

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE:

¿Oportunidad o desencanto?

Fortalezas y desafíos en su proceso de construcción global

> **María Eugenia Di Paola**

*Docente e investigadora a cargo de la Unidad Académica Sustentabilidad, Departamento de Posgrado, Instituto Tecnológico Buenos Aires (ITBA).
Directora Ejecutiva de FARN 2007-2013.¹*

Resumen Ejecutivo

La tarea de construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que comenzarán a aplicarse luego del 2015 a nivel global, está precedida por otros dos procesos que vale la pena traer a colación. Por un lado, un proceso que podríamos denominar de nivel macro, el de la Gobernanza Global, que hoy por hoy cuenta, a partir del faro de Estocolmo de 1972, con una gran cantidad de tratados y compromisos multilaterales. Por otro lado, un proceso específico pivotado por la Cumbre del Milenio en el año 2000, el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales culminan en el 2015.

2015 presenta entonces tres reuniones de gran importancia para las negociaciones intergubernamentales que representan decisiones globales cruciales para los próximos años: la Cumbre sobre Financiamiento en Addis Ababa en julio, la Cumbre en

¹ La temática de Objetivos de Desarrollo Sostenible es una línea de investigación prioritaria 2014-2015 para el ITBA. Asimismo, es Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Directora del Suplemento de Derecho Ambiental FARN-La Ley. Actualmente miembro del Consejo Consultivo de FARN.

*materia de Desarrollo Sostenible en Nueva York en septiembre y la Cumbre de Cambio Climático que tendrá lugar en París en diciembre, donde se espera la aprobación de un nuevo acuerdo global que será fundamental para la nueva agenda de desarrollo sostenible. El Secretario de Naciones Unidas ha sido claro al sostener que **“no es momento de sucumbir a la conveniencia política o de tolerar el mínimo común denominador.”***

El desafío principal será que la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contribuya al proceso de integración de la Gobernanza Global del Desarrollo Sostenible para fortalecer mutuamente los procesos locales y globales hacia la sostenibilidad. En esa línea, surge en forma imprescindible la necesidad de que la transformación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible apunte a una superación del estado crítico actual teniendo en cuenta, con una visión analítica, los aspectos que funcionaron y los que no.

I. Introducción

La Cumbre de Río+20 sobre Desarrollo Sostenible realizada en el año 2012 fue muy criticada por no haber brindado decisiones contundentes frente a la crisis global. No obstante ello, uno de sus componentes, cual es la decisión de construir Objetivos de Desarrollo Sostenible puede representar una oportunidad de integración a la muchas veces difusa y atomizada gobernanza internacional y asimismo, generar aspectos comunes a los distintos actores sociales nacionales e internacionales en búsqueda de un horizonte común que pueda conectar en forma virtuosa lo local y lo global mutuamente².

La tarea de construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que comenzarán a aplicarse luego del 2015 a nivel global, está precedida por otros dos procesos que vale la pena traer a colación. Por un lado, un proceso que podríamos denominar de nivel macro, el de la Gobernanza Global, que hoy por hoy cuenta, a partir del faro de Estocolmo de 1972, con una gran cantidad de tratados y compromisos multilaterales. Por otro lado, un proceso específico pivotado por la Cumbre del Milenio en el año 2000, el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales culminan en el 2015.

El desafío principal será entonces que la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contribuya al proceso de integración de la Gobernanza Global del Desarrollo Sostenible para fortalecer mutuamente los procesos locales y globales hacia la sostenibilidad. En esa línea, surge en forma imprescindible la necesidad de que la transformación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible apunte a una superación del estado crítico actual teniendo en cuenta, con una visión analítica, los aspectos que funcionaron y los que no. El presente artículo apunta justamente a considerar las fortalezas y desafíos de este proceso global, teniendo en cuenta la realidad latinoamericana y la perspectiva analítica interdisciplinaria y participativa.

² Desarrollo Sostenible, Sostenibilidad y Gobernanza son los términos que Naciones Unidas utiliza para sus documentos en español. Por esta razón son incluidos de esta forma en el presente artículo. Se interpretan como sinónimos de Desarrollo Sustentable, Sustentabilidad, Gobernabilidad. En inglés Sustainable Development, Sustainability, Governance.

II. La Gobernanza Global

En 1945 se creó la Organización de Naciones Unidas (ONU) y a partir del año 1948, con la Declaración Universal, se comenzó a construir el andamiaje internacional en materia de derechos humanos. Si bien este escenario era propicio para tratar las cuestiones vinculadas al derecho al ambiente y la sostenibilidad, el puntapié a nivel internacional, es dado en el año 1972, con la Cumbre de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo. A partir de dicha Conferencia el multilateralismo es visto como una necesidad frente a los problemas ambientales, y clave para la institucionalización de la formulación de políticas ambientales globales.

En este sentido, las distintas cumbres internacionales celebradas (Estocolmo, Río, Johannesburgo y Río+20) dieron como resultado diversas Declaraciones, Agendas y Programas de Acción. Asimismo, en las últimas cuatro décadas, se firmaron diversos Acuerdos Multilaterales Ambientales para hacer frente a los problemas globales. Un Acuerdo Multilateral Ambiental (AMA) es, según Mitchell *"un documento intergubernamental que pretende ser vinculante con un primer propósito de prevenir o gestionar los impactos humanos en los recursos naturales"*. Al presente, la mayoría de las bases de datos contabilizan más de 500 AMA firmados en el mundo³.

Sin dudas, la construcción de este tipo de acuerdos y entramados globales ha generado más redes, más actores involucrados, más responsables, más especialización y generación de información, foros, difusión, más oportunidades de encuentro y herramientas a nivel internacional y doméstico, como así también, mayores oportunidades de flexibilidad e innovación. Como contracara, ha recibido críticas respecto de su tendencia a la atomización, la redundancia temática, la duplicación de agendas y en algunos casos en tensión, la ampliación de los costos, como así también, las dificultades de un acceso equitativo a sus beneficios por parte de los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, estudios sobre el tema señalan que los beneficios son mayores que las contras en este contexto y que por ende, existen más sinergias que disrupción entre los AMA⁴. Asimismo, advierten el gran logro que significa el reconocimiento a nivel global de derechos e instrumentos

³ Ver Kanie, Norichika (2007). *"Governance with Multilateral Environmental Agreements: A Healthy or Ill- equipped fragmentation?"* en Swart Lidia & Perry, Estelle (Eds) *Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate*. Center for the UN Reform Education, New York.

⁴ Ver Kanie (2007), Op. Cit.

vinculados al ambiente en la fase normativa, pero con serios déficits en cuanto a la implementación⁵.

En consecuencia, resulta necesaria la promoción de ejes de coordinación entre los AMA, en el marco de una estructura que involucre elementos intersectoriales, interdisciplinarios e interactivos hacia la sustentabilidad, reorientando el conocimiento colectivo y de las instituciones formales. Un factor clave en materia ambiental y específicamente en vinculación a los AMA es la información, la vinculación entre la ciencia y las decisiones políticas, como así también, los principios que deben nutrir al sistema, presentes en la mayoría de los convenios.

En este escenario, son muchos los desafíos presentes, pero uno ineludible es el de la estructura que debería brindar Naciones Unidas en este sistema global. En este sentido, con el puntapié de Estocolmo se generó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que desde ese momento y posteriormente, convive con otras agencias dentro de la misma estructura de ONU que poseen competencias y funciones ambientales.

La Cumbre de Río en 1992 trajo de la mano diversos principios fundamentales para la agenda ambiental e introdujo un concepto clave que abre lo ambiental a su articulación con las otras dimensiones, cual es el desarrollo sostenible. La equidad intergeneracional y la integración de las dimensiones diversas del desarrollo sostenible (ambiental, social y económica, entre otras) implican un desafío mayor para la humanidad. El concepto de Gobernanza Ambiental Internacional comienza a virar hacia el de Gobernanza Internacional del Desarrollo Sostenible.

En la Cumbre de Río+20 luego de diversas discusiones, propuestas y posiciones, finalmente se generó un espacio institucional de suma importancia: **El Foro Político de Alto Nivel**. De carácter universal, el Foro es la agencia de más alto nivel en Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, reemplazando a la Comisión de Desarrollo Sostenible creada en 1992. Este foro reúne a las jefas y jefes de estado cada cuatro años en la Asamblea de Naciones Unidas y anualmente a los ministros de los diversos países, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC).

⁵ Ver Engfeldt, Lars-Göran (2009) *"From Stockholm to Johannesburg and beyond. The evolution of the international system for sustainable development governance and its implications"*. The Government Offices of Sweden.

Por otra parte, en la Cumbre de Río+20 se iniciaron procesos instrumentales de envergadura con la finalidad de articular las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible:

- ▶ **Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiación para el Desarrollo Sostenible**, responsable de la preparación de un informe evaluando diferentes opciones para el financiamiento del desarrollo destacando mecanismos innovadores para tal fin.
- ▶ **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, para cuya construcción se convocó a un Grupo de Trabajo Abierto.

III. La transición de ODM a ODS

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se gestaron en la Cumbre del Milenio en el año 2000 y su finalidad fue brindar herramientas sustantivas e instrumentales para el logro de las metas del milenio, teniendo en cuenta los siguientes ocho objetivos, a saber:



Los ODM están destinados a los países en vías de desarrollo y se plantean como horizonte temporal el año 2015. No obstante ello, en su informe sobre la temática del año 2014, la misma ONU advertía algunas conclusiones:

- ▶ *En el mundo, la pobreza extrema se ha reducido a la mitad*
- ▶ *Los esfuerzos en la lucha contra el paludismo y la tuberculosis han tenido buenos resultados*

- ▶ *El acceso a una fuente mejorada de agua potable se ha hecho realidad para 2.300 millones de personas*
- ▶ *En todas las regiones en desarrollo se están eliminando las disparidades en la matriculación de niños y niñas en la escuela primaria*
- ▶ *La nutrición insuficiente crónica en los niños ha disminuido, pero 1 de cada 4 sufre todavía este problema*
- ▶ *La mortalidad infantil ha disminuido casi a la mitad, pero es necesario hacer mayores avances*
- ▶ *Queda mucho por hacer para reducir la mortalidad materna*
- ▶ *La terapia antirretroviral está salvando vidas y debe expandirse aún más*
- ▶ *Desde 1990, más de la cuarta parte de la población mundial ha tenido acceso a instalaciones sanitarias mejoradas, aunque todavía hay 1.000 millones de personas que tienen que defecar al aire libre*
- ▶ *La participación política de las mujeres ha seguido aumentando*
- ▶ *La asistencia para el desarrollo ha aumentado, el sistema comercial ha permanecido favorable para los países en desarrollo y la carga de la deuda se ha mantenido baja*
- ▶ ***Se han logrado enormes avances en la mayor parte de las áreas, pero es necesario redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos***
- ▶ *Todavía hay importantes tendencias que amenazan la sostenibilidad del medio ambiente, si bien hay ejemplos de acciones globales exitosas*
- ▶ *El hambre sigue disminuyendo, pero es necesario realizar esfuerzos adicionales inmediatos para alcanzar el ODM*
- ▶ *El 90% de los niños de las regiones en desarrollo asiste a la escuela primaria*
- ▶ ***Los Objetivos de Desarrollo del Milenio muestran que es posible avanzar y que pueden usarse como base para más acciones***

Fuente: ONU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe 2014 (extracto y resaltado por la autora).

El examen de los principales indicadores realizado por la CEPAL⁶ muestra que América Latina y el Caribe lograron avances importantes en cuanto a las metas de reducción de pobreza extrema, el hambre y la desnutrición, la mortalidad infantil y el acceso al agua. Sin embargo, continúan deficiencias estructurales que deben ser superadas, junto a la necesidad de un crecimiento con más desarrollo productivo, con un horizonte estratégico del largo plazo, que apunte a la igualdad, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental.

Por esta razón, uno de los principales mensajes en el análisis de la temática es la **necesidad de mantener el foco en las brechas pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al momento de construir la agenda post-2015.**

Un punto de importancia hacia 2015 que se presenta como el gran obstáculo para alcanzar la sostenibilidad y la inclusión es la persistencia de la desigualdad entre países de la misma región en cuanto al cumplimiento de las principales metas, sumada a la desigualdad en la distribución del ingreso y el patrimonio de la población. Estas brechas presentan inevitablemente grandes diferencias en el acceso a bienes y servicios y se derivan de desigualdades étnicas, socioeconómicas, de género y territoriales. **En consecuencia, el enfoque de derechos debe ser un eje principal de la agenda para el desarrollo post-2015, para hacer frente a la marcada desigualdad regional**⁷.

Por otra parte, los contrastes de desigualdad señalados se presentan en una región de renta media. Esto nos lleva a la llamada “paradoja de la pobreza” que consiste en que la mayoría de los pobres globales ya no se concentran en los países de renta baja, sino en los de renta media⁸.

Resulta fundamental medir no sólo pobreza en función del ingreso sino en un contexto integral; hace falta contar con indicadores de pobreza absoluta y relativa, y el foco en el Producto Bruto Interno (PBI) debe ampliarse considerándose el conjunto de las necesidades existentes en la región⁹.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁷ Ver ONU (2013) “Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post-2015 y Río + 20” LC/G 2577, Agosto, 2013-411.

⁸ Ver Domínguez, Rafael y Olivé, Liliana (2014). “Retos para la cooperación al desarrollo en el post-2015”. (995-1020 pp). Estudios de Economía Aplicada. Vol. 32-3 2014.

⁹ “Con el ingreso como indicador, el modelo actual no parece capaz de llevar a la región a un estado superior de desarrollo en términos convencionales. Por ejemplo, el PIB per cápita de América Latina y el Caribe ronda los 12.000 dólares en paridad de poder adquisitivo, es decir, se trata de una región de un nivel de ingreso medio alto (500 dólares por encima del

Podemos entonces advertir una serie de lecciones en cuanto a los ODM. Por un lado, el proceso proporcionó un punto de partida y de referencia para generar interés y movilizar recursos hacia la reducción de la pobreza y el desarrollo humano; también brindó un marco de objetivos, metas e indicadores y formas de cooperación y acción concretas. No obstante ello, se identificaron limitaciones en cuanto a que sólo estuvieran destinados a los países en vías de desarrollo, que su proceso de construcción no fuera ampliamente consultado, carencias de una concepción integral y holística de la sostenibilidad, falta de reconocimiento de las diferentes líneas de base de los países y las realidades regionales y la falta de medición de progreso de procesos y no sólo indicadores de resultado¹⁰. Un ejemplo de estas falencias lo presenta Ivanova (2014) cuando analiza el ODM destinado a ambiente, y advierte que está formulado en forma separada al resto y en términos muy amplios, difíciles de medir y monitorear, reafirmando la falsa dicotomía entre ambiente y desarrollo, en lugar de promover un abordaje integral y holístico hacia el desarrollo sostenible. La autora observa también como una limitación que los ODM se hayan planteado sólo en vinculación a los países en vías de desarrollo y no hayan reconocido la responsabilidad económica y moral de los países industrializados, ofreciendo un espacio débil a temas tales como la justicia social, la equidad, la vulnerabilidad y la exclusión¹¹.

En conclusión, entre las lecciones aprendidas a incorporar en el proceso de elaboración de los ODS podemos considerar la necesidad de una

decir, se trata de una región de un nivel de ingreso medio alto (500 dólares por encima del promedio mundial). No obstante, el paso al nivel de los países desarrollados (38.342 dólares) equivaldría a incrementar el PIB mundial un 19,3%. Si esto mismo se hiciera con todos los países del mundo en situación equivalente, la cifra se elevaría al 85%. Sin embargo, aún quedarían por llegar a ese nivel todos los países de ingreso bajo y medio bajo. Obviando las inequidades que esconden los promedios, el modelo de desarrollo actual, completamente dependiente del uso de la energía y los recursos naturales y degradador del medio ambiente, no será capaz de generar ese aumento de ingreso sin afectar la resiliencia y supervivencia del planeta. Podemos conformarnos con resolver la situación de los países de ingreso bajo (lo que representa apenas un incremento del 2,5% del producto mundial), pero para proveer a todos de un nivel de bienestar de país desarrollado será necesario un cambio completo del modelo de desarrollo que deberá estar guiado por los objetivos de desarrollo sostenible.” Ver ONU (2013) Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post-2015 y Rio+20 LC/G 2577, Agosto, 2013-411. Ver también ONU (2014) El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de Síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. A/69/700. Pág. 10/40 párrafo 35.

¹⁰ Ver Civicus & Stakeholders Forum (2014). “Herramientas para la Incidencia. Influir en la Agenda de Desarrollo Post-2015”.

¹¹ Ver Ivanova, María (2014). “Assessing the Outcomes of Rio+20”. Chapter 13 of World Watch Institute. State of the World 2014.

construcción participativa y amplia, de integración de las dimensiones del desarrollo sostenible y su rol en la erradicación de la pobreza mediante una transformación estructural, la universalidad, la consideración del desafío del consumo y los modelos de producción sostenible. Un enfoque de derechos, inclusión e igualdad, el desglose de indicadores para poder analizar la situación y el progreso en cada realidad nacional. Por esta razón deberían tener en cuenta cuál es el punto de partida en cada contexto nacional y regional, incorporando asimismo, nuevos datos de calidad más allá del PBI, construyendo información abierta con base en la ciencia y los conocimientos.

IV. La construcción de los ODS

Teniendo en cuenta la experiencia y lecciones aprendidas en vinculación a los ODM, será necesario aunar la agenda post-2015 para construir adecuadamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los ODS tendrán carácter universal, a diferencia de los ODM destinados a países en vías de desarrollo. Asimismo, plantearán conceptos globales los cuales deberían necesariamente contextualizarse por región y país. En este sentido, resulta fundamental la inclusión, en el proceso de construcción de los ODS, de los medios de implementación para su finalidad. Esto significa que no se puede pensar en progresos en materia de desarrollo sostenible, sin un adecuado financiamiento. De allí, también, la necesidad de apoyar el proceso intergubernamental que está tratando las formas de financiamiento del desarrollo.

En este contexto y de acuerdo a lo establecido en el documento “El Futuro que queremos” de Río+20, los ODS deben ser integrales, universales, de un número limitado, ambiciosos, y fáciles de comunicar. La Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) estableció un Grupo de Trabajo Abierto (GTA) de 30 miembros para generar una propuesta de ODS, y garantizar la oportunidad a organizaciones internacionales, miembros de la sociedad civil, las agencias de la ONU, el sector académico y el sector privado, para brindar insumos durante el proceso. En este sentido, el desafío para el GTA es integrar ambas agendas, la que viene de la experiencia de los ODM y la que surge de las necesidades integrales y holísticas de los ODS¹².

¹² Ver Ivanova, Maria (2014), Op. Cit.

Los ODS propuestos por el GTA son 17 y se presentan a continuación:

Objetivos de Desarrollo Sostenible

- Objetivo 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
 - Objetivo 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
 - Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
 - Objetivo 4.** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
 - Objetivo 5.** Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
 - Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
 - Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
 - Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
 - Objetivo 9.** Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
 - Objetivo 10.** Reducir la desigualdad en y entre los países.
 - Objetivo 11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
 - Objetivo 12.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
 - Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.*
- *Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.
- Objetivo 14.** Conversar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
 - Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los

ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

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.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Los ODS van acompañados de 169 metas propuestas, las cuales deberán estar relacionadas con la directa implementación de los mismos.

Frente a los déficits señalados en cuanto a la implementación de los compromisos en el marco de la Gobernanza Global, existen voces escépticas respecto del futuro de los ODS en el terreno. Principalmente basan su crítica en que no existe un respaldo de su construcción en la teoría del cambio. Asimismo, señalan que es posible que existan más chances de obtener mejores resultados específicos en las cumbres que en 2015 tratarán temas cruciales, tales como la No Proliferación Nuclear y el Cambio Climático, que en la lista amplia y sumamente abarcativa de los ODS¹³.

Por su parte, el Informe del GTA señala que los ODS han tenido en cuenta los cimientos de los ODM y responden a nuevos desafíos. Si bien son de carácter universal y global, respetan las políticas y prioridades de cada país. Constituyen un conjunto integrado de prioridades, que el mismo GTA califica como indivisible. Sobre objetivos mundiales ambiciosos, se establecen las metas nacionales, teniendo en cuenta cada realidad. Asimismo, en cuanto al seguimiento de la aplicación de los ODS, se señala que la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Foro Político de Alto Nivel tendrán un papel decisivo al respecto, de allí que el análisis de aplicación y los indicadores respectivos deban ser mensurables y verificables¹⁴.

Como lo señalamos previamente, el Objetivo 17 es de suma importancia, dado que si no se cuenta con medios de implementación y los recursos

¹³ Ver Kenny, Charles (2015). "Eight months until de new development goals are agree. Then what?" Enero, 9. The Guardian.
http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jan/09/nine-months-new-development-goals-agreed?CMP=share_btn_fb

¹⁴ Ver ONU. (2014). "Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible". A/68/970.

adecuados, será muy difícil poder progresar hacia la implementación de los ODS. En este sentido, cobra relevancia, junto con las metas planteadas por el GTA, el trabajo realizado por el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible, insumo de suma importancia para la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo que se realizará en julio de 2015. Luego de dicha Conferencia tendrá lugar, en septiembre de 2015 una Cumbre de Alto Nivel en la cual se dará a luz la agenda de desarrollo post-2015 y sus respectivos ODS.

V. El camino hacia la dignidad para 2030. Informe del Secretario General

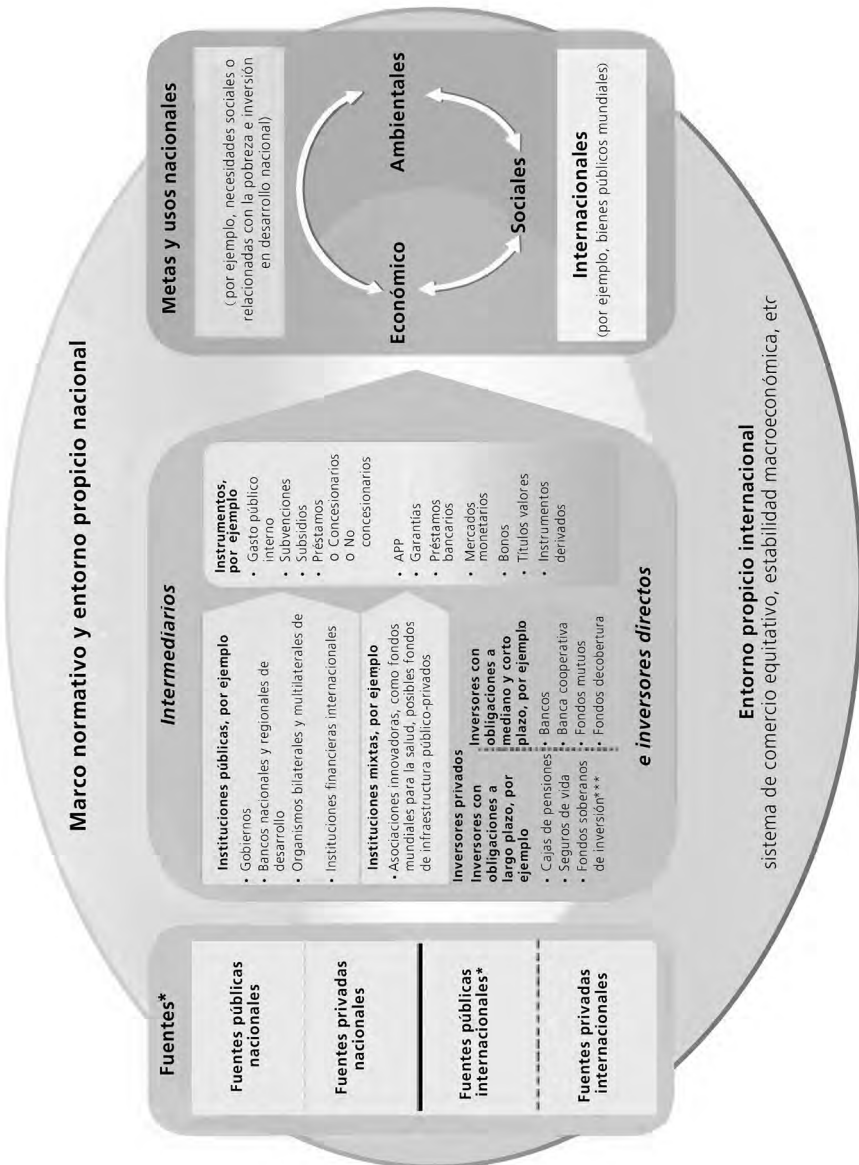
A fin de 2014, el Secretario General de Naciones Unidas realizó el informe que resume las contribuciones realizadas hasta ese momento presentando la *“guía para lograr la dignidad en los próximos 15 años”*¹⁵.

Dicho informe hace referencia a la información generada por el GTA, también por el Comité Intergubernamental en materia de Financiación del Desarrollo, las diversas consultas a los sectores, los ámbitos de Naciones Unidas, los países miembros y las oficinas regionales, entre otros.

Propone una *“agenda universal y transformadora basada en derechos, en que las personas y el planeta ocupan un lugar central.”* En este sentido, presenta seis elementos que enmarcan la agenda: *“a) dignidad: acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades; b) garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños; c) prosperidad: desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora; d) planeta: proteger nuestros ecosistemas para todas las sociedades y para nuestros hijos; e) justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas; y f) asociación: catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible.”*

Asimismo, aborda los aspectos de medios de ejecución, fundamentales para su concreción, comprendiendo entonces la financiación, la tecnología e inversiones en capacidades de desarrollo sostenible. En cuanto a la financiación, toma en cuenta las opciones de políticas presentadas por el Comité de Financiación, organizadas en torno a distintas fuentes de financiación: el sector público nacional, el sector privado nacional, el sector

¹⁵ Ver ONU (2014). *“El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de Síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015”*. A/69/700.



Fuente: ONU (2014) A/69/315 en A/69/700, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/670/04/PDF/N1467004.pdf?OpenElement>

- * El tamaño de los recuadros no representa el volumen ni la importancia de los fondos.
- ** Puede haber casos en los que la financiación pública internacional también apoye directamente el cumplimiento de objetivos internacionales.
- *** Los fondos soberanos de inversión manejan fondos públicos, pero su gestión es similar a la de los inversores privados.

público internacional (considerando la asistencia oficial para el desarrollo y otros fondos de este carácter), el sector privado internacional y la financiación combinada¹⁶.

Plantea asimismo, la necesidad de considerar un sistema multilateral de comercio más equitativo y corregir la incoherencia existente entre las normas de comercio, finanzas, inversión; y las reglas y normas sobre trabajo, ambiente, derechos humanos, igualdad y sostenibilidad. El documento también incluye referencias a las instituciones financieras internacionales, la coherencia del marco de financiamiento para el clima y el desarrollo sostenible, la cooperación sur-sur, la gestión macroeconómica anticíclica, la prevención de crisis financieras, el abordaje de los flujos ilícitos versus la corrupción, y la reestructuración de la deuda soberana. El financiamiento que se plantea es entonces multi-fuente, transparente y con una gobernanza global y coherencia normativa¹⁷.

En materia de tecnologías, no sólo considera que deben tomarse medidas para dejar de utilizar gradualmente las tecnologías no sostenibles, sino también la necesidad de invertir en innovación y desarrollo en tecnologías limpias y racionales, de la mano de una amplia difusión, un precio y utilización justos, incluso en los países en desarrollo. Propone una plataforma mundial en línea, que se base en las iniciativas existentes y las complemente con participación de todos los interesados, que comprenda: a) un mapeo y diagnóstico de las iniciativas de facilitación de tecnología existente¹⁸, b) una mejora de la cooperación y la coordinación internacionales en la materia, y c) la promoción de creación de redes, intercambio de información, transferencia de conocimientos y asistencia técnica¹⁹.

Hace un llamamiento a los Estados Miembros para adoptar una serie de medidas vinculadas al fortalecimiento de este tema y para comprometerse en dejar de destinar recursos públicos a tecnologías perjudiciales y pasar

¹⁶ El Secretario propone a los Estados Miembros a que consideren y acuerden en especial diversas recomendaciones, entre las cuales podemos considerar: *“Todos los países desarrollados deben cumplir la meta de destinar el 0.7 % del ingreso nacional bruto para la Ayuda Oficial al desarrollo a los países en desarrollo y ponerse de acuerdo respecto de calendarios concretos para cumplir los compromisos de Ayuda Oficial al Desarrollo que han contraído, entre ellos los compromisos de Estambul de cumplir con la meta de destinar el 0.15 % de su PBI a los países menos adelantados a más tardar en 2015(...)”*

¹⁷ Una propuesta en este sentido es la de eliminar gradualmente los subsidios a combustibles fósiles y exportaciones agrícolas.

¹⁸ En particular en la esfera del desarrollo sostenible en temas como la agricultura, las ciudades y la salud.

¹⁹ Ver ONU (2014), Op. Cit.

a orientarlos hacia los ODS, y fomentar la aceleración del ciclo de bienes basado en tecnologías limpias y ambientalmente racionales, desde la fase de innovación al mercado.

En suma a esto, considera necesario que los ODS estén integrados en la planificación, las políticas, los presupuestos, los ordenamientos jurídicos y las instituciones nacionales. A tales efectos, estima que los gobiernos, en consulta con todas las partes interesadas, tendrán que revisar las estrategias y políticas nacionales con el fin de apoyar los avances hacia la consecución de esos objetivos.

Asimismo, se propone un marco de supervisión y examen de ejecución, con la mejora de las capacidades estadísticas, fuentes de datos nuevas y no tradicionales y un sistema de Naciones Unidas *“adaptado al objetivo”*. En este contexto, hace referencia a la necesidad de elaborar modalidades para medir los progresos, más allá del PBI, desde Naciones Unidas, las instituciones financieras, la comunidad científica y las instituciones públicas, y la necesidad de reflejar el carácter multidimensional en las mediciones de la pobreza.

En cuanto a los objetivos y metas, considera la necesaria rigurosidad de los indicadores, y señala la necesidad de un examen técnico de los objetivos para la consistencia y coherencia con los acuerdos de Naciones Unidas y el equilibrio político de los mismos objetivos. También plantea que los expertos de Naciones Unidas podrán realizar una revisión de las metas propuestas, incluidos los medios de aplicación, y comparar y ajustar el nivel de ambición de cada una de las metas con las internacionales, los compromisos, normas y acuerdos existentes, reforzando el marco general de los objetivos, lo que contribuirá a *lograr una mayor coherencia en el debate sobre la financiación para el desarrollo*. Aclara también que en aquellos casos de metas que se expresan en términos mensurables pero no especifican una meta cuantitativa, los Estados podrán solicitar aportes de la ONU, la comunidad científica y círculos académicos. Puntualmente en cuanto a los indicadores determina que se deben establecer a partir de 2016, para reunir, comparar y analizar datos fidedignos, y asegurar que el nivel de desglose de esos datos sea el adecuado, y a tal fin ofrece a los Estados Miembros, el ámbito del Sistema de las Naciones Unidas para elaborar un conjunto provisional de dichos indicadores, en consulta con otros expertos y mediante un diálogo entre múltiples interesados.

En cuanto a la función de los datos en la nueva agenda, recomienda que se establezca un programa de acción integral de datos, en el marco

del consenso mundial, la elaboración de principios y normas aplicables para datos, el establecimiento de una red de redes para la innovación, y el análisis y la existencia de un nuevo flujo innovador de financiación para apoyar los servicios de datos nacionales, y el establecimiento de una alianza mundial en la materia para fortalecer el liderazgo y la gobernanza.

El paradigma de rendición de cuentas es amplio, se exige a todos los agentes, esto es, gobiernos, instituciones internacionales, agentes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, como así también de la propia gente en todos los países (ya no sujeto a condicionalidad Norte-Sur, ni Sur- Norte). En este sentido, basándose en las últimas consultas de Naciones Unidas propone un proceso voluntario de seguimiento dirigido por los Estados, participativo y basado en hechos, datos, conclusiones científicas y evaluaciones basadas en datos. Los componentes que se sugieren son en primer lugar de escala nacional para la rendición de cuentas dirigida por el país, a nivel regional llevado a cabo por los mecanismos existentes, y mundial para el intercambio de conocimientos. Asimismo un componente temático para registrar progresos, problemas y medidas a adoptar a nivel mundial, y un componente para revisar la alianza mundial para el desarrollo sostenible y los medios para su aplicación.

Llama a "lograr la dignidad en los próximos 15 años, si, de manera colectiva, movilizamos la voluntad política y los recursos necesarios para reforzar el sistema multilateral y nuestras naciones"

VI. Conclusiones

La Gobernanza Global ha dado importantes pasos en términos normativos e institucionales, pero requiere de un mayor fortalecimiento y coordinación en un mundo que presenta aún *"niveles inaceptables e insostenibles de miseria, temor, discriminación, explotación e injusticia y un comportamiento irresponsable respecto del medio ambiente en todos los planos"* y que con sus siete mil millones de personas cada vez posee más poblaciones de adultos mayores, es más urbano y más móvil²⁰.

En tal sentido, el proceso de construcción de Objetivos de Desarrollo Sostenible representa una oportunidad para dotar de más herramientas de

²⁰ Ver ONU (2014), Op. Cit.

implementación y seguimiento a un sistema que muchas veces presenta como talón de Aquiles la concreción de sus principios, derechos y metas.

El foco de los objetivos está centrado en la sostenibilidad y por ende debe combinar las distintas dimensiones del desarrollo, lo cual implica que pensemos en términos de Gobernanza del Desarrollo Sostenible y no solamente ambiental.

La experiencia forjada en términos de Objetivos de Desarrollo del Milenio ha resultado interesante en cuanto a un primer paso con metas concretas respecto de los países en vías de desarrollo, sin embargo, tuvo diversas limitaciones que pusieron de manifiesto la necesidad de trabajar de otra forma en vistas a la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Surge entonces la necesidad de trabajar desde una perspectiva de derechos frente a la desigualdad identificada dentro y entre países, y en tal sentido es fundamental reconocer la fortaleza que significa el anclaje en las Convenciones internacionales de Derechos Humanos y las vinculadas a los Derechos al Ambiente y al Desarrollo Sostenible.

No podemos dejar de considerar que será fundamental contar con los recursos para que los contenidos de los ODS no caigan en saco roto. En este sentido serán cruciales los avances que puedan llevarse a cabo en la 3^{era} Conferencia de Financiamiento del Desarrollo que tendrá lugar en julio de 2015 en Addis Ababa y su articulación en relación a los medios de implementación presentes en el ODS 17. En suma a ello el tándem de la Conferencia de Financiamiento en Julio y la Reunión de Alto nivel en septiembre 2015 representan un desafío sustantivo para que exista un marco coherente, holístico y pragmático para la agenda post-2015. Si lo único que se logra es un acuerdo lingüístico pero no sustantivo y participativo, será muy difícil proveer de contenido real a los ODS²¹.

Los fundamentos dados en el andamiaje internacional deben también aplicarse y coordinarse no sólo con los aspectos de los compromisos asumidos y fijados en los tratados existentes y el financiamiento específico, sino también con los vinculados al comercio internacional. Los ODS deben entonces aplicarse y constituirse en una visión integrada de estos ejes²².

²¹ Ver Herman, Barry (2014). *"An urgent need for clarity. On the Post-2015 Development Agenda and Financing for Development"*. Friedrich Ebert Stiftung, New York.

²² En tal sentido el Secretario General ha llamado a corregir la incoherencia entre ambos regímenes. Ver ONU (2014), Op. Cit.

Asimismo, si bien los ODS propuestos por el GTA son globales y requieren de una focalización nacional específica respondiendo a cada realidad, este es un gran desafío, no sólo por la escala que pueda plantearse en cada país y al interior de las naciones, teniendo en cuenta que la desigualdad es un gran problema existente, sino también por el importante rol que la coherencia o articulación regional tendrán en tal sentido. América Latina y el Caribe nos muestran actualmente diversas aristas de un trabajo regional de suma importancia. Un ejemplo es el proceso actual de construcción de un acuerdo que concrete el Principio 10 de Río 92 sobre acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia en la región. Sin lugar a dudas, sus pautas y exigencias serán troncales para el ODS 16, que plantea *"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"*. Este es un caso de necesaria articulación regional que representa una oportunidad y un desafío constructivo.

En un sentido similar resulta el monitoreo o examen de implementación de los ODS, el cual deberá combinar los aspectos técnicos, científicos, participativos e institucionales, con una escala de medición que pueda mostrar claramente los indicadores de seguimiento. Una de las características de los ODS es que deben ser transparentes y fáciles de comunicar. Estas situaciones deben tener sustento técnico adecuado, ser dignas de seguimiento y partir de una decisión global que involucre a los países.

Por otro lado, las decisiones de los ODS requieren de un rol protagónico de los distintos sectores, y especialmente del sector privado en cuanto a la real dimensión de una economía sostenible. La consideración de procesos que están llevándose a cabo para que los ODS sean implementados por el sector privado que se está dando en forma paralela y ha resultado de insumo al proceso de construcción de los mismos puede ser estimada como una oportunidad de construcción intersectorial²³.

Resulta asimismo absolutamente fundamental aunar el fundamento científico y técnico con las decisiones políticas. Este aspecto es troncal para no sólo la definición de los ODS, sus metas e indicadores, sino también para su seguimiento. La sostenibilidad cuenta con sustentos técnicos y académicos que no pueden desvincularse de este proceso.

²³ Ver la iniciativa del GRI (Global Reporting Initiative), el Pacto Global de Naciones Unidas y el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible. La misma busca movilizar al sector empresario como un sector clave para la implementación de los ODS. <http://www.wbcsd.org/Pages/EDocument/EDocumentDetails.aspx?ID=16335&NoSearchContextKey=true>

En este sentido, los ODS son ambiciosos y es absolutamente lógico que existan posiciones escépticas respecto de su utilidad y sentido. Será fundamental por ende, que no sean un mero acuerdo lingüístico sino que sean dotados de contenido, de seguimiento y financiamiento, accesibles y alcanzables, y allí es donde juega un rol relevante el conocimiento científico y la transparencia en cuanto a los indicadores que se determinen, y su monitoreo. Esta ha sido una conclusión resaltada no sólo por las redes académicas y científicas sino también por los distintos actores sociales.

En conclusión, el año 2015 presenta entonces tres reuniones de gran importancia para las negociaciones intergubernamentales que representan decisiones globales cruciales para los próximos años: la Cumbre sobre financiamiento en Addis Ababa en julio, la Cumbre en materia de Desarrollo Sostenible en Nueva York en septiembre y la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que tendrá lugar en París en diciembre. En ésta última los Estados Miembros se comprometieron a aprobar un nuevo acuerdo que será fundamental para la nueva agenda de desarrollo sostenible. El Secretario de ONU ha sido claro al sostener que *“no es momento de sucumbir a la conveniencia política o de tolerar el mínimo común denominador²⁴.”*

En suma a la necesidad del esfuerzo de cada Nación en el marco de la comunidad internacional, será fundamental el seguimiento, los aportes, la participación y el acompañamiento que desde los distintos sectores demos a este proceso, teniendo en consideración la necesidad de la concreción de una agenda verdaderamente transformadora, sostenible e inclusiva.

²⁴ Ver ONU (2014), Op. Cit.