inclusiva y fomentar un sentimiento de pertenencia.

8. Equilibrio consenso-innovación

Es obvio que para que una alianza sea sostenible en el tiempo el consenso es fundamental. La toma de decisiones no puede ser continuamente el juego de mayorías y minorías, de *vencedores* y *vencidos*. Sin embargo, hay un pero que es necesario tener en cuenta. El consenso y la innovación con frecuencia están reñidos. Donde reina el consenso la innovación se escapa por la ventana. Consenso e innovación son valores positivos. Cómo lograr que sean compatibles es una ecuación que la alianza debe resolver.

9. Medir y comunicar

No hay desafío si no hay medida. Si el objetivo de la alianza está formulado de una forma tan general que, antes de empezar, ya podría estar conseguido, entonces tenemos un problema: no podremos saber lo que avanzamos. Desde nuestro punto de vista lo ideal es que haya un objetivo numérico y se fije un hito temporal en el que debería estar logrado.

Establecer un diagnóstico de partida, una meta concreta y unos indicadores para medir los avances y retrocesos permite

introducir internamente un mecanismo de autocorrección y de aprendizaje continuo. Medir ayuda a rectificar el rumbo. Muchas veces para lograr los fines últimos hay que rectificar los planes. Y, para rectificar con conocimiento de causa, lo fundamental es dotarse de unos indicadores de seguimiento.

Por otra parte, medir permite dar cuenta a la sociedad de lo que se logra. La transparencia y la comunicación veraz con las partes interesadas en el logro de los objetivos de la alianza es, desde nuestro punto de vista, un factor de éxito de la iniciativa.

10. Egos y empatía

Los socios de la alianza suelen ser organizaciones, pero quienes las representan son personas humanas y, por tanto, imperfectas. La *salud organizacional* de la alianza estará muy condicionada por que hayamos sido capaces de mantener un nivel bajo de *egos asilvestrados* y, por el contrario, hayamos sido capaces de generar un alto grado de empatía recíproca.

Siempre hay egos, siempre hay personas con grados distintos de empatía. Gestionar que florezca la empatía en el grupo de socios y que, por el contrario, se agosten los egos silvestres es una tarea de la que debe estar pendiente quien ejerza las labores de secretariado de la alianza y también debe ser una tarea común del conjunto de los socios.

Como es lógico, esta tarea no es tan fácil de explicitar en el programa anual de trabajo.

ECODES y su política de alianzas: Cómplices para la doble Agenda Global

En el año 2015 los pueblos y Gobiernos del mundo acordaron una doble agenda global para la humanidad: el Acuerdo de París, que además hay que implementar con la mayor ambición y celeridad posible, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

ECODES asume como propia esa agenda global de la humanidad. La consecución de ese programa común de la humanidad constituye un desafío enorme y exige profundos cambios en nuestras normativas, tecnologías y hábitos. Por eso, la misión de ECODES es buscar cómplices en cinco actores claves para implementar esos cambios: las Administraciones públicas, las empresas, las entidades financieras, las entidades sociales y los medios de comunicación, organizaciones de creación cultural, formación y ciencia.

La complicidad y cooperación con estos cinco actores claves tiene como objetivo la movilización de la sociedad para acelerar la transición hacia una economía neutra en carbono, inclusiva y circular.

Nuestra teoría del cambio es que estos actores conforman el ecosistema que explica, en su interacción, la evolución de la sociedad y, si trabajan con un horizonte compartido, la transición hacia una economía sostenible se acelera.

Nuestro trabajo, fundamentalmente, lo orientamos al cambio de las políticas públicas, la promoción del mercado de la sostenibilidad y el cambio de cultura y valores. Y en la mayoría de las ocasiones esas tres líneas de acción las hacemos en colaboración y alianzas con otros.

En lo que respecta a la promoción de políticas públicas sostenibles estamos trabajando:

- Con la federación de ONG europea Transport and Environment para promover políticas de transporte compatibles con el Acuerdo de París.
- Con la red europea de lucha contra la pobreza energética.
- Con la CleanArctic Alliance, a la que representamos en España y Latinoamérica, para prohibir los combustibles pesados, con mayor potencial de cambio climático, en la navegación por el océano Ártico.
- Formamos parte del consejo del EEB (European Environmental Bureau) con más de 150 organizaciones ambientales de más de treinta países europeos, defendiendo un desarrollo sostenible y una justicia ambiental.
- Trabajamos con CANEurope, una de las mayores coaliciones de ONG europeas que trabajan en clima y energía.

En lo que concierne a la promoción del mercado de la sostenibilidad:

- Colaboramos con CDP para impulsar el compromiso climático de las grandes empresas que cotizan en bolsa y el de las entidades financieras.
- Somos un aliado estratégico para España del movimiento B Corporation.
- Somos miembros de la organización multiactor Internacional Green Economy Coalition.
- Somos vicepresidentes de la Red Española del Pacto Mundial.
- Somos impulsores de la Coalición de Empresas por el Planeta (COEPLAN).
- Participamos en la alianza multiactor SpainSif, para impulsar la inversión socialmente responsable.

En lo que concierne al cambio de valores que exige la transición a una economía neutra en carbono y circular:

- Formamos parte activa de Futuro en Común, la amplísima plataforma de articulación de la sociedad civil en España. Y somos uno de los miembros elegidos para representarla en el Consejo de Desarrollo Sostenible creado por el Gobierno de España.
- Promovemos, junto con otras entidades, la Comunidad por el Clima, la plataforma multiactor para implementar en España con ambición el Acuerdo de París (www.porelclima.es).
- Mantenemos una alianza con Agenda Pública-El País para propiciar la reflexión sobre la transición a una economía baja en carbono.

En la búsqueda de esos cómplices nosotros trabajamos con empresas y organizaciones de gran dimensión, asumiendo que en ocasiones hay aspectos de su proceder que no representan los fines que perseguimos, pero entendiendo que su peso en el devenir social es muy relevante para lograr el mayor impacto en la sociedad.

Por otro lado, trabajamos también con empresas pequeñas, emprendedores y entidades que están desarrollando, germinalmente, la innovación y el enfoque disruptivo que precisa nuestra sociedad.

Asumimos que nadie es perfecto, tampoco nosotros, y nos preocupa más el para qué de una acción que el con quién.

En conclusión, ECODES quiere promover la acción transformadora y generar esperanza para el cambio. Por eso nos concentramos en crear el mundo que queremos junto con nuestros cómplices y aliados.

La Agenda 2030 como caso de negocio para el sector privado

Tal y como recoge la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas en la que se aprueba la Agenda 2030⁴, la consecución de los 17 ODS y sus correspondientes metas, pasan por la involucración de todos los agentes, Gobiernos, sector privado y sociedad civil, y por el desarrollo y apoyo a modos de colaboración eficientes entre ellos. En esta declaración se reconoce el papel del sector privado, su diversidad y su capacidad para generar empleo y crecimiento inclusivo que han de ponerse al servicio de los objetivos de la Agenda 2030. Pero esta relación no es unidireccional, ya que el sector privado también se verá afectado por la conse-

⁴ <https://undocs.org/A/RES/70/1>.

cución de la Agenda 2030 en una doble vertiente. Por un lado, a nivel global, por los impactos a gran escala que tendrá que lograr o no los objetivos de la Agenda 2030 en términos de reducción de conflictos, estabilidad económica, prosperidad y riqueza, o de no hacerlo las consecuencias en términos de inestabilidad.

Por otro lado, a nivel individual es esperable también que se produzcan unos impactos directos derivados de la contribución de la empresa a la Agenda 2030. Estos impactos irían desde su propia demanda de productos (por consumidores cada vez más concienciados por los problemas globales que reflejan en sus decisiones), su capacidad para retener talento, su capacidad para obtener financiación en mejores condiciones o la minimización del riesgo ante futuras demandas o reclamaciones de la sociedad a las empresas fuera de la consecución de los problemas globales, todo ello con importantes repercusiones directas en resultados financieros.

Y es que a las empresas se les exige cada vez más que vayan un paso más allá del dividendo económico y se midan también por el dividendo social y medioambiental y su contribución al resto de sus grupos de interés.

Sirva la siguiente enumeración como ejemplos para ilustrar estas tendencias:

- Índices de sostenibilidad, como el Dow Jones Sustainability Index, FTSE4Good, Global 100, que incluyen una valoración también sobre aspectos sociales y medioambientales. Estos índices cada vez son más conocidos y considerados por el sector financiero en el análisis de inversiones.
- Crecientes exigencias en materia de información no financiera, como, por ejemplo, en el caso europeo, el plan de acción de finanzas sostenibles⁵. Este plan, entre otras cosas, establece una taxonomía de inversiones sostenibles y alineadas con la mitigación o adaptación al cambio climático, así como mayores exigencias en materia de *reporting* no financiero, incluyendo un análisis de impactos de la actividad empresarial en el cambio climático y un análisis del Gobierno corporativo y procesos existentes para su análisis y gestión de riesgos.

⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan: Financing Sustainable Growth*. 8 de marzo de 2018. COM (2018) 97.

- Prioridad y preocupaciones crecientes en la sociedad en general y en el público más joven en particular con aspectos incluidos en la Agenda 2030 como el cambio climático.
- Mayor integración de la sostenibilidad en el sector financiero. Por ejemplo, desde la creación de los Principios para la Inversión Responsable⁶ en 2006, ya hay más de 3000 instituciones adheridas y en septiembre de 2019 se lanzaron los Principios para una Banca Responsable⁷, ambos orientados a integrar la sostenibilidad en las funciones tradicionales del sector.
- Adopción de objetivos y estrategias de inversión sostenible por grandes instituciones financieras, que van desde la revisión de los criterios de exclusión de inversiones, a la definición de objetivos de sostenibilidad, mayor transparencia, mayor vinculación con las empresas en las que invierten, etcétera.

La declaración de la asociación empresarial estadounidense Business Roundtable sobre la misión de una empresa⁸ firmada por 181 consejeros delegados, incorpora por primera vez la creación de valor y contribución a otros grupos de interés más allá de los accionistas, como son empleados, clientes, proveedores y las comunidades locales y su entorno.

Con todo, en España, un 86 % de las empresas del IBEX reconocen su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus memorias de sostenibilidad y un 80 % identifica de entre los 17 ODS aquellos objetivos prioritarios⁹. A nivel global, un 84 % de las empresas adheridas a UN Global Compact declaran estar tomando medidas a favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, si bien solo un 45 % mide y monitorea el avance¹⁰.

Queda mucho por hacer, lo que sí está claro es que la vinculación entre contribución financiera y contribución social se está fortaleciendo.

Integrar la contribución social y la consecución de los ODS en la estrategia empresarial es un proceso de alto calado que afecta

⁶ Principles for Responsible Investment (PRI) <https://www.unpri.org/pri>.

⁷ <https://www.unepfi.org/banking/bankingprinciples/>.

⁸ <https://opportunity.businessroundtable.org/wp-content/uploads/2020/08/BRT-Statement-on-the-Purpose-of-a-Corporation-August-2020-1.pdf>.

⁹ <https://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2020/01/Comunicando-el-Progreso-2019.pdf>.

¹⁰ *United Nations Global Compact. Uniting Business in the Decade of Action.* <https://www.unglobalcompact.org/library/5747>.

a todos los estamentos de la empresa. No se trata en este texto de exponer cómo ha de realizarse, y existen diversas guías y documentación que puede servir para iniciar la reflexión, entre las que cabría señalar la serie de UN Global Compact y Global Reporting Initiative sobre *Business Reporting on SDGs*¹¹, que en varios documentos aporta una guía para empresas sobre cómo identificar y priorizar sus ODS, cómo definir acciones y cómo informar sobre ellos. En este documento se utilizará un ejemplo de aplicación en el mundo empresarial con una trayectoria a largo plazo y en un sector con alto impacto en la consecución de la Agenda 2030.

El caso de Iberdrola: La acción climática (ODS 13) como elemento central de la estrategia de desarrollo sostenible

Hace casi veinte años Iberdrola apostó por una estrategia de descarbonización, iniciando su estrategia de desarrollo de las energías renovables y cierre en paralelo de las centrales más contaminantes. Hoy, casi el 77 % de la capacidad instalada propia está asociada a tecnologías libres de emisiones y sus dos últimas centrales de carbón están culminando el cierre. A futuro, los objetivos de reducción de emisiones específicas (una reducción del 50 % en 2030 con respecto a 2007 y ser neutros en carbono en 2050) continúan marcando la dirección. El sector energético es clave para la descarbonización de la economía y la consecución de los objetivos del Acuerdo de París y, en ese camino, el sector eléctrico está en la actualidad muy bien posicionado para convertirse en una de las palancas clave a través de la descarbonización de la generación eléctrica y una mayor electrificación del sector energético, como muestran los estudios de prospectiva de las principales instituciones¹².

Y es que los objetivos de acción climática (ODS 13) y suministro y acceso a energía asequible y no contaminante (ODS 7) son los objetivos prioritarios en la estrategia del Grupo Iberdrola, y así se recoge en el modelo de gobierno corporativo, destacando especialmente su política general de desarrollo sostenible y la política contra el cambio climático.

¹¹ *Business Reporting on the SDGs: 1) Integrating the SDGs into Corporate Reporting: A Practical Guide; 2) An Analysis of the Goals and Targets, 3) In Focus: Addressing Investors Needs in Business Reporting on the SDGs; SDG Compass.*

¹² AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (*World Energy Outlook 2018*), Energy Transitions Commission.

En febrero de 2019 el Consejo de Administración aprobó una modificación del propósito del grupo que ahora es «continuar construyendo, cada día y en colaboración, un modelo energético más eléctrico, saludable y accesible»¹³ y que recoge de forma concisa la importancia de las alianzas, la transición energética y la lucha contra el cambio climático y la inclusión y contribución social.

A partir del sistema de gobierno corporativo el plan de acción climática de Iberdrola se desarrolla fundamentalmente sobre cinco pilares.

El primero de ellos es la acción interna del grupo en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, que ha de reflejar de forma consistente el propósito y marco de actuación establecido por el gobierno corporativo. Como ya se ha mencionado, esto queda plasmado en los objetivos a corto, medio y largo plazo, y sus correspondientes planes de inversión centrados en energías renovables, digitalización y redes inteligentes. De forma consistente, los objetivos retributivos del equipo directivo están vinculados a la consecución de los objetivos de descarbonización y un grupo de trabajo interno coordina y mantiene la información entre las distintas áreas del grupo. Pero se definen también planes concretos y acciones desde distintos ámbitos de la empresa, el Plan de Movilidad Sostenible para empleados, inclusión del cambio climático en las políticas de riesgos, campañas de comunicación específicas para empleados, estudios en materia de adaptación al cambio climático, etcétera.

El segundo bloque serían los estudios de descarbonización y electrificación orientados a permanecer a la vanguardia del sector en cuanto a prospectiva tecnológica, impulso de medidas para la electrificación de usos finales y detección de tendencias.

El tercer pilar de negociaciones y políticas climáticas donde Iberdrola está muy involucrada tanto a través de la presencia en las cumbres climáticas internacionales, donde cabe señalar la participación en los actos centrales de la Cumbre de Acción Climática de Naciones Unidas de septiembre de 2019 en Nueva York, destacándose el liderazgo en la rama de mitigación del cambio climático y la declaración *Business Ambition for 1.5°C – Our Only Future* en apoyo de un objetivo de emisiones netas nulas a 2050, así como la participación en los debates y diálogos al respecto.

En cuarto lugar se encuentran las alianzas, donde Iberdrola tiene una actitud proactiva en todas aquellas iniciativas en las que participa,

¹³ https://www.iberdrola.com/wcorp/gc/prod/es_ES/corporativos/docs/proposito_y_valores.pdf.

seleccionando aquellas de mayor impacto y repercusión y apoyando una mayor acción y ambición. El papel de las alianzas y del sector privado es clave en la acción climática, para apoyar la acción global de los Estados y el desarrollo de políticas a nivel global, para promover una mayor acción dentro del sector privado y entre empresas del sector, para mostrar casos reales que demuestren la capacidad y la oportunidad de una mayor acción climática, para escalar la acción, etcétera. Destacan entre ellas, con ámbito global, UN Global Compact, World Business Council for Sustainable Development, Corporate Leaders Group, We Mean Business, Carbon Pricing Leadership Coalition (Banco Mundial). Se recoge un mayor detalle de las alianzas en el ámbito de cambio climático en el apartado «Alianzas para la acción climática».

En quinto lugar cabe mencionar la concienciación y sensibilización que, empezando por los propios empleados, tiene el objetivo de definir y colaborar en la elaboración de productos y campañas concretas para promover un mayor conocimiento sobre el impacto del cambio climático y sus soluciones y, con ello, promover el cambio de conducta. Entre los productos hay desde iniciativas para escolares y adolescentes (como obras de teatro, becas de colaboración con redes de estudiantes y colaboraciones en redes sociales) e iniciativas para sus educadores y la promoción de contenidos de cambio climático en el currículum educativo y para la sociedad en general como documentales y foros de debate¹⁴.

Alianzas para la acción climática

Por su transversalidad, el cambio climático tiene un importante impacto en el resto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Acuerdo de París así lo evidencia en su preámbulo¹⁵ subrayando,

«la relación intrínseca que existe entre las medidas, las respuestas y las repercusiones generadas por el cambio climático y el acceso equitativo al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza». También lo hace la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas en la que se aprueba la Agenda 2030: «El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos

¹⁴ <https://www.iberdrola.com/sostenibilidad/contra-cambio-climatico/concienciacion-medioambiental>.

¹⁵ https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf.

menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible»¹⁶.

Utilizaremos el ámbito de la acción climática para mostrar los distintos casos de alianzas, sin con ello pretender hacer una revisión exhaustiva ni una clasificación de estas. Servirá también para para ilustrar la complejidad en el ámbito de las alianzas que es trasladable a cualquier otro objetivo de la Agenda 2030. La plataforma Global Climate Action o NAZCA¹⁷ registra casi 27 mil acciones a fecha actual. El análisis específico sobre alianzas no gubernamentales realizado en 2018 concluía que de las más de 19.000 acciones a esa fecha aproximadamente un tercio de ellas eran alianzas de varios actores y los restantes dos tercios compromisos individuales¹⁸.

Desde la firma del Acuerdo de París, el papel de la sociedad civil para el impulso de la acción climática ha ido adquiriendo fuerza a medida que se le dotaba también de herramientas y elementos de seguimiento y transparencia. Para impulsarlo, se creó en la cumbre climática de Marrakech en 2016 (COP 22), la Alianza de Marrakech¹⁹ para la acción climática global con el objetivo de promover la acción de la sociedad civil para cumplir los objetivos del Acuerdo de París, contando para ello con el respaldo de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Es una alianza clave en la colaboración y suma de esfuerzos entre Gobiernos y agentes no gubernamentales (ONG, organismos regionales, sector privado, etcétera). Para dinamizar la acción y promover la colaboración entre agentes, cuenta con varios elementos: por un lado, los *climate champions*, figuras políticas de alto nivel con el mandato de promover el diálogo entre Gobiernos y sociedad civil; por otro, la agenda de eventos, acciones e iniciativas promovidas en las cumbres climáticas y semanas regionales del clima, muchas de las cuales se han desarrollado de forma colaborativa con las principales coaliciones y organizaciones internacionales. Además, la alianza cuenta con instrumentos para mostrar el avance y llevar un seguimiento de iniciativas como la plataforma NAZCA, para registrar los compro-

¹⁶ NACIONES UNIDAS. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://undocs.org/A/RES/70/1>.

¹⁷ <https://climateaction.unfccc.int/>.

¹⁸ UNEP (2018). *The Emissions Gap Report 2018*. United Nations Environment Programme, Nairobi, p.30.

¹⁹ <https://unfccc.int/climate-action/marrakech-partnership-for-global-climate-action>.

misos de la sociedad civil (empresas, ciudades, inversores, Gobiernos regionales y regiones) y los informes anuales (*year-books*) que presentan un resumen de los principales compromisos y avances y proporcionan también una valoración de estos frente a los objetivos climáticos globales.

El informe de 2018²⁰ de la alianza hace una primera valoración del impacto potencial de las alianzas internacionales a partir de un primer informe sobre impactos elaborado por Data Driven Yale, New Climate Institute y PBL Netherlands Environmental Assessment Agency²¹. Sus conclusiones establecen que el potencial de reducción de emisiones de estas alianzas es muy superior al potencial total de las iniciativas individuales de ciudades, regiones y sector privado. Además, sus objetivos presentan un mayor alcance y en concreto mencionan un mayor número de sectores y gases de efecto invernadero. UNEP, en su informe de evaluación de emisiones 2018²², destaca el notable crecimiento de la acción de Gobiernos regionales y locales, sociedad civil y sector privado, que podría llegar tener un importante impacto si se escala su participación y ambición.

UNEP recoge también algunas tendencias en las características de estas alianzas: 1) mayor participación de los países en vías de desarrollo aunque aún muy por detrás en participación global; 2) cobertura de diversos sectores con un mayor énfasis en aquellos sectores donde se detecta una mayor distancia en las políticas de reducción de emisiones con respecto a su potencial y dependiendo también de las necesidades del ámbito geográfico; 3) bajo número de iniciativas con objetivos cuantitativos fijados así como con los procesos de monitorización, publicación y verificación.

Y es que actualmente el nivel de información existente para valorar el potencial de la acción climática de los agentes no gubernamentales y de las alianzas a todos los niveles aún es escaso²³.

²⁰ *Yearbook of Global Climate Action 2018 – Marrakech Partnership.*

²¹ Data Driven Yale, New Climate Institute, PBL (2018). *Global climate action of regions, states and businesses.* Disponible en: http://datadriven.yale.edu/wp-content/uploads/2018/08/YALE-NCI-PBL_Global_climate_action.pdf. En el informe se analizan una selección de 21 alianzas internacionales elegidas por su impacto potencial en la reducción de emisiones, el nivel de información existente y un alto potencial de implantación.

²² UNEP (2018). *The Emissions Gap Report 2018.* United Nations Environment Programme, Nairobi.

²³ UNEP (2018). *The Emissions Gap Report 2018.* United Nations Environment Programme, Nairobi.

En cualquier caso, y al margen del impacto cuantitativo en la reducción de emisiones, la acción de este colectivo es positiva para promover una mayor acción climática a nivel gubernamental, facilitar la innovación y el diálogo con los *policymakers*, promover una mayor acción climática a través del intercambio de información y mejores prácticas y el diálogo entre actores y para mejorar la comunicación y reconocimiento de estas iniciativas. En el contexto actual, marcado por el impacto de la COVID-19, domina en la agenda climática la necesidad de una recuperación verde donde los paquetes de estímulo económico, ahora en definición, estén alineados con los objetivos climáticos y de sostenibilidad que ya teníamos. Y es que sin un medioambiente sostenible tampoco podrá serlo la economía.

Como hemos mencionado, la acción climática del sector no gubernamental, así como la generada a través de alianzas está en crecimiento. En concreto, en el ámbito de las alianzas hay multitud de ejemplos con distintos enfoques, alcances y objetivos. Todos ellos contribuyen a generar acción y concienciación, si bien, como ya se ha comentado también, hay factores con alta influencia en el éxito y mantenimiento de la alianza. Para ilustrar la amplia casuística, a continuación se recogen algunas de las alianzas e iniciativas más destacadas en este ámbito.

Una de las alianzas más consolidadas en el ámbito del desarrollo sostenible y también de la acción climática es UN Global Compact. Desde su creación, esta plataforma busca el compromiso del sector privado para promover unas prácticas alineadas con diez principios²⁴ universales de sostenibilidad en el ámbito de los derechos humanos, condiciones laborales, medioambiente y corrupción. Además, cuentan con unas redes locales encargadas de promover la acción considerando las características particulares a nivel nacional y establecer la red de contactos, promover esquemas de colaboración y generar el conocimiento necesario. En la actualidad pertenecen a UN Global Compact más de 10 000 empresas en más de 160 países.

World Business Council for Sustainable Development es una coalición formada por doscientas empresas (con un total entre ellas de 19 millones de empleados y 8,5 billones de dólares en facturación) con el objetivo de promover la sostenibilidad, destacando sobre todo la oportunidad empresarial en la contribución a la Agenda 2030.

²⁴ <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

Estas alianzas en el nivel global se dan también en el nivel nacional o regional, como en el caso de España, el Grupo Español de Crecimiento Verde, una coalición de empresas multisectorial con el objetivo en el cambio climático, la descarbonización de la economía y la economía circular. En el nivel europeo se puede destacar el Corporate Leaders Group²⁵, especialmente activo en el impulso de objetivos de emisiones netas nulas en 2050.

Las alianzas se dan también en ámbitos sectoriales. Por ejemplo, cabe destacar el sector financiero y las iniciativas de transformación de ciudades, ya que son quizás las últimas en irrumpir con gran fuerza en el ámbito climático.

En concreto, en el sector financiero hay iniciativas como el grupo de trabajo sobre información financiera relacionada con el cambio climático (la Taskforce on Climate-related financial disclosures²⁶ [TCFD]), que se creó por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) para analizar el impacto del cambio climático en los mercados financieros y que en junio de 2017 publicó unas recomendaciones para promover el análisis y la transparencia sobre el impacto económico-financiero del cambio climático y los procedimientos establecidos para su gestión, en los estados financieros de empresas y otras entidades. En la actualidad cuenta con más de 1000 entidades entre empresas, sector financiero, Gobiernos, institutos de investigación, etcétera, que respaldan los principios del TCFD.

Destaca también en el sector financiero la alianza Climate Action 100+²⁷ formada por 450 inversores con el objetivo de promover la acción en las empresas en las que invierten para la implementación de una buena gobernanza en el ámbito climático, estrategias para la reducción de emisiones y un sistema de información alineado con las recomendaciones del TCFD.

Los reguladores y bancos centrales del sistema financiero también están promoviendo una mayor acción climática y trabajando a través de alianzas. Por ejemplo, la Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System (NGFS)²⁸, formada por 68 supervisores y bancos centrales a nivel mundial, es una red voluntaria para compartir experiencias y mejores prácticas y contribuir al desarrollo de prácticas de gestión de riesgos del

²⁵ <https://www.corporateleadersgroup.com/>.

²⁶ <https://www.fsb-tcf.org/about/>.

²⁷ <http://www.climateaction100.org/>.

²⁸ <https://www.ngfs.net/en>.

cambio climático en el sistema financiero y movilizar la disposición de recursos financieros. Otro ejemplo es la Coalition of Finance Ministers for Climate Action, creada en el marco de las reuniones de primavera del Fondo Monetario Internacional y formada por más de veinte países, y que tiene por objetivo promover más acción climática a través de la financiación pública y políticas fiscales. La coalición adoptó seis principios rectores que se han llamado *Helsinki Principles*, por los que se compromete, entre otras cosas, a alinear las políticas y prácticas con los compromisos de París, promover medidas que resulten en una mejor tarificación del CO₂ y reducción de subsidios a los combustibles fósiles, considerar el cambio climático como elemento en las políticas fiscales, macroeconómicas y presupuestos, así como en la contratación pública, y promover un sistema de financiación sostenible que incorpore el análisis de riesgos y oportunidades derivados del cambio climático y promueva la inversión tanto en mitigación como en adaptación.

En cuanto a ciudades, tanto la red C40²⁹, con más de noventa de las mayores ciudades mundiales con una población acumulada de más de 700 millones, como Global Covenant of Mayors for Climate and Energy³⁰, con más de 10 000 participantes con un total de 800 millones de habitantes, son ejemplos de alianzas que promueven la acción climática en ciudades adquiriendo compromisos, midiendo impactos y comunicando resultados poniendo a su disposición la red de contactos, la base de conocimiento y herramientas para avanzar en el ámbito de la mitigación y también de la adaptación al cambio climático.

Otro tipo de alianzas son las temáticas que se crean con un foco concreto. Cabe destacar en este sentido el Carbon Pricing Leadership Coalition³¹, bajo el marco del Banco Mundial, lanzada en la COP21 en París, que aúna a Gobiernos, sector privado, academia y sociedad civil para promover la implementación de mecanismos de precios al carbono. La Powering Past Coal Alliance³² es otro ejemplo de coalición, con más de 83 miembros formados por Gobiernos y sector privado principalmente para promover una transición hacia una generación eléctrica sin carbón.

²⁹ <https://www.c40.org/>.

³⁰ «Global Covenant of Mayors for Climate and Energy». <https://www.globalcovenantofmayors.org/>.

³¹ <https://www.carbonpricingleadership.org/>.

³² <https://poweringpastcoal.org/>.

Comentábamos anteriormente la dificultad para medir impactos y valorar la acción climática de las alianzas y también de los compromisos individuales. También en este sentido se están dando importantes pasos con la creación de colaboraciones para definir algunos parámetros de seguimiento. Destacan plataformas como CDP³³ o SBTi. La primera ya ha incluido en su cuestionario las recomendaciones del TCFD sobre las que las empresas tendrán que responder y ser valoradas. La Science Based Targets Initiative³⁴ es una alianza de varias ONG para promover el establecimiento de objetivos de reducción de emisiones que estén alineados con lo que dice la ciencia para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, estableciendo para ello una metodología y unas herramientas de validación. En la actualidad más de novecientas empresas están tomando acciones en este sentido.

Otro sector importante es el ámbito de la tecnología y la innovación. Algunos ejemplos incluyen el Climate Technology Center and Network (CTCN)³⁵ en el ámbito de Naciones Unidas con el apoyo de UN Environment y UN Industrial Development Organization (UNIDO), una red de organizaciones académicas, sector privado y centros de investigación para facilitar acceso a tecnologías, financiación y conocimiento en todas las fases del proyecto. En España destaca la fundación COTEC, organización privada sin ánimo de lucro cuya misión es promover la innovación como motor de desarrollo económico y social. Y también como organización centrada en la generación de conocimiento y colaboración entre los ámbitos académico, empresarial e institucional, y la sociedad civil, mencionaremos a la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS).

A continuación destacaremos dos ejemplos con más detalle para poder profundizar como casos prácticos en la aplicación de todo lo anterior: la Comunidad por el Clima y la Alianza Shire.

La Comunidad por el Clima

La Comunidad por el Clima (www.porelclima.es) es la plataforma multiactor para implementar con ambición en España el Acuerdo de París. En su grupo impulsor está representado el sector público (Oficina Española de Cambio Climático y Fundación Biodiversidad,

³³ <https://www.cdp.net/es>.

³⁴ <https://sciencebasedtargets.org/>.

³⁵ <https://www.ctc-n.org/>.

dependientes ambas entidades del MITECO, y Federación Española de Municipios y Provincias [FEMP]), el sector privado (la Red Española del Pacto Mundial y el Grupo Español de Crecimiento Verde) y el tercer sector (Cruz Roja, Seo BirdLife y ECODES, que adicionalmente ejerce las labores de secretariado de la Alianza).

La Comunidad por el Clima es una comunidad de entidades y personas que se comprometen a realizar acciones positivas y concretas por el clima. Es una comunidad de *hacedores* por el clima. Es, de alguna manera, una red social que agrupa a los pioneros de la acción climática en España. No están todos los que son. Pero están muchos de los que son.

La Comunidad por el Clima pretende ayudar a los que quieren actuar y también quiere visibilizar las acciones de estos de modo que sean un estímulo positivo para que otras entidades o personas las imiten. La Comunidad por el Clima quiere agrupar a la *masa madre* de la acción climática en España.

Además, en la Comunidad por el Clima se van agrupando comunidades específicas que comparten parecidos problemas y, por tanto, similares soluciones. Es el caso de la Hostelería por el Clima y, más recientemente, el de Sanidad por el Clima.

A la fecha en la que redactamos estas páginas participan más de 1350 empresas, centenares de entidades sociales y Administraciones públicas y miles de personas. Dentro de la comunidad existe una iniciativa específica dirigida a las empresas con más impacto climático o más comprometidas: la Plataforma Española de Acción Climática³⁶. Las empresas incluidas dentro de ella ya han comprometido una reducción de emisiones de casi 16 millones de toneladas de carbono.

Alianza Shire

La Alianza Shire³⁷ se formó en 2014 como una plataforma de innovación para desarrollar soluciones para la mejora del suministro energético y de la calidad de vida en campos de refugiados. Desde su creación, hay dos etapas claramente diferenciadas. La primera, 2014-2017, caracterizada por el trabajo en el campo de refugiados de Adi-Harush en Shire en el norte de Etiopía. En este campo de aproximadamente 8000 personas, muchos de ellos

³⁶ <https://accionporelclima.es/>.

³⁷ <http://www.itd.upm.es/alianzashire/>.

menores sin acompañar, había numerosos problemas de acceso y calidad de suministro. La alianza ha mejorado la calidad de vida de los refugiados, con una mejora del acceso de los servicios comunes del campo (escuela, cocinas, comercios), así como de la red de alumbrado y la mejora de las protecciones y la seguridad de los equipos. Ahora, 2018-2021, la alianza está enfocada en escalar el trabajo en otros cuatro campos de refugiados y las comunidades en las que están ubicados con una población total de 40 000 personas.

En la alianza participan empresas, agencias de colaboración, universidades, entidades locales y desde su comienzo el objetivo de la alianza ha sido diseñar una alianza transformadora capaz de generar cambio sistémico, en este caso en los campos de refugiados y comunidades locales. La problemática en los campos de refugiados es un buen ejemplo de problema enmarañado que se ha mencionado antes en la medida en que no existe una caracterización estable, ya que depende de la localización y contexto, hay fuertes conexiones con otros problemas y no existe una única solución ideal.

La Alianza Shire cuenta con un comité de dirección, un comité de comunicación y un equipo técnico en el que están presentes todos los socios. Las lecciones aprendidas después de cinco años desde su formación son múltiples. En el ámbito técnico destacan el dedicar tiempo y recursos al diagnóstico inicial, la identificación de soluciones locales de fácil mantenimiento e instalación, la formación permanente y contacto local apoyado en modelos de negocio para los propios refugiados. En el ámbito de modelo de alianza y gobernanza, el enfoque de trabajo es claramente diferencial, con un gran énfasis en la búsqueda de consenso, el protagonismo de los procesos de participación y *cocreación* o la complejidad de los acuerdos formales.

Conclusiones

En 2020 se cumple una tercera parte del plazo que nos dimos a nivel global para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, marcando el año de entrada en la Década de la Acción en palabras del secretario general de Naciones Unidas³⁸. La crisis de la COVID-19 es, además de un grave impacto en los avances realizados hasta la fecha, un motivo más para hacer de la Agenda

³⁸ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>.

2030, la hoja de ruta de la recuperación y de la transformación de los sistemas actuales.

La COVID-19 es una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes que nos recuerda la fragilidad de nuestros sistemas y la necesidad de crear estructuras más resilientes, y pone en evidencia también que, si bien es una crisis global, los daños afectan más a las poblaciones y regiones más vulnerables. Naciones Unidas, en su informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020³⁹, concluía que, a pesar de avances importantes, el ritmo de avance antes de la COVID-19 no era suficiente y la COVID-19 agrava las tendencias: 71 millones de personas volverán a caer en la extrema pobreza en 2020, se incrementa la inseguridad alimentaria que presentaba una tendencia negativa, los cierres de las escuelas han afectado a un 90 % de los estudiantes a nivel mundial, la pérdida de horas de trabajo en el segundo trimestre de 2020 con respecto al último trimestre de 2019 asciende a más de cuatrocientos empleos equivalentes⁴⁰, con un retroceso del 4,9 % de la economía global en 2020⁴¹.

Las llamadas a una recuperación mejor, fundamentada en la sostenibilidad, son cada vez mayores y, en este contexto, las alianzas multiactor se hacen si cabe más necesarias, y de ellas se requiere que contengan los elementos clave para facilitar la movilización global y lograr un enfoque transformador que alinee intereses, multiplique los impactos y acelere los cambios.

En este artículo, además, valoramos que la relación entre el tamaño del reto y de las transformaciones necesarias hacen fundamental que las alianzas que se formen tengan éxito desde el inicio. Tanto las personas como las estructuras que hemos creado tienden normalmente a buscar enfocarse en las diferencias, en los puntos de desacuerdo, no tanto en los puntos de coincidencia que permiten avanzar hacia la suma y multiplicación de esfuerzos.

El tiempo llama a cooperar y establecer modelos nuevos. Las alianzas multiactor requieren, por un lado, nuevas normas y regu-

³⁹ *Sustainable Development Goals Report 2020*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/progress-report/>.

⁴⁰ *ILO Monitor: Covid-19 and the world of work*. Fifth Edition. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf.

⁴¹ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOupdateJune20204.9>.

laciones que agilicen las formas de hacer, pasando de proyectos a ecosistemas; requieren también nuevos procesos, basados en la escucha, en la colaboración y en la flexibilidad; y, por supuesto, exigen nuevos valores donde domine la tolerancia, la empatía y el objetivo común.

A través de las diez claves para construir y mantener alianzas útiles, queremos contribuir a asegurar un éxito temprano y sostenido. Temprano contando con los elementos que ayudan a pasar pronto a la acción y sostenido contando con las herramientas que permitan mantener el mismo punto de destino a pesar de las variaciones en el camino.

El recorrido a través de ejemplos concretos y de variado alcance nos permite mostrar la complejidad en este ámbito de las alianzas mostrando a la vez su riqueza para poder abordar problemas concretos y crear una alianza dedicada al respecto. Y hemos querido ilustrar el caso concreto del cambio climático porque junto con las alianzas es uno de los objetivos de carácter transversal más acusado y una palanca para el logro de todos los demás.

Capítulo quinto

ODS, seguridad y derechos humanos: una vuelta de tuerca a la responsabilidad de proteger

Ruth Ariel Stoffels

Resumen

La evolución del concepto de seguridad y la aparición del término *seguridad humana* nos han permitido dar un contenido más amplio y realista de las amenazas que existen para los Estados y sus poblaciones. Por otro lado, el análisis paralelo de la evolución de los conceptos de seguridad y de desarrollo, hacen que hoy en día ninguno de los conceptos se puede entender sin el otro. Todo ello queda finalmente reflejado en el objetivo de desarrollo sostenible número 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Palabras clave

ODS, objetivo 16, seguridad humana, responsabilidad de proteger, un concepto más amplio de libertad, agenda 2030, desarrollo.

SDG, Security and Human Rights: a twist on the responsibility to protect

Abstract

The evolution of the concept of security and the emergence of the term «human security» have allowed us to give a broader and more realistic substance to the existing threats the threats that exist to states and their populations. On the other hand, the parallel analysis of the evolution of the ideas of security and development allows us to appreciate its progressive alignment to the extent that neither of both concepts can be understood without the other. All of the above is finally reflected in the «Sustainable Development Goal» number 16: Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels.

Keywords

SDG, Goal 16, Human security, responsibility to protect, a broader concept of freedom, Sustainable development Agenda, 2030 Agenda for Sustainable development.

El objeto de este estudio es desarrollar la estrecha relación que existe entre desarrollo (a través de la perspectiva que nos dan los ODS), los derechos humanos y la seguridad. En este sentido veremos cómo las carencias y avances en cada uno de estos campos tiene consecuencias en los otros dos y cómo los tres son necesarios para tener comunidades sostenidas y sostenibles que, al fin y al cabo, son la base de la estabilidad de los individuos que las conforman. Veremos asimismo, como existe una tendencia, por lo menos en la ONU, a través de los documentos del SGNU, la AGNU y el CSNU¹, de considerar como una obligación de los Estados el trabajar en este campo en fase de prevención de conflictos y de consolidación y estabilización de la paz (responsabilidad de proteger).

Para ello vamos a ir analizando una serie de documentos en los que podremos apreciar este avance e incluso los problemas que el mismo va planteando y cómo se intentan solucionar.

Estos son los documentos que nos van a servir de base:

- Informe del secretario general en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 27 de marzo de 2000: *Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI* (A/54/2000) (informe *Nosotros los pueblos*).
- Informe del secretario general de Naciones Unidas (2004), *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, (A/59/565) (informe *Un mundo más seguro*).
- Informe del secretario general de Naciones Unidas de 21 de marzo de 2005: *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005). (informe *Un concepto más amplio de libertad*).
- Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 20 de octubre *Documento final de la cumbre mundial de 2005* (A/60/1), en especial los párrafos 138 y 139 y su desarrollo en el informe del secretario general de Naciones Unidas de 12 de enero de 2009: *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger* (A/63/677) (informe r2p).
- Resolución de la AGNU de 21 de octubre de 2015, *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (A/RES/70/1) (informe Agenda 2030).

¹ SGNU: Secretario General de Naciones Unidas. AGNU: Asamblea General de Naciones Unidas. CSNU: Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

- Pero antes de empezar a ver la interrelación entre estos documentos vamos a desarrollar una serie de puntos que son claves para comprender la situación en la que estamos.

Introducción

El debate inicial sobre la jerarquía de los derechos humanos y la aparición de nuevos derechos

Si bien es cierto que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establecía un compendio de derechos, luego estos se separarían en dos grupos: los derechos civiles y políticos (llamados de primera generación) y los derechos económicos, sociales y culturales (llamados de segunda generación) y de cuya separación nacerían posteriormente los dos pactos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966). En paralelo surge un debate acerca de cuáles eran más importantes y cuáles debían ser prioritarios en su consecución. De los primeros se decía que eran de aplicación inmediata y de los segundos que eran de aplicación progresiva requiriendo obligaciones positivas (Trindade, A. [1994])². Sin embargo, ya dos años después de la aprobación de estos tratados, la Conferencia de Derechos Humanos de Teherán, proclamó la «indivisibilidad» de los derechos humanos, dado que el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos sociales y culturales y viceversa era imposible. Posteriormente varias resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas³ subrayaron tanto la indisolubilidad de estos como su complementariedad e igual jerarquía. No obstante, muchos años deberían pasar para que los mecanismos de garantía de unos y otros tuviesen la misma eficacia y alcance.

En paralelo a esta discusión empezó a hablarse de los derechos de tercera generación, entre los que se suelen incluir: el derecho a la libre determinación de los pueblos; el derecho al desarrollo; el derecho a la paz; el derecho al patrimonio común de la humanidad; el derecho a la seguridad; y el

² TRINDADE, A. A. C. (1994). *La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

³ A/RES43/113, A/RES 43/114 y A/RES43/125.

derecho a gozar de un medioambiente sano. Si bien no existe un convenio internacional que, al igual que los pactos anteriormente mencionados, enumere y recoja estos derechos, lo cierto es que, salvo el primero, que se encuentra en ambos convenios, el resto han sido recogidos por resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y su carácter jurídico ha sido muchas veces puesto en cuestión, aunque podemos decir que su carácter jurídico ha venido de la creación de una costumbre internacional que ha ido mostrándose a través de distintos documentos, como los que a continuación analizaremos. Se trata, en general, de derechos colectivos que son el sustento del disfrute del resto de derechos.

En la actualidad, solo basándonos en esta evolución mencionada ya encontramos claves para vincular los tres conceptos que son la base de este estudio. No es sorprendente, por tanto, que, desde la perspectiva de derechos humanos, se considere que los objetivos contenidos en los ODS son indivisibles, independientes, exigiendo un enfoque integral para implementarlos, que es lo que se predica de los derechos humanos.

La falta de enfoque de derechos, centrándose en las necesidades, ha sido una de las críticas que se hicieron en su momento a los ODM y que los ODS han querido hacer frente⁴.

El *enfoque de derechos humanos*, si bien surge en el marco de la reforma del sistema de Naciones Unidas, empieza a operacionalizarse en 2003⁵, ligado al desarrollo. En este sentido, tradicionalmente, la cooperación al desarrollo se basaba en las necesidades de los países y personas a los que se destinaba la ayuda. Sin embargo, el cambio de enfoque, que supone un cambio de paradigma, es que el fin del desarrollo y, con ello, de la cooperación a ella destinada, ya no es la satisfacción de estas necesidades, sino la realización de derechos. Este cambio en el eje es clave, porque al ligar el desarrollo a los derechos humanos, entramos de pleno en el campo de las obligaciones de los Estados y, además, tomamos una perspectiva más amplia, que es la de crear entornos en los que estos derechos puedan ser eficaces.

⁴ GÓMEZ GIL, Carlos. «Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica». *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 2018, n.º 140, pp. 107-118.

⁵ FUKUDA-PARR, Sakiko; BIRDSALI, Nancy; SACHS, Jeffrey. *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, 2003.

De una seguridad interestatal a una seguridad humana

Cuando en 1945 se firmó la Carta de Naciones Unidas, el concepto de seguridad estaba vinculado, primero, a las relaciones interestatales y, segundo, a las actividades que implicaban o podían implicar el uso de la fuerza física. Sin embargo, poco a poco y a medida que la sociedad entendió que la paz no era solo la inexistencia de conflictos armados, sino que iba mucho más allá, el concepto fue ampliándose. Como dijo Rigoberta Menchú en 1992, «la paz no es solamente la ausencia de la guerra; mientras haya pobreza, racismo, discriminación y exclusión difícilmente podremos alcanzar un mundo de paz»⁶. Así pues, el concepto de paz y seguridad internacionales fue ampliándose a nuevos ámbitos y cogiendo nuevos ámbitos y empezó a llamarse *seguridad humana*. De hecho, el *Informe de Desarrollo Humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana* de 1994 introduce ya una serie de conceptos que serán la base de lo que ahora estamos estudiando:

«Es en este marco que el desdibujamiento de la seguridad importa la sustitución del criterio espacial o territorial con que los Estados persiguieron hasta el presente la protección de su interés nacional por otro que incluye la seguridad de la propia persona. La seguridad se encuentra unida al conflicto en otra dimensión: los problemas ambientales, la amenaza de enfermedades, el desempleo, el hambre, las violaciones de los derechos humanos, el narcotráfico, etc., son los problemas de las personas en particular, y de los Estados, en general. La seguridad humana no es un concepto defensivo, como la seguridad territorial o militar, sino un concepto integrador, que reconoce con carácter universal la prioridad de la persona»⁷.

En este momento el PNUD nos indica que esta seguridad humana tiene cuatro características principales: es una preocupación universal, sus componentes son interdependientes, es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior y esta está centrada en el ser humano⁸. Finalmente, este documento destaca dos elementos de la seguridad humana, libertad respecto del miedo y liber-

⁶ Discurso de recibimiento a Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz en 1992, en la Universidad de Costa Rica, 5 de febrero de 1992.

⁷ *Informe de Desarrollo Humano*, 1994, p. 24.

⁸ *Ibid.*, p. 25.

tad respecto de la necesidad. Más adelante, en el documento *Un concepto más amplio de seguridad*, el SGNU unirá estos tres conceptos, seguridad, desarrollo y derechos humanos, como partes de una idea más amplia, que es la de libertad, que se encuentra fundida con dignidad. Precisamente, como destaca M. Ordóñez Balanzario (2015)⁹, la riqueza del concepto de seguridad humana parte de la integralidad y multidimensionalidad.

Ya veremos cómo el *Informe del Milenio* y los posteriores dan una dimensión más clara de esta idea de seguridad humana y van perfilando su contenido.

Sin embargo, debemos cuestionarnos si la seguridad humana es algo distinto o una evolución del concepto clásico de seguridad. En el primero de los casos, deberíamos indicar que, si el objetivo del Consejo de Seguridad es mantener la paz y la seguridad internacionales, nada debería hacer con esta seguridad humana, pues sería función de otros órganos. Por otro lado, también deberíamos cuestionarnos si este concepto de seguridad humana resuelve el viejo dilema entre seguridad y libertad en torno a un concepto integrador que parte de que sin el uno no se puede construir el otro.

Si analizamos los principios de la Carta de Naciones Unidas, lo cierto es que se centran esencialmente en la seguridad internacional clásica, así nos habla de uso de la fuerza, arreglo pacífico de controversias, no injerencia en asuntos internos (salvo en caso de aplicación de medidas coercitivas...). Por otro lado, si nos fijamos en los capítulos VI y VII de la carta, seguimos con esa impresión de que se trata de seguridad clásica internacional, territorial, bélica. Sin embargo, la propia evolución de la Carta de Naciones Unidas reflejada en la Resolución 2625 (xxv) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1970, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas*, entenderá que dos principios se incorporan de manera natural a la Carta de Naciones Unidas, el de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos y el de cooperación.

La consideración de la obligación de cooperar entre los Estados es un avance inmenso. Es cierto que la cooperación ya estaba

⁹ ORDÓÑEZ, Míriam. «La nueva agenda de desarrollo post-2015: Los ODS y ¿la seguridad humana?». *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2015, vol. 2, n.º 1, pp. 65-91.

como objetivo de la Carta de Naciones Unidas, pero ahora se ha dado un salto ontológico, no solo es un objetivo, sino que es un principio, una guía para los Estados y para la ONU. Pero fijémonos cómo todavía el salto no se acaba de desvincular del concepto clásico de seguridad al que nos referimos antes: «Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias». De hecho, se separa paz y seguridad internacionales de la estabilidad, el progreso, el desarrollo, bienestar general de las naciones.

Así pues, podríamos considerar que seguridad humana y seguridad internacional son dos conceptos distintos. Sin embargo, el carácter evolutivo de la sociedad internacional y, en concreto, de la interpretación de la carta nos hace irnos más allá. Veamos, por ejemplo, si después del informe del PNUD de 1994 al que antes nos referimos, nos encontramos con resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que vayan más allá del concepto clásico de seguridad¹⁰.

En las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sí que se afrontan temas que no están directamente vinculados con el uso de la fuerza, como son las relativas a la mujer en los conflictos armados, donde se destaca su papel como actora de paz¹¹, niños en conflictos armados¹², donde se condena gravemente los crímenes más graves que allí se producen; la protección de los civiles en los conflictos armados frente a ataques o denegación

¹⁰ PERAL, L. (2005). «Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción: Reflexiones acerca del resultado de la Cumbre Mundial de 2005 sobre la reforma de la ONU». *Documentos de Trabajo FRIDE*, (15), 1.

¹¹ Las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015) y 2467(2019) de 23 de abril de 2019.

¹² Resoluciones 1261 (1999), de 25 de agosto de 1999, 1314 (2000), de 11 de agosto de 2000, 1379 (2001), de 20 de noviembre de 2001, 1460 (2003), de 30 de enero de 2003, 1539 (2004), de 22 de abril de 2004, 1612 (2005), de 26 de julio de 2005, 1882 (2009), de 4 de agosto de 2009, 1998 (2011), de 12 de julio de 2011, 2068 (2012), de 19 de septiembre de 2012, 2143 (2014), de 7 de marzo de 2014, 2225 (2015), de 18 de junio de 2015 y 2427 (2018) de 9 de julio de 2018.

de asistencia humanitaria¹³, tráfico de personas¹⁴; refugiados¹⁵; delincuencia transnacional¹⁶; sida¹⁷; o ébola¹⁸. Pero de la lectura de estas resoluciones nos damos cuenta de que en todas ellas se vinculan estos problemas que, perfectamente, podrían encuadrarse dentro del concepto de seguridad humana al concepto de seguridad clásico. En este sentido, se llama la atención de estas cuestiones en la medida en que pueden influir en el desencadenamiento y profundización de los conflictos, así como en los obstáculos que podrían tener en los procesos de paz, etcétera.

De hecho, hay una resolución muy clarificadora al respecto, la Resolución 1327 de 2000 donde se destaca

«que el mayor factor de disuasión de conflictos violentos es abordar las causas profundas de los conflictos, inclusive mediante la promoción del desarrollo sostenible y de una sociedad democrática basada en el firme imperio del derecho y las instituciones cívicas, incluido el respeto de todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales [...]».

Concuerda con el Secretario General en que toda medida que se adopte para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de amplia base es una medida de prevención de conflictos».

Posteriormente, y después del desarrollo de la doctrina de la responsabilidad de proteger, la Resolución 2171 de 21 de agosto 2014 vuelve a destacar esta misma cuestión:

«Recordando su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y actuando de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Reafirmando su compromiso permanente de abordar la prevención de los conflictos armados en todas las regiones del mundo.

¹³ Resoluciones 2471 (2016) de 24 de marzo de 2018, 2474/2019 de 11 de junio de 2019, 2475/2019 de 20 de junio de 2019.

¹⁴ Resolución 1308 (2000) de 17 de julio de 2000.

¹⁵ Resolución 1208 (1998) de 19 de noviembre de 1998.

¹⁶ Resolución 2482 de 19 de julio de 2019.

¹⁷ Resolución 1308 (2000) de 17 de julio.

¹⁸ Resolución 2177 (2014) de 18 de septiembre.

Expresando su determinación de aumentar la eficacia de las Naciones Unidas para prevenir y hacer cesar los conflictos armados, su recrudecimiento o propagación cuando ocurran y su resurgimiento una vez concluidos».

Nótese que expresa y aclara que es función de Naciones Unidas en general, no del consejo en particular.

En definitiva, estos temas pasan a formar parte de la agenda del Consejo de Seguridad como elementos desestabilizantes de las sociedades que pueden incidir en la paz y seguridad en sentido clásico. Empiezan a ser incluidas entre las causas profundas o detonantes de las amenazas a la seguridad. Por lo tanto, y a la pregunta que nos hacíamos anteriormente, podemos responder que el concepto de seguridad clásico no ha evolucionado hacia el de seguridad humana, sino que este ha destacado que la ausencia de seguridad humana genera una falta de seguridad en sentido clásico. Por otro lado, puesto que el concepto de seguridad humana es muy amplio, sí que incluye el de la violencia y la seguridad en sentido clásico. Como consecuencia de ello, todos los elementos de la familia de Naciones Unidas se deben ocupar de la seguridad humana dando al Consejo de Seguridad la función primordial de hacer frente a la seguridad en sentido clásico: guerras y conflictos armados tanto internos como internacionales.

Por el contrario, la violencia estructural,

«es aquella que surge dentro de la estructura social y se manifiesta a través de un desigual reparto y ejercicio del poder y los recursos que supone distintas oportunidades vitales. En sentido amplio, el principal rasgo que define la violencia estructural es la desigualdad. La violencia estructural se refiere a la explotación, represión, marginación, fragmentación, malestar social y pobreza, es decir a los problemas derivados de la propia estructura del sistema internacional y del propio país» (MESA 2018,41).

De esta forma quedan vinculados a través de los conceptos amplios de paz y violencia, las amenazas a la paz y la violencia estructural o, dicho de otra manera, la violencia con la falta de respeto de los derechos humanos, y la pobreza y reparto inequitativo del poder. La violencia directa, agresión, fuerza, fuerza física, abuso de poder, es visible y tiene gran impacto en los medios de comunicación.

Por último, me gustaría destacar dos ideas pertinentes que ha destacado Manuela Mesa, directora de CEIPAZ¹⁹. En primer lugar, que en el ODS se desarrolla el concepto de paz positiva²⁰ como algo que va más allá de la paz negativa entendida como ausencia de violencia en su sentido amplio. En este sentido, la paz positiva es entendida como el desarrollo de capacidades para transformar el conflicto de manera positiva. Se vincula a cuestiones como el avance económico, incremento de la resiliencia, mejora del bienestar y sociedades comprensivas.

Así pues, y respondiendo a las preguntas planteadas hace unos años por Karlos Pérez de Armiño (2013, p. 53)²¹, es cierto que el concepto de seguridad humana ha requerido un proceso de asentamiento y de reflexión y que las bases teóricas todavía están por desarrollar, pero es incuestionable que el concepto de seguridad humana actualmente ha cogido una fuerza imparable, como lo demuestra la propia Agenda 2030 y los documentos en los que se inspira.

La evolución del concepto de desarrollo y del de cooperación al desarrollo

Si bien no hay una definición consensuada acerca de qué es desarrollo, podemos adoptar esta que nos ofrece el PNUD:

«El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas. Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la segu-

¹⁹ MESA, Manuela. «El ODS 16 sobre paz, seguridad y gobernanza: Desafíos conceptuales, seguimiento y evaluación». *Derechos humanos y seguridad internacional: Amenazas e involución*. Anuario de CEIPAZ, 2017, vol. 2018, pp. 37-52.

²⁰ SANAHUJA PERALES, José Antonio. «Paz, seguridad y gobernanza: el ods 16 y la agenda 2030 de desarrollo sostenible». En *Objetivos de Desarrollo Sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*. Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria», 2018; p. 33.

²¹ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos; MENDIA, I. *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*. Madrid. Editorial Tecnos, 2013, pp. 23-80.

ridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente»²².

Nótese, ya desde el primer momento, que el PNUD, y ahora todas las agencias y organismos humanitarios, utiliza el concepto de *desarrollo humano* frente al clásico de *desarrollo*.

Con ello se desmarcan de las dinámicas de los principios de la cooperación al desarrollo donde era el crecimiento económico el que determinaba el nivel de desarrollo de un país. Entendiéndose que aquel determinaría, necesariamente, el desarrollo humano. Los índices y medidas de desarrollo se centraban esencialmente en aspectos económicos. Sin embargo, la realidad mostró que no había una relación lineal entre ambos conceptos y que, consecuentemente, un país podía crecer económicamente en términos globales sin que la población mejorase en su situación en términos de salud, bienestar o seguridad.

En los años setenta autores como Amartya Sen o T. W. Schultz destacaron la necesidad de centrarse en el *capital humano* y, en consecuencia, en la urgencia de invertir en infraestructuras y crecimiento económico, sin olvidar, en ningún caso, trabajar en el aumento de las capacidades de los individuos. La realidad reflejó que estos autores no andaban muy desencaminados.

Sin embargo, la cooperación al desarrollo dirigida a ello seguía sin obtener los frutos deseados, la brecha entre países ricos y pobres seguía creciendo.

Otro elemento entró a formar parte de la ecuación, el orden económico internacional. En este sentido, las estructuras económicas, los desajustes financieros y los obstáculos comerciales parecían impedir el desarrollo de unas comunidades en las que se había invertido mucho. Era necesario abrir los mercados internacionales y desarrollar un nuevo tipo de relaciones entre los países para que los países pobres pudiesen crecer, de ahí que en las reuniones del GATT se estableciesen limitaciones a la liberalización de los mercados en favor de estos países.

²² PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano de 2000*, p. 17.

Finalmente, se descubrió que el desarrollo exigía estabilidad en sentido amplio y se empezó a introducir en la cooperación al desarrollo conceptos como la gobernabilidad, la transparencia, la corrupción, el buen gobierno y toda una serie de conceptos que implicaban que para el desarrollo (ahora sí) humano, se tuviese en cuenta la situación política del país. Los países donantes empezaron a incluir la cláusula de condicionalidad y a invertir directamente en la construcción de estabilidad en muchos países que habían caído en tal situación que se les llamaba *estados frágiles* o *estados fallidos*. En este sentido, la cooperación al desarrollo podría implicar el envío de expertos, formación de cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, mantenimiento de estructuras frágiles o incluso el apoyo a medios de comunicación democráticos. En paralelo, la mujer empieza a visibilizarse como elemento de desarrollo y los proyectos primero empiezan a tenerlas en cuenta y, posteriormente, incluso algunos recientemente las hacen ejes del desarrollo del país.

Como se puede ver también, el concepto de desarrollo, y con ello el de cooperación al desarrollo, ha evolucionado desde una mirada estrecha y economicista a una que tiene en cuenta la situación global del país en todos los sentidos.

La Cumbre del Milenio y los ODM

El secretario general de Naciones Unidas Kofi A. Annan, que inicia su mandato en 1997, va a iniciar el siglo *xxi* con una serie de documentos que van a levantar intensos debates sobre el futuro del siglo *xxi*; el primero revertirá en una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos: Una función de Naciones Unidas en el siglo *xxi**, pero propondrá un consenso internacional sobre objetivos de desarrollo a medio plazo e intentará coordinar con ello a todos los actores en este campo. En paralelo, propondrá un informe sobre la responsabilidad de proteger de Naciones Unidas que encenderá un tenso debate sobre la antiguamente llamada intervención humanitaria. Y como último gran hito, aprobará el informe *Un concepto más amplio de libertad*. De todos ellos nos ocuparemos posteriormente.

El primero de ellos invita a reflexionar sobre los retos del siglo *xxi*, que parte de una mundialización que debe beneficiar a todos: la pobreza (un mundo sin miseria), la seguridad (un mundo sin temor), el medio ambiente (un futuro sostenible), una Naciones Unidas más eficaz (renovación de Naciones Unidas) y, a partir de

allí, propone unos objetivos que se convertirán en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El primero de estos elementos, la mundialización, marca un mundo con fronteras cada vez más débiles, lo que favorece la criminalidad transnacional y dificulta la labor de los Estados. «Nuestras instituciones de la posguerra se establecieron para un mundo internacional, pero ahora vivimos en un mundo globalizado» (párr. 30).

- Se entendía que la amenaza más grande de un Estado era la agresión externa, pero hoy las guerras civiles, genocidios y actos de depuración causan más víctimas que este tipo de guerras. La seguridad provenía de actores estatales y frente a ellos se tomaban medidas preventivas, pero ahora el concepto de seguridad abarca también la protección de las comunidades y las personas de actos de violencia, la escasez de recursos, estabilidad social y la corrupción, las medidas de prevención deben dirigirse hacia estos factores.
- El sistema económico estaba basado en economías nacionales interdependientes, con un control del Gobierno sobre las acciones que se realizaban en su territorio y por sus nacionales. Hoy, el Estado tiene una limitada capacidad de acción en unos actores económicos que son cada vez más transnacionales.
- La tecnología y la debilidad de las fronteras hacen que la delincuencia transnacional sea difícilmente controlable creándose a lo largo y ancho del planeta una *sociedad incivil* paralela a la que controla el Gobierno, pero que tiene tanta fuerza que permite asociaciones a nivel mundial, circunstancia que hace más vulnerable a los ciudadanos, cuyos derechos humanos están continuamente amenazados.
- El enorme incremento de la movilidad de los ciudadanos y espacios que ya no tienen fronteras físicas ha permitido que las enfermedades se propaguen rápidamente por todo el mundo, teniendo un impacto al que los Estados *independientes* difícilmente pueden hacer frente.
- El medio ambiente se encuentra en peligro por la llegada de un cambio climático que nosotros ayudamos a acelerar, una crisis en los recursos hídricos que hoy en día afecta a muchas partes del planeta, pero que es progresiva, unos suelos cada vez menos productivos y más sobreexplotados y una diversi-

dad ecológica en peligro. El clima no tiene fronteras, los ríos pasan por varios Estados, muchos animales migran incluso entre continentes a lo largo de su vida; por lo tanto, la respuesta no puede ser nacional ni internacional, sino supranacional.

- Las nuevas tecnologías suponen un cambio de era, pero, primero, no están a disposición de todos y, segundo, presentan unas amenazas a la seguridad y a los derechos humanos que no se pueden solventar a nivel estatal, porque a menudo parten de un lugar físico más allá de las fronteras del Estado.

Todo ello exige Gobiernos fuertes, consistentes (en todos sus niveles) en sus responsabilidades para con sus ciudadanos, pero también para el planeta con el que comparte retos. Se exige, asimismo, un fortalecimiento de Naciones Unidas en cuanto a mandatos, capacidades y recursos para aunar esfuerzos frente a estos retos. Urge, por último, la implicación de los actores no gubernamentales, empresas y organismos no gubernamentales, así como la propia ciudadanía en la reducción de estos riesgos y la mitigación de estos retos.

Destaca también que

«hoy en día está generalmente aceptado que el éxito económico depende en considerable medida de la calidad del Gobierno del país. Un buen Gobierno se basa en el imperio de la ley, en unas instituciones estatales eficaces, en la transparencia y responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos, en el respeto de los derechos humanos y en la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les afectan» (párrafo 83).

A ello se une la necesidad de un sistema justo y transparente de tributación, el control de la corrupción. Y concluye:

«El medio más seguro para lograr un crecimiento es la participación efectiva en la economía mundial. Pero eso debe combinarse con unas políticas sociales eficaces: progresos en la educación para todos, los servicios de salud para todos y la igualdad entre los géneros. La base del éxito sigue siendo el buen gobierno. Y para conseguirlo se requiere el apoyo externo» (párr. 92).

El informe añade a estos temas la necesidad de centrarse en África donde el sufrimiento humano, el subdesarrollo y la inestabilidad es mayor. Por ello pide un esfuerzo especial para este continente.

Frente a todo ello, propone esfuerzos coordinados para liberar a los hombres y mujeres de la pobreza abyecta y deshumanizadora y propone los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que luego serán aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas, como *Declaración del Milenio*, el 8 de diciembre de 2000 (A/RES/55/2).

En ella, siguiendo la estructura de análisis hecho por Kofi A. Annan —seguridad, pobreza, medio ambiente y gobernabilidad—, aprueba unos objetivos de desarrollo del milenio y propone, asimismo, unas medidas para favorecer la paz, la seguridad, el desarme, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Estos objetivos tenían unas metas y estas metas, unos indicadores y, por lo tanto, fue relativamente fácil el logro de estos objetivos. Sin embargo, como se puede apreciar son cuestiones puntuales que, para algunos, no lograban erradicar los problemas de base que no estaban incluidos y, para otros, eran logros que necesitaban de transformaciones profundas para alcanzarse. Sin embargo, choca ya de momento, la no referencia a temas de seguridad, a derechos humanos y a problemas de estabilidad política, a la luz de lo que hemos visto en los documentos anteriores. Pero esto lo veremos posteriormente.

Este documento fue clave, por primera vez se firmaba un consenso mundial en relación con los puntos a los que debía dirigirse la cooperación al desarrollo. Se establecían unas metas y unos indicadores. Esto es, sin lugar a dudas uno de los éxitos de este texto, el consenso llegado y la medición con datos objetivos de los avances alcanzados.

Ciertamente, no ha habido ningún documento de Estado, organización internacional u ONG que, desde entonces, no haya hecho referencia a los ODM intentando trabajar en uno u otro objetivo. Parecía que la cooperación al desarrollo estaba haciendo frente

a uno de sus grandes retos: es la diversidad de enfoques y objetivos y la falta de coordinación entre los actores. Además, los ODM incorporaron a la cooperación al desarrollo, la necesidad de hacer valoraciones sobre objetivos, fijándose metas cuantificables y con indicadores objetivos, quizás sea la generalización de este enfoque el aporte más grande de los ODM. Sin embargo, era solo un cambio de enfoque y un inicio, ya que la puesta en práctica de los ODM hizo patente la necesidad de hacer frente a métricas más precisas, estandarización y verificación de datos disponibles y fiabilidad de fuente (C. Gómez Gil 2018, p. 5). En ello ha avanzado la agenda 2030, pero todavía queda mucho por hacer. De hecho, algunos autores insisten en que, si el diseño de estos ODS ha sido participativo, también lo debería ser la vigilancia del cumplimiento, dando un mayor papel a la ciudadanía y sociedad civil para la constatación del cumplimiento de los ODS (Andrea Costafreda., 2016, p.3)²³.

El PNUD se encargaba de informar de los avances y en 2015 publicaba un informe en el que decía que nos podíamos sentir relativamente satisfechos, pero que era necesario seguir avanzando en los objetivos marcados, lograr mayor financiación y añadir nuevos para poder avanzar más rápidamente²⁴.

La paulatina interpretación integral de estos tres conceptos a finales del siglo xx y principios del xxi

Éxito y críticas de la concepción que está en la base de los ODS

Las palabras de Almudena Cabezas reflejan la voluntad de una formulación integrada de los ODM:

«Sin educación (2) va a ser muy difícil romper con el círculo vicioso de la pobreza (1), que se ceba particularmente con las mujeres (3); en contextos de extrema pobreza infantil (4), materna (5) y enfermedades como el SIDA [*sic*] y el paludismo (6) van a seguir asolando a las poblaciones debilitadas por la ausencia de alimentos (1) y la supervivencia en condiciones de vida insalubres (7)»²⁵.

²³ COSTAFREDA, Andrea. «Con la agenda global de desarrollo sostenible, ¿se dibuja un mejor horizonte para 2030?». *Notes Internacionals. CIDOB*, 2016, vol. 143, pp. 1-6.

²⁴ PNUD, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe 2015.

²⁵ CABEZAS, Almudena: *Agenda del desarrollo post-2015*.

El reto estaba planteado y pronto empezaron a surgir una serie de críticas en cuanto al documento en sí mismo. Según la cátedra de desarrollo sostenible de la Universidad Rovira y Virgili, estas serían sus principales críticas.

- 1) Sobre su contenido: los derechos humanos, la situación de países en conflicto o la gobernabilidad mundial no están adecuadamente reflejadas. El carácter puntual de los objetivos hace que se corra el riesgo de reproducir patrones negativos del pasado. Al ser diseñados por países donantes, pueden intentar imponer dinámicas similares a las de estos países en los receptores, siguiendo pautas antiguas basadas en el sistema de Bretton Woods.
- 2) Sobre su elaboración: no se tuvo en cuenta a los países del sur, prescindiendo de procesos participativos previos.
- 3) Sobre su enfoque: intentaron hacer frente a las consecuencias del subdesarrollo y no a sus causas ni a un diagnóstico consensuado.
- 4) Sobre su ideología: Se centra en aspectos materiales, olvidando los inmateriales como son los derechos que las comunidades subdesarrolladas podrían demandar. Se olvidan de las políticas neoliberales y programas de reajuste que tanto impacto han tenido en la desaceleración del desarrollo de muchas comunidades.
- 5) En cuanto a la ayuda oficial al desarrollo: se critica que este sea el único instrumento para lograr el desarrollo y que en la rendición de cuentas los países afectados no tengan capacidad de gestión ni absorción de los recursos entregados ni de objetivar los avances conseguidos.
- 6) Sobre su magnitud: para unos son poco ambiciosos, para otros son inalcanzables. El propio Kofi A. Annan se defenderá posteriormente de que estos ODM deben formar parte de un programa de desarrollo más amplio²⁶.

En todo caso, estos ODM han supuesto un verdadero reto para donantes y organismos humanitarios, que han enfocado y a veces encuadrado sus actividades de acuerdo con este documento. Los Estados, las organizaciones internacionales e incluso las grandes ONG han hecho informes periódicos de las medidas adoptadas en

²⁶ Informe *Un concepto más amplio*, párr.30.

los ocho objetivos y el PNUD ha hecho informes de los avances en los distintos campos.

Un mundo más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos

Cinco años más tarde, Kofi Annan aprueba un documento en el que se plasma lo intuido en los documentos anteriores, lo parcialmente reflejado en el informe *Nosotros los pueblos* y con una inspiración clara en el informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio²⁷. Este documento va a ser clave para determinar el alcance de los conceptos antes mencionados. Así, se trata de un informe pedido por la Asamblea General de Naciones Unidas para ver los avances producidos desde la aprobación de la Declaración del Milenio.

En el presente estudio no se tratará de vincular los distintos elementos, sino de destacar que todos son parte de un objetivo común, que, sin el uno, el otro no puede desarrollarse y que todos son la base de la dignidad. Se trata, por decirlo gráficamente, de un triángulo llamado libertad en el que los ejes son los tres campos de los que hemos hablado. «La interpretación más amplia de libertad también incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano» (párr.14) y para lograrla, como se había dicho anteriormente, es necesaria la participación y colaboración de ciudadanos, ONG, empresas, autoridades estatales y supraestatales.

Empezando por el tema de un mundo sin miseria, es interesante notar cómo cuando se desarrollan las prioridades de las inversiones y las políticas nacionales como base para el logro de los ODS,

²⁷ Así, en el documento «Un mundo más seguro», se intenta esbozar un concepto amplio de seguridad colectiva que se acomode a los retos y sensibilidades del siglo xxi. Ante el informe presentado, Kofi A. Annan plantea una serie de conclusiones y recomendaciones que luego llevará al informe *Un concepto más amplio de libertad*. Así, nos habla de la necesidad de comprender la interrelación profunda entre las amenazas contemporáneas existentes como el terrorismo, las guerras civiles y el hambre extremo. Pero llama la atención sobre la importancia del desarrollo como elemento indispensable para esta seguridad. Y la introducción del concepto de «seguridad biológica» para referirse a enfermedades y pandemias. Por ello, las respuestas deben ser concertadas y englobadoras. Destaca los retos de la proliferación nuclear y el terrorismo y finaliza destacando la necesidad de volver a centrar nuestra atención en la protección de los derechos humanos.

se introducen elementos que no aparecían directamente en estos objetivos, pero que sí lo estarán en la Agenda 2030:

- Igualdad entre los géneros.
- Medio ambiente.
- Desarrollo rural: aumento de la producción de alimentos e ingresos.
- Desarrollo urbano: creación de empleos, mejoramiento de los barrios de tugurios y búsqueda de alternativas a estos.
- Garantía del acceso universal a servicios esenciales de salud.
- Garantía de la enseñanza primaria universal y ampliación de la enseñanza secundaria y superior.
- Creación de capacidad endógena para la ciencia y la tecnología y la innovación.

En este marco se habla de la importancia de incrementar la ayuda, pero también de abrir los mercados y de la redefinición de la sostenibilidad de la deuda como elementos claves en el apoyo internacional al logro de los objetivos.

La sostenibilidad ambiental se convierte en base del desarrollo y dentro del mismo hay tres ejes que exigen una acción rápida: la desertificación, la biodiversidad y el cambio climático.

Como parte de este *desarrollo humano* al que nos hemos referido anteriormente, centrado en el individuo, es lógico que se exijan medidas para evitar pandemias; medidas de prevención, reducción, preparación y alerta temprana ante los desastres naturales; desarrollo tecnológico para hacer frente a retos de estos países y diálogo abierto acerca de las migraciones.

Todo ello teniendo en cuenta que es necesario un enfoque regional para evitar que países con necesidades especiales queden fuera de esta dinámica.

En definitiva, hemos visto como este concepto de desarrollo humano ha ido adquiriendo nuevos elementos que precisan diálogo y profundización.

En cuanto a la seguridad («libertad para vivir sin temor»), se destaca la inexistencia de consenso acerca de su contenido y más aún en cuanto a la forma de actuar. Pero Kofi A. Annan insiste en la necesidad de un concepto amplio de seguridad:

«Entre las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo **xxi** se cuentan no sólo la guerra y los conflictos internacionales, sino los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción en masa. También se cuentan la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente, puesto que también pueden tener consecuencias catastróficas. Todas estas amenazas pueden ser causa de muerte o reducir gravemente las posibilidades de vida. Todas ellas pueden socavar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional».

Es cierto, continúa, que, según la riqueza, la geografía o el poder, entendemos unas amenazas más cercanas que otras. Pero esta percepción no es cierta desde el momento en que estamos en un mundo globalizado. Así, cuestiones de pobreza, enfermedades o proliferación de armamentos o terrorismo pasan a ser cuestiones de seguridad y, para todos ellos, la prevención es la mejor medida de hacerles frente.

Finalmente, en lo referente a la democracia, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el mantenimiento de Gobiernos estables y eficaces («libertad para vivir con dignidad»), se considera como el tercer elemento del triángulo. Estos elementos son fines en sí mismos, pero al mismo tiempo son la base para que los otros dos puedan realizarse.

Destaca que, si bien es cierto que tenemos una amalgama de convenios internacionales al respecto, el incumplimiento de los mismos y la falta de mecanismos de garantía son el gran problema a resolver tanto a nivel interno como a nivel internacional y añade que

«También debemos avanzar hacia la meta de asumir la "responsabilidad de proteger" a las víctimas posibles o reales de atrocidades masivas y actuar en consecuencia. Ha llegado la hora de que los Gobiernos deban rendir cuentas ante sus ciudadanos y ante los demás Gobiernos, del respeto a la dignidad de la persona, que con demasiada frecuencia se limitan a proclamar» (párrafo 132), poniendo sobre la mesa un debate todavía no resuelto y del que nos ocuparemos más tarde, ya que menciona la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para ayudar a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población.

En cualquier caso, la democracia se considera no solo un derecho, sino que es a la vez una garantía de estabilidad.

En definitiva, este documento es el que pone en conexión más claramente desarrollo, derechos humanos y seguridad, pero no surge de la nada, sino que es fruto de una lenta evolución en la que se han ido aportando nuevos aspectos a la seguridad, se han destacado las consecuencias de la pobreza en el disfrute de los derechos y en el goce de la seguridad y se ha considerado que los derechos humanos son el punto de partida y fin de todos los esfuerzos por conseguir la seguridad y el desarrollo. Además, el mismo destaca que la vinculación clara entre estos tres conceptos exige esfuerzos adicionales y coordinación estrecha entre todos los actores.

De hecho, como destaca I. J. García Sánchez (2018) en relación con la aparición de las «acciones integradas» de organismos militares, exigen la acción de diferentes actores (militares y no militares) en distintos actos para lograr cumplir el mandato asignado que ahora no consiste solo en ganar con las armas, sino que va mucho más allá, a las causas profundas del conflicto.

Las dos patas olvidadas de la responsabilidad de proteger

En 1999 Kofi A. Annan se pregunta: «si la intervención humanitaria representa una violación inaceptable de la soberanía, ¿qué se debe hacer en Ruanda o Srebrenica, donde se violan sistemáticamente los derechos humanos?»²⁸ y ordena un estudio al respecto. La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por sus siglas en inglés) publica, dos años después, en diciembre de 2001, un informe llamado *La responsabilidad de proteger*. Esto supone la apertura de la caja de los truenos, ya que bajo este nombre muchos Estados quieren ver una revisión de la clásica doctrina de la intervención humanitaria y el debate a todos los niveles, interestatal, académico, e incluso de medios de comunicación, está servido.

Sin embargo, en este informe se habla no solo del deber de proteger ante determinados comportamientos, incluso usando la fuerza, sino también de la obligación por parte de los Estados y de la comunidad internacional de prevenir y de reconstruir después del conflicto. La doctrina y los Estados, sin embargo, no llegan a

²⁸ UN Doc. A/54/20 (2000), párr. 48.

tratar apenas estas cuestiones, centrándose en el tema que es más controvertido, la responsabilidad de reaccionar y dejando a un lado lo que, como veremos a continuación, tendrá más recorrido.

La construcción del informe tiene claramente estas tres patas. No nos ocuparemos de la segunda porque no es objeto de este estudio, sino que nos centraremos en las olvidadas: responsabilidad de prevenir y de reconstruir. Y lo haremos sobre la base del informe y no de la resolución porque en ella se introducen estos temas, pero no son desarrollados.

Por lo que se refiere a la primera, el informe es claro:

«Aunque no hay unanimidad sobre las causas precisas de los conflictos armados, se suele distinguir entre causas subyacentes o "profundas" y causas desencadenantes o 'directas'. Cada vez está más extendida la idea de que los conflictos no pueden entenderse sin hacer referencia a ciertas causas "profundas" como la pobreza, la represión política y la desigual distribución de los recursos» (párr. 3.19).

«La prevención de las causas profundas tiene muchas dimensiones. Tal vez haya que abordar las necesidades y deficiencias políticas, lo que implicaría la creación de capacidad e instituciones democráticas; la separación constitucional de poderes, la alternancia de poder y los arreglos de redistribución; la adopción de medidas de fomento de la confianza mutua entre distintos grupos o comunidades; el apoyo a la libertad de prensa y el estado de derecho; la promoción de la sociedad civil; y otras iniciativas similares que a grandes rasgos se enmarcan en el contexto de la seguridad humana» (párr. 3.21).

Vemos cómo en este informe bajo el nombre de causas profundas se incluyen los derechos humanos, estabilidad política y desarrollo humano. Y se pide trabajar sobre ellos porque es obligación de los estados bajo la forma de la «responsabilidad de proteger» el lograr que desaparezcan estas causas profundas que nos llevan al conflicto y a la amenaza a la paz.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de reconstruir, la dicción del informe es sorprendente, dado que parece que solo existe si previamente se ha intervenido militarmente en un Estado:

«La responsabilidad de proteger implica la responsabilidad no solo de prevenir y reaccionar, sino de pasar a continuación a reconstruir. Esto significa que si se decide intervenir

militarmente —porque un Estado es incapaz de ejercer su autoridad para cumplir con su “responsabilidad de proteger” o porque ha renunciado a hacerlo— debe existir una voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera y promover la gobernanza y el desarrollo sostenible» (párrafo 5.1).

Y para entender lo que entiende por consolidación de la paz, el informe hace suyas las palabras del secretario general de Naciones Unidas en su informe de 1998 *Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, el secretario general subraya:

«Por “consolidación de la paz después de los conflictos” entiendo las medidas que se adoptan una vez terminado un conflicto armado para afianzar la paz y evitar que rebrote aquél [*sic*]. La experiencia demuestra que, para consolidar la paz después de un conflicto, no bastan las medidas puramente diplomáticas y militares, sino que se necesita un programa de consolidación de la paz integrado en el que se tengan en cuenta los diversos factores que han causado el conflicto o que amenazan con provocarlo. Para consolidar la paz, tal vez haya que crear instituciones nacionales o afianzarlas, vigilar la celebración de elecciones, promover el respeto de los derechos humanos, ayudar a ejecutar programas de reinserción y rehabilitación y crear las condiciones necesarias para reanudar el proceso de desarrollo».

En definitiva, y como no puede ser menos, la consolidación de la paz supone atacar las causas profundas del conflicto entre las que se encuentran, una vez más, la violación de los derechos humanos, los Gobiernos inestables, débiles o fallidos, la pobreza y el subdesarrollo.

Con este informe en la mano, la Resolución 60/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, reconoce:

«que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos [...] que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros».

Pero luego, pese a dedicarse a los temas antes mencionados en distintos epígrafes, aprueba dos párrafos sobre la responsabilidad de proteger que son mucho menos ambiciosos que los previstos

por el informe en todos los sentidos (destacamos solo los referentes a la responsabilidad de prevenir y construir la paz):

«Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos».

Como se puede ver se habla de prevención, pero solo de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Bonita oportunidad perdió la Asamblea General para recoger todos los avances alcanzados y ampliar la responsabilidad de proteger a otros campos y en otros niveles.

Sin embargo, no olvidemos su párrafo 9, que permitirá que el Informe r2p (responsabilidad de proteger, por sus siglas en inglés responsibility to [2] protect) pueda desarrollar mucho más lo poco dicho en esta resolución sobre las responsabilidades existentes en el campo de la prevención y reconstrucción.

De hecho, este concepto amplio que hemos visto en otros documentos no aparece sino indirectamente. El documento llama la atención sobre la «capacidad de alerta temprana» y luego se refiere a la misma en el Anexo I de la siguiente manera:

«Dada su magnitud y gravedad, la preparación y comisión de crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger, y la incitación a ellos, pueden detectarse y entenderse mejor desde distintas perspectivas. Por supuesto, es esencial tener una visión humanitaria y de derechos humanos, pero es necesario también adoptar perspectivas políticas, de seguridad, económicas, sociales y de desarrollo para entender tanto las características comunes que presentan los hechos

que podrían culminar en esos ultrajes masivos a la dignidad humana como la forma de evitarlos».

En definitiva, bajo esta capacidad de alerta temprana, vuelve a meter en la responsabilidad el concepto de seguridad humana como base para una seguridad internacional que impida la comisión de estos crímenes. Y se destacan las relaciones de doble sentido entre violencia, subdesarrollo y falta de derechos humanos, en el sentido de que los últimos nos llevan a la violencia, a los conflictos. Y estos últimos generan violaciones de los derechos humanos y suponen un freno e incluso retroceso al desarrollo de las comunidades.

El círculo se cierra: Agenda 2030 y los ODS

Una vez que termina el periodo de vigencia de los ODM, se hacía claro que era necesario seguir con los esfuerzos que, pese a las críticas, habían conseguido avances en campos específicos y que en aquellos en los que no se habían logrado llegar a las metas, por lo menos se había alcanzado algo.

En todo caso, se someten los ODM a una crítica profunda y, a partir de allí se inicia un proceso, esta vez más participativo tanto de Estados como de organizaciones internacionales e incluso de sociedad civil a través de encuestas.

En segundo lugar, el documento mismo se presenta como mucho más amplio, incluyendo campos económicos, sociales y ambientales que antes no eran prioritarios y se habla de sociedades pacíficas e inclusivas (en relación directa con derechos humanos y gobernanza) e intenta fortalecer la Alianza Mundial. De hecho, como señala Sanahuja, la aparición de objetivos y metas vinculadas a la paz, la seguridad y la gobernanza son uno de los grandes avances de estos ODS, que, por primera vez confieren una visión amplia que incluye específicamente un componente político, aparte de estar en forma de tapiz, a las dimensiones que ya antes se tenían en cuenta como son la social o la económica.

Y, en tercer lugar, vincula los tres elementos que son objeto de este análisis de forma muy clara:

«35. El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible. La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas

que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. En la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para resolver o prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto, incluso velando por que las mujeres desempeñen su papel en la consolidación de la paz y la construcción del Estado».

Otro elemento importante a la luz del proceso de mundialización en que nos encontramos inmersos es que los objetivos tienen como destinatarios no solo los países pobres, sino todos los países que deberán presentar números en todos los ítems. Porque dada esta vinculación de la que estamos hablando, problemas de gobernanza, de derechos humanos, de discriminación a la mujer, de falta de participación de los ciudadanos en las decisiones políticas y de violencia social entre otros no se dan solo en países pobres o desarrollados. También los países desarrollados tienen sus propios fantasmas a los que deben hacer frente. Es cierto que estamos hablando quizás de una violencia que se presenta como relativamente controlada, por ejemplo, la de las maras, y no se menciona el poder de la que antes hemos llamado sociedad incivil en la gobernanza de estos países, o la violación de derechos que son clave para sociedades democráticas, como libertad de expresión, derecho al trabajo, etcétera. Esta vinculación de los tres conceptos nos hace ver que aun los países más ricos tienen problemas que es necesario abordar si quieren avanzar ellos también en la senda del desarrollo. Los países desarrollados no han alcanzado, ninguno, los niveles *absolutos* de bienestar y desarrollo; por ello, ellos también deben trabajar. Por otro lado, en este mundo globalizado en el que estamos, insistir en que los problemas de un país solo le afectan a él mismo es una falacia. De hecho, los países desarrollados y con recursos tienen una triple obligación: *limpiar su casa, ayudar a limpiar la del vecino* y cooperar en la limpieza de *las zonas comunes* porque, como hemos visto, en caso contrario, al final tanto la suya como la de los otros acabará sucia.

Pese a que los derechos humanos no desempeñaron un papel relevante en el diseño e implementación de los ODS, el enfoque

de derechos humanos está en la base de estos, y ello nos permite calificar estos ODS, según Diana M. Verdiales López (86), de universales, inalienables, indivisibles, inviolables, interdependientes y participativos.

Si nosotros analizásemos uno a uno los objetivos marcados por la Agenda 2030, podríamos ver claramente que existen derechos humanos detrás, desde el primero hasta el 16, dejamos de lado el último porque diríamos que es instrumental. Ello nos permite, como destaca M. Mesa, utilizar todos los mecanismos de garantía de los derechos humanos, desde la Revisión Periódica Universal a los mecanismos de garantía de la Convención de Derechos del Niño o la de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, pasando por los mecanismos de garantía regionales existentes. Ello supone un refuerzo a la Agenda 2030, que, desde el momento en que se vincula a los derechos humanos y aceptado que para su garantía existen obligaciones positivas de los Estados, va a reforzar e incluso dar fuerza jurídica a alguno de los objetivos previstos. Esto supone la aplicación en su sentido más amplio y profundo del *enfoque de derechos humanos* y ello tiene, además, repercusiones amplias, dado que, al vincularlo con el ODS 16, vemos cómo derechos humanos y gobernanza están directa e intrínsecamente vinculados, como esto último y la paz positiva con metas identificables e indicadores objetivos, lo cual sigue siendo una premisa para su futura evaluación. En efecto, si se ha criticado algunos de los indicadores como imposibles o difíciles de objetivar, carentes de validación objetiva, los mecanismos de garantía de los derechos humanos nos van a ayudar a vigilar el avance en estos campos.

Es cierto que podríamos analizar uno a uno los ODS y determinar, como han hecho algunos autores, los derechos a los que van vinculados²⁹. O incluso, como hace I. J. García Sánchez, vinculándolos a los conceptos desarrollados en el informe *Un concepto más amplio de libertad*, así, los objetivos 1) pobreza; 2) hambre; 3) salud; 6) agua; 9) industria e infraestructura y 11) ciudades estarían vinculados a la «libertad para vivir sin miseria». Por su parte, los objetivos 4) educación; 13) clima; 14) vida submarina; 15) ecosistemas; y 16) paz justicia e instituciones sólidas se vincularían a la libertad para vivir sin temor. Y el último, liber-

²⁹ VERDIALES LÓPEZ, Diana M. «La importancia del enfoque de los derechos humanos en los objetivos del desarrollo de sostenible». En *Objetivos de Desarrollo Sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*. Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria» 2018, pp. 75-90.

tad para vivir en dignidad 5) igualdad de género; 7) energía asequible y no contaminante; 8) trabajo decente y crecimiento económico; 10) reducción de las desigualdades; 12) producción y consumo responsables y 17) alianza para lograr los objetivos. Si acudimos a otros autores, la clasificación es distinta y ello no puede ser sino consecuencia de la relación intrínseca entre, por un lado, los sectores antes mencionados y, por otro, de los objetivos planteados. Por ejemplo, educación en el primer sector está directamente relacionado con la igualdad de género y esta con la pobreza. De igual modo, Míriam Ordóñez (2015) destaca que ningún objetivo en específico se vincula directamente a la seguridad humana en su vertiente «estar libre del miedo». Sin embargo, la íntima relación de estos con la seguridad humana y, a partir de allí, con la seguridad clásica, nos permitiría hablar, en términos amplios de su inclusión en la Agenda 2030. En nuestra opinión, aunque estas clasificaciones están justificadas y podrían ser aceptables, es difícil meter algunas cuestiones solo en uno de los ítems y algunos, como, por ejemplo, «producción y consumo responsable», quizás los pondría yo en el campo del crecimiento sostenible. Además, solo avanzando en los tres campos y en el conjunto de los derechos humanos en paralelo lograremos conseguir un verdadero avance, profundo y más allá de llegar a metas cuantificadas y aislada. Así, Manuela Mesa nos habla de la «infraestructura de la paz» (MESA 2018,41) para referirse a todo aquello que es necesario para prevenir y construir la paz y ello implica gobernanza, derechos humanos y seguridad.

En cualquier caso, como destaca J. G. Fernández Rodríguez, si los ODM centraban su eje en necesidades básicas y lucha contra la pobreza, el eje aquí podríamos decir que es el de desarrollo humano/seguridad humana.

En este orden de ideas, si nos centramos en el ODS 16, que es el que parece centrarse de forma más específica en el tema de seguridad humana, «Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas», tiene tres ejes: justicia, paz e instituciones fuertes³⁰.

Recordemos que la paz no es la ausencia de guerra, sino que incluye la seguridad humana y, con ello, una serie de aspectos esenciales

³⁰ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, José Julio. «ODS 16: paz, justicia e instituciones fuertes». *bie3: Boletín IEEE*, 2018, n.º 11, pp. 970-1001.

para la estabilidad social. Destaquemos que la justicia requiere leyes pensadas en la equidad frente a los ciudadanos, requiere un poder judicial fuerte, imparcial e independiente, y un ejecutivo que haga cumplir las leyes. En realidad, hablamos de un estado de derecho que respete los derechos fundamentales y con instituciones estables. No es de extrañar, por lo tanto, que dentro de las metas del objetivo 16 se encuentren la reducción de la violencia en todas sus formas, eliminar el abuso, explotación, trata y tortura de los niños y niñas, acceder a identidad jurídica a través de inscripción de nacimientos, derecho a la información (derechos humanos), fortalecimiento de la capacidad para prevenir estos y otros delitos como el terrorismo, eliminar la corrupción, instituciones transparentes, toma de decisiones participativas (instituciones estables) y directamente promover el estado de derecho a todos los niveles. Como hemos dicho antes, en general todos los ODS están vinculados a los derechos humanos y requieren el estado de derecho y un Gobierno eficaz, pero es que en el interior de este mismo ODS 16 apreciamos esta interrelación.

En palabras de J. A. Sanahuja³¹:

«Este objetivo, de carácter marcadamente político, es considerado una "condición habilitante" del desarrollo sostenible, y no un "pilar" del mismo como los tres ya conocidos [...] lo cual implica un menor alcance de las obligaciones que contempla. Sin embargo, es uno de los más amplios y de mayor capacidad transformadora, en la medida que su (no) cumplimiento puede condicionar el éxito del conjunto de la Agenda 2030 en un amplio número de países, especialmente aquellos en situación de conflicto, fragilidad, o que están inmersos en procesos de paz».

En definitiva, se considera como un prerequisite, un tapiz, como hemos indicado antes, sobre el que el resto de los ODS, que hemos vinculado directamente con los derechos humanos, debe asentarse.

Este mismo autor³² vuelve a destacar este ciclo formado por subdesarrollo, violencia y violación de los derechos humanos y destaca

³¹ SANAHUJA PERALES, José Antonio. «Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de desarrollo sostenible». En *Objetivos de Desarrollo Sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*. Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2018, p. 33.

³² SANAHUJA PERALES, José Antonio. «Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de desarrollo sostenible». En *Objetivos de Desarrollo Sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*. Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2018, p. 39.

que muchos de los fracasos de los procesos de paz olvidan esta interrelación, centrándose exclusivamente en los aspectos de violencia.

En definitiva, la interrelación entre desarrollo, derechos humanos y seguridad viene ahora unida por una cadena de la que no se pueden separar: las instituciones estables que permitan buena gobernanza y estado de derecho.

En este último documento vemos la vinculación total de estos conceptos en los propios objetivos que se marcan.

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas³³.

| | | |
|------|--|---|
| 16.1 | Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo | 16.1.4 Proporción de la población que no tiene miedo de caminar sola cerca de donde vive |
| | | 16.1.1 Número de víctimas de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes, desglosado por sexo y edad |
| | | 16.1.3 Proporción de la población sometida a violencia física, psicológica o sexual en los doce meses anteriores |
| | | 16.1.2 Muertes causadas por conflictos por cada 100 000 habitantes, desglosadas por sexo, edad y causa |
| 16.2 | Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños | 16.2.1 Proporción de niños de 1 a 17 años que sufrieron algún castigo físico o agresión psicológica por los cuidadores en el mes anterior |
| | | 16.2.2 Número de víctimas de la trata de personas por cada 100 000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación |
| | | 16.2.3 Proporción de mujeres y hombres jóvenes de 18 a 29 años de edad que habían sufrido violencia sexual antes de cumplir los 18 años |

³³ Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible deberían desglosarse, siempre que fuera pertinente, por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad y ubicación geográfica y otras características, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales A/RES/71/313.

| | | |
|------|---|---|
| 16.3 | Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos | 16.3.1 Detenidos que no han sido sentenciados como proporción de la población carcelaria total |
| | | 16.3.2 Proporción de las víctimas de violencia en los doce meses anteriores a que notificaron su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente |
| 16.4 | De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada | 16.4.1 Proporción de armas pequeñas y armas ligeras incautadas que se registran y localizan, de conformidad con las normas internacionales y los instrumentos jurídicos |
| | | 16.4.2 Valor total de las corrientes financieras ilícitas de entrada y salida (en dólares corrientes de los Estados Unidos) |
| 16.5 | Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas | 16.5.1 Proporción de las personas que han tenido por lo menos un contacto con un funcionario público y que pagaron un soborno a un funcionario público, o tuvieron la experiencia de que un funcionario público les pidiera que le pagaran, durante los doce meses anteriores |
| | | 16.5.2 Proporción de negocios que han tenido por lo menos un contacto con un funcionario público y que pagaron un soborno a un funcionario público, o tuvieron la experiencia de que un funcionario público les pidiera que le pagaran, durante los doce meses anteriores |
| 16.6 | Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas | 16.6.1 Gastos primarios del Gobierno como proporción del presupuesto aprobado original, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares) |
| | | 16.6.2 Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos |

| | | |
|-------|---|--|
| 16.7 | Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades | 16.7.1 Proporciones de posiciones (por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población) en las instituciones públicas (asambleas legislativas nacionales y locales, Administración pública y poder judicial), en comparación con las distribuciones nacionales |
| | | 16.7.2 Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y participativa, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población |
| 16.8 | Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial | 16.8.1 Proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en las organizaciones internacionales |
| 16.9 | De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos | 16.9.1 Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad |
| 16.10 | Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales | 16.10.1 Número de casos verificados de homicidio, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los doce meses anteriores |
| | | 16.10.2 Número de países que adoptan y aplican las garantías constitucionales, reglamentarias o normativas para el acceso público a la información |
| 16.a | Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia | 16.a.1 Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de lo dispuesto por los Principios de París |

| | | |
|------|---|--|
| 16.b | Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible | 16.b.1 Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente víctima de discriminación o acoso en los doce meses anteriores por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos |
|------|---|--|

Fuente A/RES/71/373

Conclusiones

ODS, Seguridad y Derechos Humanos

1. A lo largo de estas páginas hemos visto como, poco a poco, el concepto de seguridad clásico se ha vinculado íntimamente al de *seguridad humana* hasta el punto de que para garantizar el primero se exige trabajar en el último antes y, en su caso, después del conflicto.
2. Por otro lado, el desarrollo exige una «visión holística» (MESA), «visión holística e interrelacionada» (C. Gómez Gil, 2018, p. 110, 2018, p. 5), «visión comprensiva» (José Ignacio García Sánchez, p. 7), «visión integral» (Diana M Verdiales López, p.82), visión comprensiva del desarrollo (Sanahuja p. 37), o «enfoque integral» (Sanahuja p. 39). Lo que nos lleva a ámbitos como la pobreza, los derechos humanos y la gobernanza.
3. Desde esta perspectiva, la Agenda 2030 en general y el objetivo 16 en especial son ejemplos de esta estrecha interrelación, al configurarse la seguridad como base y requisito del desarrollo humano.
4. Si una de las críticas de los ODM era el limitarse a tocar algunos aspectos del desarrollo, sin atacar los elementos de base y las causas profundas del subdesarrollo, la Agenda 2030 parece haber intentado resolver esta cuestión, al tocar directamente en la declaración y en los objetivos marcados la esencia de estas causas profundas.
5. Es cierto que no supone un cambio de paradigma, en el sentido de que se sigue haciendo sobre parámetros y concepciones clásicas de la cooperación al desarrollo, pero también es cierto que al incorporar la *seguridad humana*, incluyendo violencia, desigualdades y gobernanza nos pone en el tapete

una serie de elementos que nos pueden permitir avanzar en un posible cambio de paradigma.

6. La perspectiva de derechos humanos que impregna toda la Agenda 2030 es clave en este desarrollo, no solo en la interpretación de los objetivos, sino también en la medición de las metas, dado que los mecanismos de garantía de los derechos humanos nos pueden ayudar a medir los avances.
7. Los indicadores para cuestiones de violencia y de gobernanza están por desarrollar y es necesario dotar a los Estados con instrumentos para cumplir con sus obligaciones en este campo, pero la cooperación de la sociedad civil, que esta vez sí fue consultada en la fase de diagnóstico, pueden ayudarnos en este campo.
8. Estos objetivos tienen una vigencia, actualmente, de diez años, y es muy difícil cambiar dinámicas y fallos estructurales en un periodo tan corto. Pero también es cierto que en algún momento hay que empezar y que, si los avances son cortos, pero las repercusiones son amplias, ello nos servirá de base para profundizar más en el siguiente periodo y para concienciar a la comunidad internacional de la importancia de la *seguridad humana* a la hora de establecer nuevos objetivos.
9. Pese a la caída en el olvido de la llamada *responsabilidad de proteger* la vinculación de la paz positiva con el desarrollo nos permite dar una nueva vida a los compromisos adquiridos por los Estados en la declaración (A/60/1).
10. Si hasta ahora nos hemos centrado en el segundo elemento de la llamada responsabilidad de proteger. La aprobación de los ODS nos fuerza a centrarnos y desarrollar la responsabilidad de prevenir y consolidar en su sentido amplio y da una nueva perspectiva al debate abierto sobre este tema.

Composición del grupo de trabajo

Presidenta:

Cristina Gallach Figueras

Periodista. Alta Comisionada para la Agenda 2030 del Gobierno de España, encargada de coordinar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU en España.

Vocal y coordinadora:

Blanca Palacián de Inza

Analista del IEEE.

Vocales:

Susana Malcorra

Ingeniera eléctrica y diplomática. Decana del IE School of Global and Public Affairs.

Félix Fernández-Shaw

Director de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea.

Carlos Mataix Aldeanueva

Profesor titular de la Universidad Politécnica de Madrid. Director del itdUPM.

Víctor Viñuales Edo

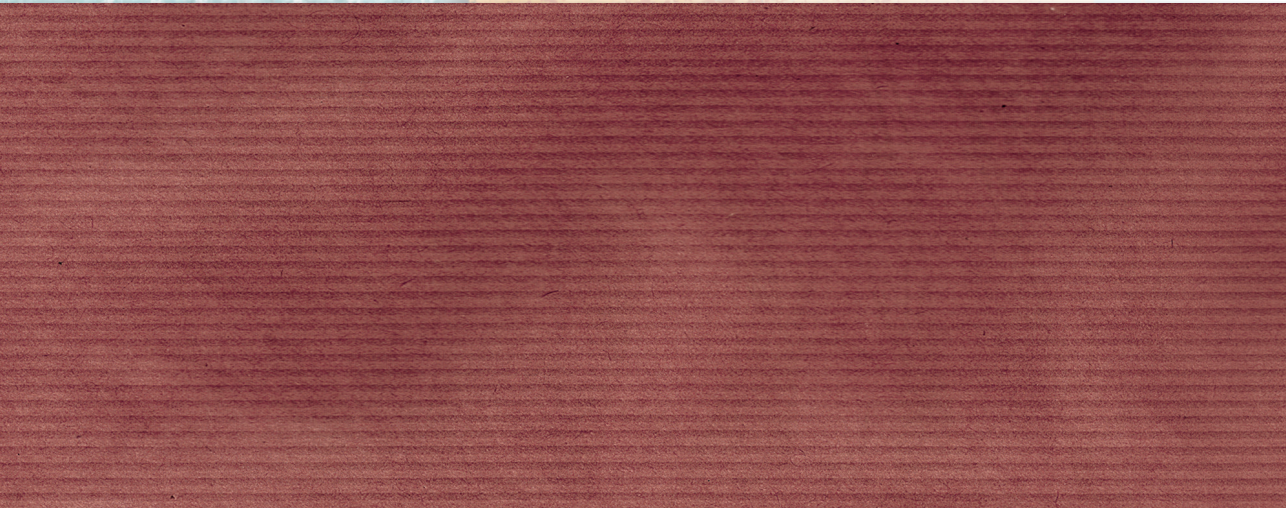
Cofundador y director de la fundación Ecología y Desarrollo (ECODES). Vicepresidente de la Red Española del Pacto Mundial.

Marta Martínez Sánchez

*Responsable del Departamento de Análisis y
Proyectos Especiales de la Dirección de Cambio
Climático de Iberdrola.*

Ruth Ariel Stoffels

Profesora de Derecho Internacional de la CEU-UCH



SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN: 978-84-9091-559-2



9 788490 915592