

LA AGENDA 2030 Y LOS ODS

NUEVA ARQUITECTURA PARA LA SEGURIDAD



Edita:



© Editor, 2019

NIPO (edición on line): 042-19-042-X

Depósito legal: M-24987-2019

Fecha de edición: julio 2019

Imprime: imprenta CIMAPRESS

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.

LA AGENDA 2030 Y LOS ODS

**NUEVA ARQUITECTURA
PARA LA SEGURIDAD**

Agradecimientos

Presentamos el libro *La Agenda 2030 y los ODS: Nueva arquitectura para la Seguridad*. Una obra que, coordinada por el almirante Fernando García Sanchez, recoge las reflexiones de 11 autores, expertos del mundo académico, militar, de la administración, del ámbito empresarial y de los centros de pensamiento que analizan la relación entre la seguridad y el desarrollo. Un binomio indisoluble cuyas variables se condicionan mutuamente en una ecuación que las hace interdependientes. Decía Kofi Annan, ex secretario general de Naciones Unidas que «no es posible el desarrollo sin seguridad, ni la seguridad sin desarrollo, ni desarrollo y seguridad sin el respeto a los derechos humanos».

El libro recoge un análisis multifacético imprescindible en un mundo globalizado caracterizado por la existencia de regiones geopolíticas subdesarrolladas, lastradas por la inseguridad, cuya población se ve abocada a la emigración hacia zonas más desarrolladas. Es de justicia agradecer al coordinador de la obra y a los autores su trabajo de reflexión, no exento de esfuerzo, que nos ayudará en la búsqueda de estrategias de Seguridad Nacional sin perder de vista los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

También debemos agradecer a la Fundación Iberdrola su colaboración, que ha hecho posible que esta publicación haya visto la luz y que muestra su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la lucha contra el cambio climático y con las políticas de igualdad de género a través del empoderamiento de la mujer. Un compromiso alineado con los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 y que hace posible ejemplificar el marco de colaboración público-privada que preconiza.

Miguel Ángel Ballesteros

Director del Departamento de Seguridad Nacional

ÍNDICE

Introducción	9
Fernando García Sánchez	
1. La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad	19
José Antonio Sanahuja	
2. Hacia un nuevo multilateralismo que impulse los ODS	67
Isabel Garro	
3. La Estrategia de Seguridad Nacional y su contribución a los ODS	91
Ruth Ferrero -Turrión	
4. Las alianzas como instrumento crítico en el éxito de la Agenda 2030.....	115
Carlos Sallé Alonso	
5. La igualdad de género como pilar estructural de la arquitectura de paz y seguridad	151
Alicia Cebada Romero	
6. Flujos migratorios y Objetivos de Desarrollo Sostenible: perspectivas para el espacio euromediterráneo	175
Ignacio Fuente Cobo	

7. Seguridad Energética y Desarrollo Sostenible.....	217
Lucila Izquierdo Rocha	
8. La preservación del medio ambiente en el marco de la Agenda 2030	251
Lara Esther Lázaro Touza	
9. Tecnología y ciberseguridad: claves para los ODS.....	295
Luis Mayo	
10. Salud, Bienestar y seguridad sanitaria de todos, punto de partida para la transformación del mundo	331
Fernando Simón Soria	
11. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Magreb-Sahel Seguridad y gobernanza en la Agenda 2030	361
M ^a Dolores Algora Weber	

Introducción

Fernando García Sánchez *

Vivimos en un mundo en el que irrumpe con vigor y agresividad la globalización y donde los procesos de cambio ocurren a una velocidad nunca vista.

Sentimos que estamos en un punto decisivo de la historia de la humanidad, donde la dinámica de las luchas hegemónicas (militar, comercial y tecnológica) discurre de forma acelerada, en ocasiones sin reconocer y sin sensibilidad hacia la dinámica de la cooperación (inclusiva y sostenible).

Vemos, con sorpresa e incredulidad, cómo nuestro marco estratégico —la situación mundial: económica, social, estratégica y política—, en su frenético mudar, ya no es reconocible, no se parece al de hace un lustro.

Cuando, entonces, en 2015, se consiguió el gran éxito de unir a todas las naciones integradas en las Naciones Unidas en la Agenda 2030 o cuando más de un centenar de países firmaron el Acuerdo de París contra el cambio climático, el mundo navegaba a rumbo y en aguas distintas a las actuales.

La gestión de la globalización necesita ser reconducida de forma que, incluyendo valores, evolucione hacia una globalización sostenible e inclusiva, que permita y mejore las condiciones de vida en todo el planeta y que no deje a nadie descolgado; un proceso en el que todos somos responsables, pero donde la juventud debe tener un papel protagonista.

En este escenario es condicionante la aplicación del concepto de «seguridad integral», que se recoge en nuestra Estrategia de Seguridad Nacional, donde se identifican

* Presidente de la Fundación Iberdrola España.

como componentes fundamentales de la Seguridad Nacional la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior y su proyección internacional para contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional cumpliendo los compromisos asumidos.

La relación entre Seguridad, Desarrollo y Derechos Humanos, identificada por las Naciones Unidas, nos obliga a pensar en nuevas arquitecturas de seguridad donde los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 deben jugar un papel de definición de misiones y cometidos. Una arquitectura de seguridad que permita y facilite la sincronización entre la dinámica hegemónica y la dinámica de la cooperación, el desarrollo, la sostenibilidad y la inclusión.

Este desafío, esta necesidad, constituye el núcleo de esta publicación.

Este año, en el Foro de Davos, su presidente, Klaus Schwab, comentaba que el mundo se encuentra en una encrucijada y que sería necesario «construir una arquitectura mundial en la era de la cuarta revolución industrial». Si lo asumimos, nos obligaría a repensar nuestra actual arquitectura de seguridad.

En la Conferencia de Seguridad de Múnich, en febrero de este mismo año (el Davos de la seguridad), flotaba en el ambiente una sensación de fin de era. Lo dijo la canciller alemana, Angela Merkel, y lo repitieron otros mandatarios y expertos: «Vemos que la arquitectura que apuntala el mundo como lo conocemos es un rompecabezas que se ha roto en pequeños pedazos».

Ante estas sensaciones y ante esta realidad, es necesario afirmar valores, definir misiones y buscar referencias y, en un entorno internacional, los valores que defienden las Naciones Unidas, su Agenda para el año 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) parecen una referencia apropiada, aceptable y practicable, de donde se pueden deducir misiones y relacionar su nivel de cumplimiento con la reducción de riesgos y la supresión de amenazas.

Esta idea de unos Objetivos de Desarrollo Sostenible, internacionalmente aceptados como referencia y como pilares de la arquitectura de Seguridad, se desarrolla a lo largo de los siguientes capítulos:

En el **capítulo 1**, José Antonio Sanahuja avanza en esta idea, valora los ODS y los engarza como factores positivos en una nueva arquitectura de seguridad donde las soluciones tradicionales a los conflictos, eminentemente político-diplomáticas, militares o policiales de carácter represivo son inadecuadas, insuficientes y, a veces, hasta contraproducentes.

Así, José Antonio Sanahuja destaca la inclusión del ODS 16 como elemento que aspira a conseguir un estado de paz sostenible.

No obstante, como indica el autor, conseguir el avance y la asunción de los ODS como cometidos globales obliga a un esfuerzo especial, ya que las metas globales tienen baja imperatividad legal y constituyen un marco de incentivos débil: su efectividad también

depende de la movilización social, y aquí la juventud en particular y la sociedad en general tienen un papel importante.

Es muy interesante su propuesta de incluir un «ODS 16+» que defina un marco conceptual y un conjunto integrado de metas e indicadores para entender la interacción y las sinergias entre el ODS 16 y otros ODS, y fundamentar la paz y la seguridad en la existencia de sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

En esta percepción de incertidumbre y encrucijada del Sistema Internacional, cuando buscamos referencias y compromisos que mejoren la Seguridad Global, la crisis de la arquitectura internacional o el desmoronamiento del entramado de seguridad refuerza la necesidad de alianzas y de reforzar en alguna medida el multilateralismo, en riesgo de desaparición.

Isabel Garro trata este desafío e introduce un nuevo enfoque en el **capítulo 2**: «Hacia un nuevo multilateralismo que impulse los ODS».

La autora recalca la relación entre el multilateralismo, en crisis, y la consecución de los ODS, en un momento en el que el populismo y los nacionalismos plagan los titulares de la prensa nacional e internacional. La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible va a venir en gran medida determinada por el grado de agilidad, eficiencia, flexibilidad, efectividad, inclusividad y legitimidad que adquieran los organismos multilaterales.

Aquí cabe resaltar el efecto que los cambios globales en tan cortos períodos de tiempo, como puede ser un lustro, afectan y afectarán a la consecución de los ODS y analizar la situación mundial actual en relación con la de 2015.

Entiende la autora que la Agenda 2030 es un punto de partida más que de llegada y que proporciona una oportunidad única para que las organizaciones multilaterales puedan renovarse y se empoderen como actores clave en la consecución de sus objetivos. Sin embargo, como indica la autora, «para llegar a ese punto, queda mucho por hacer».

En el **capítulo 3** «La Estrategia de Seguridad Nacional y su contribución a los ODS», Ruth Ferrero-Turrión entra en la superposición de la dinámica hegemónica y la de cooperación, analizando a nivel nacional dos áreas que, desde hace no mucho, comienzan a darse cuenta de las ventajas que supone para ambas utilizar estructuras, planes, estrategias y medios de forma conjunta para lograr sus metas: la seguridad y el desarrollo.

A lo largo de este capítulo se identifican los puntos de intersección existentes entre la Estrategia de Seguridad Nacional y el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en España.

La autora hace referencia al Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —«Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana», 1994— como primer documento oficial en donde los conceptos de *freedom from fear* («librarse del miedo») y *freedom from want* («librarse de la necesidad») aparecen vinculados y donde se identifican amenazas y retos de seguridad tales como seguridad

económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria o política. Es decir, se adopta un enfoque integral del concepto de seguridad.

Después de exponer diferentes contradicciones entre los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) y los ODS, contradicciones conceptuales, discutibles y provocativas, la autora encuentra puntos de conexión de los ODS con los desafíos expuestos en la ESN, entre los que se encuentran: la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, los movimientos migratorios, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias y el cambio climático.

Tras analizar la relación entre los ODS, de forma individual y específica, con la ESN, concluye que, al igual que sucede con la ESN, el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 también es una política de Estado y propone discusiones y ajustes conceptuales para reducir las contradicciones identificadas con anterioridad.

Un elemento crucial, catalizador en el ámbito del nuevo multilateralismo por diseñar, son las alianzas.

Carlos Sallé, en el **capítulo 4**, «Las alianzas como instrumento crítico en el éxito de la Agenda 2030», estudia con detalle este elemento básico.

La necesidad de alianzas hace transversal el compromiso y nadie puede eludir su responsabilidad, una responsabilidad compartida pero diferenciada, basada en las capacidades de cada uno. Una concepción que no sólo apela a la responsabilidad de los países, sino también a la de los ciudadanos.

Esta responsabilidad, como indica el autor, debe aplicarse teniendo en cuenta que sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible.

El ex secretario general de la ONU Kofi Annan ya lo había anticipado: «El mantenimiento efectivo de la paz exige una noción más amplia de la seguridad humana. No podemos estar seguros rodeados por el hambre, no podemos construir la paz sin aliviar la pobreza, no podemos construir la libertad sobre cimientos de injusticia».

Destaca el autor que, en esta necesaria e imprescindible red de alianzas, las empresas tienen un papel primordial y deben interesarse e involucrarse en el éxito de la Agenda 2030, por cuestiones de supervivencia, de rentabilidad, por responsabilidad y porque sin ellas no hay solución a los problemas de la humanidad.

El autor incluye una interesante propuesta: la definición de un nuevo ODS, el «ODS 18: Potenciando a las personas», y describe las características necesarias de estos «individuos» potenciadores de las alianzas.

Como otros autores de esta publicación, identifica como necesaria una mayor relación entre la narrativa y la acción, para conseguir que las alianzas pasen de ser entidades burocráticas a motores del cambio.

Siguen los análisis de diferentes ODS y, en el **capítulo 5**, Alicia Cebada trata «La igualdad de género como pilar estructural de la arquitectura de paz y seguridad».

Después de un interesante recorrido por la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y las acciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con relación a la igualdad de género, la autora valora la red de alianzas y compromisos, pero observa y señala que, desgraciadamente, «el último informe del secretario general de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad se abre con un reconocimiento de que la implementación de las acciones concretas y, en consecuencia, los resultados obtenidos están lejos de ser satisfactorios».

Este es el gran desafío: pasar de las palabras a los hechos.

Como vemos, vuelve a surgir la necesidad de que la narrativa se convierta en acción, *facta non verba*.

Concluye la autora con la necesidad de enlazar los ODS 5 («Igualdad») y 16 («Paz») con la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, indicando que deben integrarse sobre la base del reconocimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres, un eje común transversal y trascendental que nos llevará a conseguir, no solo la igualdad, sino también la paz y el desarrollo humano.

Uno de los factores de riesgo que actualmente identificamos viene derivado de los flujos migratorios. Ignacio Fuente Cobo analiza con profundidad este factor en el **capítulo 6**, «Flujos migratorios y Objetivos de Desarrollo Sostenible: perspectivas para el espacio euromediterráneo».

El autor realiza un interesante enfoque positivo, condicionado, que se ve reflejado en la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo preámbulo incluye el papel positivo que la migración ejerce sobre el desarrollo, pero que también reconoce la necesidad de una cooperación interestatal dirigida a garantizar «la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones», así como el retorno al propio país de origen, en línea con lo establecido en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Señala el autor que, posiblemente, estemos ante el reto geopolítico más importante de la Unión Europea (UE) en los próximos años, que enlaza con la consecución de diferentes ODS.

Indica Fuentes Cobo que la falta de una política migratoria comúnmente aceptada en el seno de la UE se ha convertido en un problema lo suficientemente serio y preocupante como para amenazar su futuro, al ser utilizado el fenómeno migratorio como palanca para nacionalismos y populismos contrarios a la UE.

El autor estudia la migración irregular y «económica» en el Mediterráneo, añadiendo el factor demográfico a las causas migratorias y enlazándolo con la brecha económica entre los países europeos y los países emisores de emigrantes.

Además de esta corriente primaria, el autor estudia y superpone otra secundaria todavía poco significativa, pero de intensidad creciente que, desde el Sahel y el África subsahariana, se dirigiría hacia el Magreb. Resalta la geografía, la violencia y los conflictos como elementos potenciadores de las migraciones, a los que, en el futuro, podrían añadirse los efectos del cambio climático en las zonas del este del Mediterráneo, norte de África y golfo de Guinea.

Efectivamente, como señala el autor, existe una percepción negativa de la migración en Europa y el avance en la consecución de los ODS será un factor positivo para su control y para conseguir que cambie esta percepción.

Lucila Izquierdo, en el **capítulo 7**, trata el tema fundamental de la «Seguridad energética y desarrollo sostenible».

La autora deja claro la relevancia y transversalidad de este factor, la energía, como elemento básico para conseguir un desarrollo sostenible.

La relación entre pobreza y acceso a la energía es evidente y la autora reseña las claves que explican el papel de la energía para reducir la pobreza, fortalecer la igualdad de género, mejorar las condiciones sanitarias y educativas, y la prioridad en desarrollar elementos de obtención de energía limpia como un vehículo insustituible para conseguir avanzar en la consecución de los ODS.

Profundiza la autora en el concepto de seguridad energética, elemento nuclear del concepto de Seguridad Integral y destaca la necesidad del cuidado medioambiental y su relación con el modelo energético; cuidado medioambiental que se desarrollará con mayor detalle en el siguiente capítulo de esta publicación.

Finaliza la autora con una concreta, certera y exigente conclusión: «Disponer de energía universal y sostenible es clave para un desarrollo igualitario y duradero».

En el **capítulo 8**, Lara Lázaro enlaza con «La preservación del medio ambiente en el marco de la Agenda 2030».

Entiende la autora, y así lo analiza, la preservación del medio ambiente como un elemento básico de la Agenda 2030 y fundamental para conseguir un desarrollo económico y social duradero.

A continuación, identifica el año 2015 como un «punto decisivo», ya que supuso un hito para el multilateralismo y para la gobernanza global.

En 2015, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se sustituyeron por los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un intento de atajar las causas de la pobreza. Se adoptó, también, el Acuerdo de Adís Abeba para la Financiación del Desarrollo Sostenible, cuyos objetivos son: erradicar la pobreza y el hambre, y alcanzar un desarrollo sostenible. Se adoptó, además, el Acuerdo de París, como sucesor de duración indefinida al Protocolo de Kioto,

un acuerdo climático que respondía al consenso científico-político de limitar las peores consecuencias del cambio climático. Se adoptaron, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*), los objetivos para reducir los efectos de catástrofes y desastres así como para mejorar la capacidad de respuesta y cooperación.

Vemos, y sólo hace un lustro, una capacidad de acuerdo multilateral que sería difícil de conseguir hoy en día.

De nuevo aparece el reto que supone pasar de las política y estrategias a los planes de acción, programas y presupuestos; de las palabras a los hechos. Y así lo recoge la autora subrayando la falta de coordinación institucional en lo referente al cumplimiento de objetivos y la falta de integración de la política de sostenibilidad en todos los departamentos implicados, niveles de decisión y actores.

El necesario enlace entre el desarrollo sostenible y un entorno de seguridad y paz se destaca en el siguiente párrafo:

«En la Agenda 2030 también se subraya la relación bidireccional entre seguridad y desarrollo sostenible. En este sentido, se indica que el desarrollo sostenible no puede alcanzarse sin paz y seguridad, y que la paz y la seguridad necesitan un desarrollo sostenible para materializarse».

En relación con esta última afirmación, la autora cita a Federica Mogherini cuando en junio de 2018 puso de manifiesto la relación entre paz, seguridad, desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático.

Quizás lo más importante de la Agenda 2030 sea asumirla como un desafío, ya que como concluye la autora:

«El reto es formidable y los acuerdos adoptados requerirán altura de miras y generosidad inter e intrageneracional sin precedentes. Si uno fuera optimista animaría a abrazar el reto sin ambages».

En el **capítulo 9**, «Tecnología y ciberseguridad: claves para los ODS», Luis Mayo destaca la influencia del avance tecnológico en la posibilidad de conseguir los hitos deseables en la lucha por los ODS, en áreas desde la biotecnología hasta la teledetección.

Explica el autor cómo las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son especialmente relevantes tanto por su carácter de palanca transversal, y multiplicador de los efectos de otros avances, como por su propia importancia para algunos de estos Objetivos.

Esta relevancia de las TIC también introduce riesgos que pueden limitar la consecución de los ODS, por eso, la ciberseguridad, en su doble aspecto de protección de las

infraestructuras que habilitan los servicios digitales y de la información que circula y se almacena en ellos, será clave para aprovechar plenamente el potencial de estas tecnologías.

La creciente dependencia con respecto a las soluciones digitales aumenta también los riesgos ligados a la interrupción accidental o malintencionada de los servicios TIC. Entiende el autor que el riesgo más grave en este sentido es el de convertir el ciberespacio en el teatro de operaciones bélicas del futuro, donde las redes de comunicaciones e informáticas, que constituyen una infraestructura crítica por derecho propio, crean nuevos riesgos y vulnerabilidades en otras infraestructuras.

Finaliza el autor mostrando y demostrando la capacidad de influencia de las TIC en la consecución de los ODS mediante el análisis de la influencia en la consecución de varias y diferentes metas, desde el acceso universal a los servicios financieros y, en particular, a la microfinanciación, hasta conseguir la meta de aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de los países en desarrollo.

En el **capítulo 10**, «Salud, bienestar y seguridad sanitaria de todos, punto de partida para la transformación del mundo», Fernando Simón Soria trata un tema de vital importancia para conseguir la felicidad, ya que, de hecho, garantizar una vida sana y el bienestar de todos a todas las edades, que bien podría considerarse un eufemismo de «Garantizar la felicidad de las personas», no se puede conseguir si existe pobreza y hambre, si hay personas que no tienen oportunidades para desarrollarse en igualdad y, en general, si no se consigue avanzar en la totalidad de los ODS.

Uno de los factores que influye en la salud y podrá agravar sus efectos en el futuro es el cambio climático, dice el autor, indicando que el calentamiento global pone en riesgo a las personas por los efectos directos de las altas temperaturas sobre la salud, pero también por los efectos indirectos asociados, entre otros, a la extensión geográfica y estacional de la actividad de insectos vectores de enfermedades.

El autor expone en el artículo las limitaciones y las dificultades con que nos encontramos en este desafío que supone la Agenda 2030, ya que, aunque se han hecho importantes progresos en algunos de los indicadores sanitarios propuestos, y pese a una tendencia general favorable, las metas sanitarias acordadas, en su mayor parte, no han sido alcanzadas. Además, para varias de ellas no se disponía de datos de base adecuados para valorar el grado de consecución a nivel mundial.

Destaca la importancia de la alerta previa y de la gestión de riesgos, incluyendo una valoración positiva sobre la situación en España, pero donde debemos hacer esfuerzos para que nuestro buen hacer y buenas prácticas sean de provecho para otros, ejerciendo un papel más activo en la arena internacional y en el ámbito de la cooperación y desarrollo sanitario.

Concluye con algo que está en la esencia de los ODS, los riesgos de carácter global necesitan soluciones globales: «La época del Llanero Solitario en la gestión de los riesgos sanitarios llegó a su fin».

La publicación finaliza con un análisis de zona, vital para Europa y España, a la luz de los ODS, con el **capítulo 11**, «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Magreb-Sahel. Seguridad y Gobernanza en la Agenda 2030», de María Dolores Algora.

Del profundo estudio que desarrolla la autora surgen conclusiones que especifican los riesgos existentes y el interés y la necesidad, desde el punto de vista de la seguridad, en profundizar en la obtención de los ODS: «En definitiva, la pobreza es el mejor banderín de enganche para involucrar a la población saheliana en el crimen organizado y el terrorismo».

Identifica la autora la necesidad de transformación latente en el avance de los ODS y la diferencia real de las condiciones sociales, de desarrollo y de gobernanza entre el Magreb y el Sahel.

Concluye con la sensación general de que queda mucho por hacer ante el desafío de la Agenda 2030 y resaltando que el avance en la consecución de las metas de este desafío mejorará, sin duda, la seguridad y la gobernanza en la zona. A su vez, la seguridad y la gobernanza serán instrumentos esenciales en la consecución de los ODS en la región Magreb-Sahel, lo que debería dirigir las alianzas internacionales hacia este espacio geopolítico.

¡Enhorabuena a todos los autores por el magnífico trabajo realizado! La profundidad y el alcance de los ensayos deja el sabor agrí dulce de un trabajo bien hecho que pone de manifiesto la dificultad del avance. Dificultad que debe motivarnos para seguir impulsando la consecución de los ODS, el gran desafío, el gran reto y la gran esperanza de la próxima década.

Hemos presentado una foto fija, valiosa por constructiva y crítica de una película de acción, que no terminará con éxito si no conseguimos integrar los ODS en las estrategias nacionales, de uniones, alianzas y compañías de una forma clara, sincera y agresiva para motivar y provocar la movilización de la sociedad nacional e internacional.

La nueva arquitectura de seguridad que se vaya desarrollando con el avance imparable de la globalización necesitará el acompañamiento de valores también globales que se encuentran de forma explícita en los principios de las Naciones Unidas y de forma implícita en la Agenda 2030 y en sus ODS. Estos Objetivos añadirán el desafío de conseguir la Seguridad Humana en este proceso de globalización de la Seguridad, de forma que se logre «la libertad de vivir sin temor, la libertad de vivir sin miseria y la libertad de vivir en dignidad».

En este campo, los jóvenes tienen mucho que decir, tenéis la palabra. ¡Luchar por el futuro!

Fernando García Sánchez

1

La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad

José Antonio Sanahuja*¹

Resumen

Este capítulo examina la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible como norma multilateral, atendiendo a su naturaleza, legitimidad y eficacia para la gobernanza del desarrollo global. A continuación, analiza las metas específicas de paz, seguridad y buen gobierno del ODS 16 y su interacción con otras metas de desarrollo sostenible a la luz de la noción de «paz positiva», utilizando el concepto y los indicadores del «ODS 16 plus» (ODS16+). En ese marco, se plantea una concepción de seguridad derivada de sus metas para alcanzar sociedades pacíficas, justas e inclusivas. El capítulo, por último, examina los problemas de seguimiento y medición derivados de los indicadores propuestos por el ODS16+.

Palabras clave

Desarrollo sostenible, Agenda 2030, Naciones Unidas, paz y seguridad.

* Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.
Director de la Fundación Carolina.

¹ El autor agradece los comentarios de Manuela Mesa y de Francisco Javier Verdes-Montenegro. Este capítulo, de carácter académico, no refleja ninguna posición institucional, y el autor es el único responsable de su contenido.

Abstract

This chapter examines the 2030 Agenda for sustainable development as a multilateral norm, considering its nature, legitimacy, and effectiveness for the governance of global development. Next, it analyzes the specific goals of peace, security and good governance of SDG16 and its interaction with other sustainable development goals in the light of the notion of «positive peace», using the concept and indicators of «SDG16 plus» (SDG16+). In this framework, the chapter proposes a conception of security derived from its goals in order to achieve peaceful, just and inclusive societies. The chapter, finally, examines the follow up and measurement problems derived from the indicators proposed by SDG16+.

Keywords

Sustainable development, 2030 Agenda, United Nations, peace and security.

La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad

El año 2015 fue un hito clave para la gobernanza del desarrollo global y las políticas de cooperación. Al expirar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2001 tras la denominada «Declaración del Milenio» de 2000, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó, por aclamación, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), vigentes hasta 2030². También en 2015, en el marco de la Agenda 2030, se adoptó el Acuerdo de París sobre reducción de gases de efecto invernadero, y se adoptó la Agenda de Acción de Adís Abeba, para movilizar los medios financieros necesarios en ese esfuerzo colectivo.

La Agenda 2030 y los ODS deben ser vistos como «norma» multilateral³ que se situaría en el ámbito del llamado *soft law*, sin carácter vinculante ni efectos jurídicos directos. Sin embargo, ejerce una notable influencia en el comportamiento de los actores sociales, políticos y económicos; en los discursos públicos; en las políticas y la legislación interna, y en las normas internacionales y, por ello, es un instrumento eficaz para una gobernanza global del desarrollo en clave cosmopolita⁴.

Uno de los avances más importantes de la Agenda 2030 respecto a los anteriores ODM es la inclusión del ODS 16, con el enunciado de «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». Este objetivo, de naturaleza abiertamente política, es considerado una «condición

² NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015).

³ No se examina aquí la interpretación histórico-estructural de la Agenda 2030, abordada en SANAHUJA, José Antonio. «De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015». En MESA, Manuela (coordinador), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-15*. Madrid: CEIPAZ, 2014, pp. 49-83.

⁴ SANAHUJA, José Antonio. «Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030». En GARCÍA SEGURA, Caterina (coordinadora), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*. Madrid: Tecnos, 2016b, pp. 243-290.

habilitante» del desarrollo sostenible, y no un «pilar» del mismo como los tres ya reconocidos: el social, el económico y el ambiental. Pero ello no significa que las obligaciones y metas que contempla este ODS tengan menor alcance. Más bien es lo contrario. Por una parte, el ODS 16 define por sí solo uno de los principales ámbitos de actuación de la Agenda; la «P» de paz, justicia e instituciones sólidas —junto a las otras «P» que aluden a las personas, el planeta, la prosperidad, y los partenariados—. Puede alegarse, por ello, que el ODS 16 es uno de los objetivos más amplios y de mayor capacidad transformadora de la Agenda 2030, en la medida que su cumplimiento, o incumplimiento, puede condicionar el éxito del conjunto de los ODS en todos los países, especialmente en aquellos en situación de conflicto o fragilidad o que atraviesan procesos de paz.

Este capítulo se centra en el papel de la Agenda 2030 y los ODS como agenda de paz y seguridad, examinando, en primer lugar, las razones que explican la aparición del ODS 16, dentro del más amplio debate, académico y de políticas, sobre el nexo entre paz, seguridad y desarrollo. También analiza su alcance y potencial transformador en el marco de una concepción de «paz positiva» que no se limita a las metas de «paz negativa» de eliminación de la violencia, y promueve sociedades pacíficas y seguras en la medida que sean justas e inclusivas y, con ello, resilientes. El capítulo se detendrá también en la interacción del ODS 16 con otros ODS, a través del concepto «ODS 16+» o «plus», y sus implicaciones en cuanto a metas e indicadores de progreso como elementos clave para asegurar la efectividad de la agenda.

La Agenda 2030 como marco multilateral de gobernanza del desarrollo global: cambio de poder, legitimidad y eficacia

La adopción de los ODS y Naciones Unidas: cambio de poder y universalización de la agenda de desarrollo

La adopción de la Agenda 2030 y los ODS es el fruto de un extraordinario proceso de deliberación pública entre instancias oficiales y la sociedad civil, en gran medida informada por los logros y fracasos de los ODM y el conocimiento experto de la academia, y es el reflejo de nuevas constelaciones de poder, más plurales y diversas, en el sistema internacional. Se ha llevado a cabo a través de mecanismos formales e informales: los propios de los donantes tradicionales —el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE)—; de los países en desarrollo —el G-77, los BRICS (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica) o los grupos regionales—, y las estructuras emergentes de gobernanza global, como el G20. Pero el escenario central y promotor clave de esa «conversación global» ha sido la ONU, cuyo mandato y membresía universal le otorgaban evidentes ventajas en cuanto a participación y legitimación de esa Agenda⁵.

⁵ EVANS, Alex y STEVEN, David. *What Happens Now? Taking the Post-2015 Agenda to the Next Stage*, Nueva York: Center on International Cooperation, New York University, 2013.

A partir de 2010, y de manera más intensa desde 2012, la ONU ha dirigido el proceso de consultas y diálogo sobre las metas de desarrollo post-2015, y ha sido el escenario de la negociación intergubernamental que en última instancia dio lugar a la Agenda 2030. Ello supone un cambio significativo respecto al proceso, más restrictivo, que dio lugar a los ODM, que se explica por los cambios del sistema internacional y el debilitamiento de las coaliciones dominantes en el desarrollo global, en particular los donantes tradicionales del CAD/OCDE y las instituciones de Bretton Woods.

Los ODM establecieron una incipiente «agenda social global» que trató de limar las aristas más duras de una globalización económica en ascenso. Respondería al escenario de optimismo del fin de la Guerra Fría, y de consenso en torno al internacionalismo liberal del «fin de la historia», el cual trató de configurarse como marco cosmopolita para la gobernanza global, aunque desde una visión marcadamente occidental. En ese sentido, los ODM se inscribían plenamente en el orden internacional liberal de ese período, entendido como estructura hegemónica.

En 2015, el escenario era muy distinto: más de tres décadas de globalización habrían transformado la geografía mundial del desarrollo, de forma que ya no respondería al tradicional patrón Norte-Sur, para tornarse más diversa en cuanto a los actores en juego, y a la vez más global y transnacional en cuanto a los problemas a afrontar, como la creciente desigualdad global o el cambio climático. Ello supone mayores necesidades de coordinación de políticas, de provisión de bienes públicos globales y, en suma, de acción colectiva eficaz y legítima, sin que esas necesidades pudieran ya ser satisfechas a través de la cooperación intergubernamental clásica o de un inexistente e inadecuado liderazgo hegemónico. Todo ello, sin dejar de reconocer que aún perduran marcadas asimetrías entre los países avanzados, emergentes y en desarrollo, y en estos últimos, entre los de renta media y los más pobres, lo que supone que cada parte habrá de asumir responsabilidades diferenciadas ante esa agenda.

El ascenso de los países emergentes, en particular, ha alterado los equilibrios y coaliciones tradicionales en la gobernanza global del desarrollo. Hasta los años noventa esta dependía en gran medida de una coalición dominante, integrada, entre otros actores, por un reducido número de países ricos, donantes del CAD, y por el Banco Mundial, cuyo sistema de gobierno reproducía ese patrón hegemónico. Esa fue la coalición que impulsó los consensos vigentes en ese decenio: tanto el neoliberal Consenso de Washington como su atenuante, el enfoque de reducción de la pobreza extrema de los ODM. Como reflejo de ese cambio de poder surgieron nuevas instancias como el G20, con mayor presencia de los países emergentes; el Foro de Cooperación al Desarrollo (DCF, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, y los llamados Foros de Alto Nivel. Estos últimos fueron propuestos por los donantes tradicionales para permitir una discusión más abierta e inclusiva, aunque algunos países emergentes los vieron como una estrategia de cooptación. En ese marco, la agenda de los países ricos sobre mejora de la eficacia de la ayuda al desarrollo Norte-Sur quedó paulatinamente relegada ante la presión de los países en desarrollo y los actores no estatales. Además de más y mejor ayuda, se demandó una

mejor regulación internacional del comercio, las finanzas, las migraciones, el acceso a la tecnología o las cuestiones ambientales globales⁶.

Por otro lado, los procesos de globalización han ido mostrando sus límites sociales y ambientales. Por un lado, el ascenso de nuevas clases medias en los países emergentes, que plantean mayores demandas sociales y políticas para las agendas de desarrollo, y tanto en los países emergentes como en los avanzados, un marcado aumento de la desigualdad y crecientes tensiones en cuanto al contrato social vigente, que ya no puede darse por sentado. Ello, a su vez, explica el ascenso del nacionalismo extremo y la ultraderecha en muchos lugares⁷. Por otra parte, la aceleración del calentamiento global y otros problemas ambientales ponen de relieve que los patrones de producción y consumo del modelo de desarrollo dominante no son universalizables y, por lo tanto, que el modelo de bienestar asumido por los países del Norte no puede seguir siendo utilizado como la referencia normativa a seguir.

Todo ello redefine el desarrollo y la cooperación como cuestiones globales, que interpelan a todos, y no como una agenda Norte-Sur que traslada ese problema a los «pobres» y se limita a las políticas de ayuda. Los procesos de globalización afectan tanto a los países pobres como a los emergentes y a los de la OCDE, al (re)situar los procesos de desarrollo en el espacio transnacional, y no sólo en el nacional. Ello exige dejar atrás el viejo modelo de ayuda internacional Norte-Sur y afirmar una gobernanza del desarrollo de alcance universal, con una agenda global de cohesión social, lucha contra la pobreza y la desigualdad, sostenibilidad ambiental y provisión de bienes públicos globales que sea relevante y esté legitimada desde el punto de vista normativo para todos los países y sociedades, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema o a los países más pobres, como hacían los ODM, aunque esta siga siendo una prioridad.

Estos cambios explican que el proceso iniciado en 2010 para la adopción de la Agenda 2030 y los ODS haya sido más horizontal, amplio e inclusivo que el que dio lugar a los ODM. Hito fundamental fue la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20, de junio de 2012, que estableció los principios y el procedimiento para la elaboración de los ODS⁸. En particular, planteó la necesidad de integrar de forma coherente la agenda ambiental y las del desarrollo económico y social, hasta entonces en canales separados; la centralidad de la lucha contra la pobreza; el reconocimiento de la diversidad de enfoques en el desarrollo; el importante principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas», teniendo en cuenta las distintas realidades, capacidad y niveles de desarrollo en cada país, y la necesidad de respetar

⁶ SANAHUJA, José Antonio, 2016b, *op. cit.*, pp. 264-270.

⁷ SANAHUJA, José Antonio «Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos». En MESA, Manuela (coordinador), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid: CEIPAZ, 2017, pp. 35-71.

⁸ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «El futuro que queremos. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio», A/RES/66/288 (11 de septiembre de 2012).

las prioridades nacionales. Por otra parte, para asegurar un proceso participativo e inclusivo, se aprobó la creación de un Grupo de Trabajo Abierto sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Open Working Group, OWG). De ese Grupo emanó la propuesta de ODS que después asumió formalmente la Asamblea General para las negociaciones intergubernamentales.

En su paso por la Asamblea General, la propuesta del OWG no experimentó grandes cambios, ya que los países en desarrollo, agrupados en el G77, evitaron que fuera rebajada por determinados países avanzados. Sí se amplió lo referido a seguimiento y evaluación de los avances, a escala global, regional y nacional, y a la necesaria mejora de las estadísticas, y se decidió encargar a la ONU una propuesta de indicadores que se entregó en marzo de 2016⁹. En paralelo, en julio de 2015 se reunió en Adís Abeba la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, centrada en debatir qué recursos deberían mobilizarse para la consecución de los ODS. Finalmente, el 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General aprobó por aclamación los 17 ODS y sus 169 metas, recogidos en la Resolución *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*¹⁰.

Metas globales, gobernanza y multilateralismo: cuestiones de legitimidad y eficacia

Los ODM y los ODS se sitúan al final de una larga serie de metas globales que Naciones Unidas ha venido adoptando desde la «primera década del desarrollo», iniciada en 1960, para movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los Gobiernos, en cada país, hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo¹¹. Los ODM tuvieron mayor alcance que las metas anteriores al ser adoptados en el contexto más favorable de la posguerra fría, y por su diseño, que integró ambición política y mayor concreción con un calendario y metas e indicadores objetivos para hacer un seguimiento más exigente.

El grado de efectividad de los ODM en la reducción de la pobreza y en otras metas ha sido objeto de un gran número de informes detallando su grado de cumplimiento por regiones, países y metas concretas, pero no está tan claro qué relaciones de causalidad existen entre los resultados alcanzados, las políticas adoptadas y las metas globales; o qué efecto han tenido los ODM en el cambio de políticas, tanto en el plano nacional

⁹ NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social. «Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», E/CN.3/2016/2/Rev.1 (19 de febrero de 2016a).

¹⁰ Naciones Unidas, 2015, *op. cit.*

¹¹ JOLLY, Richard, EMMERIJ, Louis, y WEISS, Thomas G. *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: La Catarata/Unesco Etxea, 2007, pp. 67-70.

como internacional. De hecho, que a escala global se hayan alcanzado las metas de reducción de la pobreza extrema es consecuencia sobre todo de los avances en Asia oriental y especialmente en China, donde esa reducción comenzó ya antes de los ODM, a causa de la globalización más que de los ODM, que apenas incidieron en la política gubernamental o en las demandas sociales de ese país.

En esas dificultades analíticas hay problemas de causalidad y atribución que son habituales en las ciencias sociales, pero también se explican por la propia naturaleza de las metas globales como «normas» multilaterales no vinculantes, dentro del ámbito del *soft law*, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Al reflejar metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, tienen menor efectividad, pero a cambio es posible su aceptación por parte de los Estados. Ello permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez sitúan las políticas nacionales en un proceso voluntario de «multilateralización» de las mismas¹².

Su carácter no vinculante, empero, no las hace irrelevantes y, de hecho, tienen efectos discernibles y significativos tanto en el ámbito ideacional o cognitivo como en los planos institucional y material, como destaca la bibliografía sobre los procesos de generación de normas internacionales, su difusión e internalización en los Estados y los actores sociales, y su efectividad. Estos trabajos, inspirados por el constructivismo social, explican la difusión internacional y de Norte a Sur de las normas sobre derechos humanos, protección del medio ambiente o igualdad de género, en una lógica que también sería aplicable al desarrollo global¹³. Como señala Miller-Dawkins¹⁴, aunque no haya imperativo legal de cumplimiento, la combinación de legitimidad y normatividad política o moral «fuerte», la presión reputacional y los instrumentos estadísticos para evaluar el desempeño comparado (*benchmarking*) son efectivos: permiten modificar el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la autorregulación y de un mayor grado de apropiación o *ownership*. Ello permite sortear, aunque sea parcialmente, los obstáculos que supone la concepción tradicional o westfaliana de la soberanía. También evita imponer las metas condicionando la ayuda externa, lo que, además de ser políticamente cuestionable, casi siempre es ineficaz y contraproducente.

¹² ABBOT, Kenneth W. y SNIDAL, Duncan. «Hard and Soft Law in International Governance». *International Organization*. 2000, vol. 54, nº 3, pp. 421-456.

¹³ Ver FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, pp. 887-917, y BARNETT, Michael y FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

¹⁴ MILLER-DAWKINS, May. *Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals*. Londres: Overseas Development Institute (ODI). Noviembre de 2014, working paper nº 402.

La efectividad de las metas globales también depende de aspectos de política pública o *policy*, como los calendarios, metas e indicadores estadísticos que actúan como referencia para la evaluación comparada del desempeño¹⁵. De ahí la importancia de las metas y los indicadores de seguimiento adoptados tanto para los ODM como para los ODS. En ellos se basan en gran medida otros mecanismos que conforman un marco de incentivos y sanciones bastante efectivo, como la presión reputacional y la emulación en los *ranking* internacionales, o la presión de pares, o la que se ejerce mediante la evaluación de los organismos internacionales y/o los pares, estén o no vinculados con la ayuda externa. Aunque tengan carácter simbólico, esos mecanismos impulsan la difusión, asunción y cumplimiento de las normas. Igualmente, en la medida que esas metas globales se adaptan a las condiciones de cada país o al mandato de Gobiernos, organismos internacionales y ONG, son también un eficaz instrumento de planificación y evaluación de políticas y de control y rendición de cuentas, sobre todo cuando contribuyen a la mejora de la capacidad estadística, como ocurrió con los ODM¹⁶.

Por otro lado, la definición de los ODS en el marco de Naciones Unidas ha permitido un amplio proceso deliberativo y decisorio, abierto a la participación de Estados y entidades de la sociedad civil, sin exclusiones, informado por el conocimiento experto de los organismos internacionales. Puede decirse que la elaboración de los ODS por parte del Grupo de Trabajo Abierto representa una aplicación práctica de lo que el filósofo Jürgen Habermas ha teorizado como acción comunicativa y ética del discurso. En su concepción de democracia deliberativa, Habermas se basa en la capacidad de los actores sociales y los individuos para alcanzar consensos y legitimar decisiones y normas a través de la deliberación, la argumentación y el debate racional en una «comunidad de habla» abierta a todos. Ese diálogo sin barreras permitiría afirmar principios, valores y normas comunes, como universalismo ético, y a la vez reconocer e incorporar las diferencias a través de una racionalidad inclusiva. En este caso, ese proceso actúa como mecanismo de legitimación democrática de la gobernanza global.

Obviamente, el proceso seguido en Naciones Unidas no se ajusta al modelo ideal y abstracto de Habermas, ya que no puede eludir las asimetrías de poder y las dinámicas de polarización política del sistema internacional, que conspiran contra los supuestos

¹⁵ COOLEY, Alexander y SNYDER, Jack (editores). *Ranking the World: Grading the Countries as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, y BEST, Jacqueline. «The rise of measurement-driven governance: The case of international development». *Global Governance*. 2017, vol. 23, n° 2, pp. 163-181.

¹⁶ FUKUDA-PARR, Sakiko. *Global Development Goal Setting as Policy Tools: Intended and Unintended Consequences*. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Abril de 2013, working paper n° 108.

de racionalidad, igualdad e inclusión de ese modelo teórico. Sin embargo, el proceso seguido por el OWG es lo más aproximado que se ha podido lograr. Ese proceso, al conducirse con una visible racionalidad respecto a sus propósitos de desarrollo, y por ser inclusivo y horizontal, ha generado una legitimidad *fuerte* para los ODS. En ese sentido, la Agenda 2030 supone una ética pluralista y a la vez universalista sobre las aspiraciones de progreso humano que deja atrás tanto determinadas éticas particularistas como el universalismo etnocéntrico de Occidente¹⁷. Basada tanto en el conocimiento experto aportado por los organismos internacionales como en los argumentos morales imperativos que suponen los estándares universales de dignidad humana, esos consensos constituyen una poderosa fuente de legitimidad y una fuente de poder discursivo o «productivo»¹⁸, que de manera difusa conforman estructuras sociales de pensamiento y acción.

Como señala Ángel Rodrigo¹⁹, con los ODS puede hablarse de «momento constitucional» para las Naciones Unidas, en tanto ese proceso supone una sólida fuente de legitimidad de origen y de proceso de cara al mandato de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible. Pero además de ser incorporados a los propósitos de Naciones Unidas, esos objetivos se conforman como *telos*, relato o narrativa que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los Estados y actores no estatales, genera un sentido de propósito para todos ellos y para sus prácticas sociales y actúa como criterio de legitimación. Dado que las metas globales tienen baja imperatividad legal y constituyen un marco de incentivos débil, su efectividad también depende de la movilización social que puedan suscitar²⁰, y de ahí su importancia como narrativa o «guion global» (*global script*) de adaptación y legitimación de políticas y de movilización social.

¹⁷ RISSE, Thomas. «Let's Argue! Communicative Action in World Politics». *International Organization*. 2000, vol. 54, nº 1, pp. 1-39, y LAFONT, Cristina. «Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?». *Ethics & Global Politics*. 2008, vol. 1 (1-2), pp. 41-60.

¹⁸ BARNETT, Michael y DUVALL, Raymond (editores). *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 1-32.

¹⁹ RODRIGO, Ángel. «El desarrollo sostenible como uno de los propósitos de las naciones Unidas». En PONS, Xavier (director), *Las Naciones Unidas desde España*. Barcelona: ANUE, 2015, p. 291.

²⁰ GAURI, Varun, *MDGs that Nudge. The Millennium Development Goals, Popular Mobilization, and the Post-2015 Development Framework*, Washington, World Bank, Policy Research Working Paper nº 6282, noviembre 2012, pp. 6-9.

Paz, seguridad y buen gobierno en la Agenda 2030

El vínculo entre la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible

Desde los años noventa ha existido un amplio debate académico y político sobre los nexos entre paz, seguridad y desarrollo —el llamado *peace-security-development nexus*—, en el que se ha tratado de identificar y reconocer los factores y relaciones causales y las lógicas de retroalimentación, positiva y negativa, que explican el conflicto armado, su naturaleza, cambiante y multidimensional, y sus efectos con relación a los procesos de desarrollo. No es este el lugar para reseñar las numerosas aportaciones a ese debate, pero sí se puede destacar que ha permitido entender que se trata de relaciones de doble vía: por un lado, los conflictos armados tienen consecuencias graves y duraderas que condicionan o frenan los procesos de desarrollo. Por otro lado, la ausencia de desarrollo, o determinados patrones de «mal desarrollo» generadores de desigualdad, injusticia o exclusión suelen encontrarse —en tanto factores de estructura, con independencia de otros factores de agencia— entre las causas de la mayoría de los conflictos armados y de otras formas de violencia armada, incluyendo el terrorismo y el crimen organizado. Por ello, las soluciones tradicionales a los conflictos, eminentemente político-diplomáticas, militares o policiales de carácter represivo son inadecuadas, insuficientes, y a veces hasta contraproducentes. Frente a ellas, serían necesarios enfoques más amplios e integrales para acabar con la violencia y para la construcción de una paz duradera. Soluciones que han de extenderse a esos factores multicausales y complejos, abordando los problemas del desarrollo, de la construcción del Estado y del conjunto de las relaciones sociales.

Entre la «paz liberal» y la comprensión sociohistórica de la violencia y el conflicto armado

El debate sobre la relación entre desarrollo, democracia, y paz y seguridad se reactivó en la posguerra fría, y ha tenido un importante papel en la discusión sobre las estrategias globales de desarrollo, la prevención de los conflictos armados y los procesos de paz. Tiene, sin embargo, una larga tradición en las ciencias sociales, siendo una cuestión muy disputada. Las teorías sociológicas de la modernización y determinados enfoques racionalistas de la ciencia política y la economía han sustentado las tesis de la denominada «paz liberal», en sus distintas variantes. Esta predice, de forma un tanto mecanicista, que, a mayor desarrollo socioeconómico, más clases medias y sociedades más abiertas y secularizadas y, por ello, mayor demanda de democracia liberal. De esa manera, los procesos de desarrollo, conforme se aproximan al ideal de la democracia liberal y el libre mercado, disminuyen la propensión al conflicto armado y la violencia en el interior de los Estados, y en las relaciones entre estos. La versión económica de esta tesis, que se resume en la expresión «el comercio acerca a los pueblos», sostiene que el aumento de la renta y las interdependencias económicas internacionales, asociadas a la expansión global de la economía de mercado, supondrían crecientes costes económicos en caso de guerra, lo que en términos de elección racional inhibe su aparición. Otra

versión de este argumento se encuentra en la tesis de la «paz democrática», basada parcialmente en la conocida obra de Immanuel Kant *La paz perpetua*. Según esta tesis, las democracias no luchan entre sí y son menos propensas a la violencia y el conflicto armado interno, al promover normas legales e instituciones democráticas que encauzan pacíficamente los conflictos sociales y políticos.

La «paz liberal» puede entenderse, sobre todo, como teleología o tesis de filosofía de la historia, pero también se ha tratado de fundamentar con metodologías cuantitativas con pretensiones de cientificidad, que consideran la guerra y el conflicto armado como un acontecimiento discreto cuya aparición puede analizarse estadísticamente con supuestas variables causales relacionadas con la estatalidad, la vigencia de la democracia o determinados condicionantes socioeconómicos.

Desde estas perspectivas, el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad son factores causales del conflicto armado; y, a la inversa, este interrumpe u obstaculiza los procesos de desarrollo, pudiendo entrapar a un país en ciclos de retroalimentación negativa entre la violencia y la pobreza²¹. La paz, a través de procesos de (re)instauración de instituciones y normas democráticas mediante la construcción nacional y/o del Estado (*State-building o Nation-building*), es vista como precondition para el desarrollo socioeconómico, y ambos procesos como los fundamentos de una *pax democratica*, tanto en el interior del Estado como en las relaciones entre Estados, que sería la única vía para asegurar una paz duradera a largo plazo. En la historia de las ideas, estas tesis se inscriben en la sociología weberiana y el posterior paradigma de la modernización, que, desde posiciones muy eurocéntricas, relaciona el capitalismo y sus imperativos de secularización, racionalidad y eficiencia con el proceso de estatalización, desarrollo democrático y regulación del conflicto político y social²². Sin embargo, muchos de estos argumentos distan de estar probados empíricamente. En el caso de China, por ejemplo, la reducción de la pobreza y el ascenso de las clases medias no ha seguido la pauta prevista por esa teleología liberal, que predecía que China seguiría una pauta en la que, a más desarrollo, mayor demanda social de democracia y apertura, y posiciones más cooperativas en el marco del orden internacional liberal.

Frente a la «paz liberal» se alzan otras aproximaciones basadas en la sociología histórica y la economía política, que ven la violencia organizada como parte

²¹ COLLIER, Paul *et al.* *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy*. Washington: World Bank, 2003.

²² SUHRKE, Astri y WIMPELMANN Torunn. «Conflict and development». En HASLAM, Paul A., SCHAFFER, Jessica y BEAUDET, Pierre (editores). *Introduction to International Development. Approaches, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 384-405.

de procesos de cambio social de naturaleza esencialmente histórica que deben explicarse en su contexto particular. Desde estas aproximaciones se considera que los procesos de desarrollo están intrínsecamente relacionados con el conflicto social, en tanto comportan cambios —y, por ende, inestabilidad— en las estructuras y las fuerzas sociales, económicas, políticas, así como en las mentalidades y la cultura. Ya se ha indicado que la visión liberal comporta una visión optimista del desarrollo, por la que este inhibe, previene o encausa los conflictos sociales y en particular el conflicto armado, que se entiende como obstáculo e incluso antítesis del desarrollo. Pero desde una perspectiva histórica se considera que los procesos de desarrollo —incluso aquellos que pretenden promover la democracia liberal y el libre mercado— pueden generar o agravar fracturas sociales y ser, por ello, causa o factor agravante de los conflictos, que en algunos casos pueden derivar en violencia armada²³. Aunque la violencia puede suponer retrocesos en los procesos de desarrollo, la evidencia histórica revela que también puede dar paso al cambio político y social que acaba con la injusticia, la represión o la desigual distribución de los recursos o el acceso a la participación política y social.

Si para la visión liberal la guerra y el conflicto armado tienden a verse como un hecho exógeno o diferenciado del desarrollo, o como un período «anómalo» sin desarrollo, desde la perspectiva alternativa el conflicto social y el recurso a la violencia organizada es un factor inherente a los procesos sociales, económicos y políticos de los que depende el desarrollo²⁴. Marx y Engels, en particular, señalaron el papel del conflicto social como motor del cambio, considerando la violencia y la guerra como «parteras de la historia». Frente a las teleologías optimistas y la visión occidental etnocéntrica de la paz liberal, se reconoce la necesidad de incorporar las experiencias históricas no occidentales²⁵; reconocer también que los procesos de desarrollo pueden no seguir ese guion, y tener consecuencias no previstas y no deseadas, incluyendo los conflictos violentos. Ello puede ser fuente de inestabilidad, pero también pueden establecer las bases de una paz duradera a través de instituciones democráticas y del progreso social²⁶.

Esta visión es la que subyace, por ejemplo, en los trabajos de Charles Tilly sobre la formación del Estado moderno, que cuestionan la narrativa weberiana sobre la racionalidad inherente a ese proceso al destacar el papel de la violencia y la guerra en la fase temprana de la construcción estatal en Europa, explicando la aparición

²³ BOLAJI-ADIO, Adedayo. «The Challenge of Measuring SDG16: what role for African Regional Frameworks?». *ECDPM*. Discussion Paper. Mayo de 2015, n° 175, p. 3.

²⁴ CRAMER, Christopher. *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. Londres: Holst, 2006.

²⁵ KURTENBACH, Sabine. «No one size fits all - A global approach to peace». *GIGA Focus – Global*. Noviembre de 2017, n° 5.

²⁶ MACGINTY, Roger y WILLIAMS, Andrew. *Conflict and Development*. Londres: Routledge, 2009, p. 5.

de sus instituciones clave —fiscalidad, ejército nacional, poder centralizado en el soberano— como un resultado directo del ejercicio de la violencia estatal y la eliminación de los rivales y, por ello, como uno de los «mayores ejemplos de ejercicio del crimen organizado»²⁷. Ya en los años sesenta, Samuel Huntington desafió la visión dominante de la modernización, asociada a la «paz liberal». Este autor destacó cómo los procesos de crecimiento y desarrollo acelerado cambian las percepciones y expectativas de amplios grupos sociales y debilitan los mecanismos tradicionales de control político y de cohesión social, creando condiciones para nuevos conflictos sociales y políticos. El útil modelo de análisis del «conflicto social prolongado» de Edward Azar también parte de esta aproximación, tratando de recoger la complejidad y el carácter histórico y multicausal de los conflictos armados y su relación con el desarrollo²⁸.

De los ODM a los ODS: paz y seguridad como obstáculo o precondition del desarrollo

En la formulación de la Agenda 2030, el debate sobre la paz y la seguridad no solo responde a planteamientos de filosofía política o teoría sociológica o del desarrollo. También descansa en datos empíricos y aprendizajes de política extraídos de los ODM, dadas sus carencias en cuanto a metas de paz, seguridad y gobernanza. En su implementación se vieron lastrados por la guerra y el conflicto, que frenaron o incluso revirtieron los procesos de desarrollo y reducción de la pobreza que pretendían alcanzar. En 2011, el Banco Mundial estimó que, a igualdad de condiciones, un país que hubiera sufrido la violencia a gran escala en el período 1981-2005 tenía tasas de pobreza, en promedio, 21 puntos por encima del que no la hubiera sufrido²⁹. Los 33 países pobres afectados por conflictos o en situación de fragilidad, que entonces suponían el 47 % de la población del mundo en desarrollo excluyendo a Brasil, China y la India, no lograron alcanzar ninguno de los ODM. En ellos se encontraban el 60 % de los desnutridos, el 61 % de las personas en la pobreza extrema y el 70 % de las muertes de niños y niñas.

Las experiencias acumuladas en los procesos de paz de las últimas décadas también ponen de relieve la importancia de hacer frente a las denominadas «causas profundas» de la violencia y los conflictos, generalmente enraizadas en dinámicas de injusticia,

²⁸ AZAR, Edward. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Londres: Dartmouth, 1990, y RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom y MIAL, Hugh. *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Bellaterra/Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2011.

²⁹ BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington: World Bank, 2011.

²⁷ TILLY, Charles. «War making and state making as organised crime». En EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (editores), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 160-191.

exclusión y opresión, así como en instituciones poco representativas, eficaces y legítimas, y/o al servicio de intereses particulares. Cuando esto se logra, no sólo se establecen bases duraderas para la paz. También se acelera el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, muchos países en conflicto parecen atrapados por «trampas cíclicas» de violencia y conflicto armado, con fracasos reiterados en sus procesos de construcción de paz. Ello parece deberse a que los acuerdos para el cese de las hostilidades no abordan y/o resuelven esas causas profundas construyendo sistemas sociales, políticos y económicos más inclusivos, efectivos, equitativos, capaces de mediar y resolver los conflictos sociales a través de cauces pacíficos, y de responder a las demandas de la población, y por ello dotados de mayor legitimidad.

El nexo entre el deterioro ambiental —en particular, el calentamiento global— y la seguridad y el conflicto es otra cuestión que los ODM habían descuidado, y en los últimos años se ha ido generando un mayor conocimiento sobre esas interacciones, que debía ser incorporado a las nuevas metas globales. La creciente importancia otorgada al concepto de resiliencia como objetivo de las políticas de desarrollo y de cooperación internacional procede justamente del hecho de que ese concepto se sitúa en la intersección entre el cambio climático, la fragilidad estatal, la pobreza y el riesgo a los desastres y a la violencia y al conflicto. Fomentar mayor resiliencia significa fortalecer la capacidad de las sociedades y de sus instituciones y políticas para prevenirlos, afrontarlos y sobreponerse a sus efectos. La bibliografía científica o aplicada, en la academia y la política pública, ha hecho aportes muy relevantes —aunque con conclusiones en ocasiones disputadas, y no siempre definitivas— para analizar las relaciones entre el calentamiento global, la escasez de agua, la inseguridad alimentaria y de los medios de vida y, en general, la presión sobre los recursos como factores causales, potenciadores o agravantes de desastres provocados por fenómenos climáticos extremos —sequías, inundaciones, huracanes...—; de las migraciones internas e internacionales, y de las tensiones sociales, e incluso del conflicto armado y la guerra. No se trata, como en el pasado, de un simple inventario de posibles guerras interestatales por el agua o por otros recursos. Lo que se propone es un análisis más complejo del papel del cambio climático y sus efectos en las relaciones sociales y en el acceso y la distribución de los recursos.

Existen ya análisis de conflictos que han tratado de dilucidar el papel jugado por estos factores, en casos como la guerra en Siria o en el caso de grupos armados en África, como el caso de Boko Haram en el norte de Nigeria³⁰. El debate sobre el concepto de «refugiado ambiental» recoge esta reflexión³¹. En los conceptos y

³⁰ PETERS, Katie y MAYHEW, Leigh. *Climate Change, Conflict and Security Scan. Analysis of Current Thinking. April-July 2018*. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2019, p. 19. Ver también KOUBI, Vally. «Exploring the relationship between climate change and violent conflict». *Chinese Journal of Population Resources and the Environment*. 2018, vol. 16, nº 3, pp. 197-202.

³¹ APAP, Joanna. *The concept of «climate refugee»: towards a possible definition*. Bruselas: European Parliamentary Research Service, 2019.

estrategias de seguridad de algunos países y organismos internacionales, como Naciones Unidas, la Alianza Atlántica o la Unión Europea, el cambio climático, en asociación con esos fenómenos, ya aparece mencionado como riesgo, amenaza, o factor potenciador de las mismas. Ciertas regiones, en particular, se ven más afectadas a causa de su fragilidad ambiental: Sahel, región mediterránea y Oriente Próximo, Asia meridional, y de manera más general, las áreas costeras y los Estados insulares. En ellas, además, existe mayor fragilidad estatal y por ello el imperativo de la resiliencia es más perentorio.

Teniendo presente todo lo anterior, Naciones Unidas ya señaló en los trabajos preparatorios de los ODS³² que, en muchos lugares y a escala global, la violencia y, en directa relación con ella, la fragilidad estatal fueron los principales obstáculos para alcanzar los ODM. También afirmó que el concepto de desarrollo implícito en los ODM era mucho más limitado que la visión contemplada en la «declaración del Milenio» en la que se inspiraban, al ignorar las interacciones positivas y negativas entre el desarrollo sostenible, la justicia social, y la paz y la seguridad. Por ello, las metas post-2015 deberían adoptar un enfoque integral, asumir valores fundamentales como verse libre del miedo, la opresión y la injusticia, asumir los derechos humanos y el buen gobierno, y no sólo el desarrollo económico, y contener objetivos diferenciados de paz y seguridad, con metas mensurables sobre el impacto de la violencia.

Hay muchas pruebas de los efectos devastadores de la violencia y el conflicto armado, importantes en sí mismos y también de cara a la agenda de desarrollo, y constituyen la «línea de base» o de partida de cara al cumplimiento de los ODS en 2030. En primer lugar, por las muertes y la pérdida directa de recursos materiales: cada año mueren por violencia en todo el mundo más de medio millón de personas, lo que, si es que pudiera ser calculada, supone una inmensa pérdida económica³³. En 2016, 53 países estaban afectados por conflictos armados que involucraban a actores estatales, y ese número era el más alto respecto de los treinta años anteriores. En 2017, 49 países seguían en esa situación. Si se atiende a los conflictos no estatales, aumentaron de 62 en 2016 a 82 en 2017³⁴. El año 2014, sobre todo a causa del aumento de víctimas en la guerra de Siria, registró el mayor número de muertes por combate desde la posguerra fría, con más de 104 000³⁵. Entre 2014 y 2017, los conflictos armados

³² GRUPO DE TRABAJO DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA AGENDA POST-2015. *Peace and Security. Thematic Think Piece*. Nueva York: Naciones Unidas, mayo de 2012., p. 3.

³³ INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *The SDG16 Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*, Sydney: IEP, septiembre de 2017, p. 5.

³⁴ DUPOY, Kendra y RUSTAD, Siri Aas. «Trends in Armed Conflict, 1946-2017». *Conflict Trends*. PRIO, mayo de 2018.

³⁵ PETERSON, Therése y WALLENSTEEN, Peter. «Armed Conflicts, 1946-2014», *Journal of Peace Research*. 2015, vol. 52 (4), pp. 536-550.

también provocaron máximos históricos en los flujos de refugiados y desplazados internos. El número de personas refugiadas se quintuplicó respecto al de 2005, y el de personas desplazadas internas se duplicó. En el momento de adoptarse los ODS, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informaba de un máximo histórico de 59,5 millones de personas desplazadas por la guerra o la persecución política³⁶, y entre 2016 y 2017 había superado 65 millones, lo que significa que cerca de un 1 % de la población mundial era una persona refugiada, desplazada interna o solicitante de asilo³⁷.

Más allá de los cambios que puedan registrarse de año en año, hay que destacar que en contra de las asunciones de la «paz liberal», y en paralelo a los procesos de globalización, el conflicto armado está en ascenso después de treinta años de relativo declive. Afecta, además, tanto a los países más pobres como a países de ingreso medio. En estos últimos, por efecto de la globalización, se han producido procesos de cambio social muy amplios, mientras que las elites y los sistemas de gobierno tradicionales no se han transformado. En el plano internacional, la etapa más pacífica de la posguerra fría quedó atrás, y en el sistema internacional se observa hoy un claro aumento de la inestabilidad y la tensión geopolítica, y reaparecen políticas exteriores de corte nacionalista, pugnas de poder y competencia estratégica en clave multipolar. Se puede discutir si ese repunte refleja o no una tendencia de largo plazo³⁸, pero este aumento de la inestabilidad y competencia geopolítica, la violencia, el desplazamiento forzado y el gasto militar supone un condicionante crítico para que la Agenda 2030 pueda alcanzarse, a escala global y regional, y en particular en los países más frágiles y/o directamente afectados por la violencia y el conflicto armado. Si se asienta esta tendencia, en 2030 alrededor del 50 % de la población mundial vivirá en países frágiles y/o afectados por altos niveles de violencia³⁹. Por ello, afrontar la fragilidad estatal, y la prevención y la resolución de los conflictos violentos, ha de ser uno de los ámbitos de acción prioritarios para hacer realidad la Agenda 2030.

No se trata sólo de la guerra y otras formas de violencia política: aunque se registra una lenta tendencia a la disminución de la violencia criminal, su impacto sigue

³⁶ ACNUR. «Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase». Nota de prensa (18 de junio de 2015, Ginebra).

³⁷ Naciones Unidas. *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*. Nueva York, Naciones Unidas, 2017a.

³⁸ BANCO MUNDIAL. *Pathways for Peace. Inclusive Approach to Preventing Violent Conflict*. Washington: World Bank, 2018, p. XIX.

³⁹ OCDE. *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambition*. París: OCDE, 2015.

siendo muy alto y hay grandes disparidades por países y regiones: 8 países tienen tasas de homicidios superiores a 10 muertes por 100 000 habitantes/año, y en 14 países —varios de ellos latinoamericanos— son superiores a 30 por 100 000/año. La tasa de los países en desarrollo duplica la de los países ricos. En América Latina, con 22,5 por 100 000, es cuatro veces el promedio mundial, y 17 veces más alta que en Asia sudoccidental⁴⁰. Finalmente, solo hay 4 países en los que más del 90 % de la población se siente segura caminando sola de noche en su vecindario. Aunque las relaciones causales son complejas y controvertidas, la correlación entre desigualdad y violencia es evidente: en 2015, la tasa de homicidios en países con alta desigualdad (Gini superior a 0,45) era nueve veces más alta que en los países más igualitarios (Gini inferior a 0,35), y ha ido en aumento desde 2005⁴¹.

Si se atiende a los indicadores sobre violencia sexual, el punto de partida de los ODS muestra un panorama crítico a pesar de la escasez de información y su escasa comparabilidad. Datos de 31 países de renta baja y media sugieren que el 16 % de las mujeres de 18 a 29 años ha sufrido violencia sexual por primera vez antes de los 18⁴². Persisten también formas violentas de trato infantil: como promedio mundial, el 80 % de los niños y niñas entre 1 y 14 años sufrió maltrato físico y/o psicológico en el mes anterior, con valores del 85 % para África subsahariana y entre 60 % y 65 % en Europa y América Latina. Sigue habiendo unas 570 rutas de trata de personas, aunque la proporción de mujeres y niñas dentro de esos flujos ha pasado de 84 % en 2004 a 71 % en 2014⁴³.

Tanto la experiencia de los ODM como la evidencia empírica antes citada ha contribuido a definir una agenda de desarrollo ampliada en la que, junto a las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, debían contemplarse también la paz y la seguridad, habida cuenta de su importancia intrínseca, así como de su papel determinante ante otras metas de desarrollo al actuar, en sentido positivo o negativo, como obstáculos, potenciadores o condicionantes de las mismas.

En el debate sobre desarrollo, más allá de lo pactado en la Agenda 2030, esa visión más amplia también se ha asumido a la inversa, con un concepto de paz y/o de seguridad que se integra en el desarrollo económico y social y la gobernanza democrática. Es el caso del Premio Nobel de Economía, Amartya K. Sen, y su concepción del

⁴⁰ NACIONES UNIDAS. *The Sustainable Development Goals Report 2016*. Nueva York: Naciones Unidas, 2016b, p. 42.

⁴¹ NACIONES UNIDAS, 2017a, *op. cit.*, pp. 11-50.

⁴² NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social. «Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General». E/2017/66 (11 de mayo de 2017b), p. 19.

⁴³ NACIONES UNIDAS, 2017a, *op. cit.*, pp. 50-51.

desarrollo como libertad, o del concepto de «seguridad humana» planteado en 1994 por Naciones Unidas, que la define como ausencia tanto del miedo como de la necesidad⁴⁴. Aunque no se incorporan formalmente en la Agenda 2030, han dejado un importante legado: asumir que los avances en el desarrollo socioeconómico y el buen gobierno contribuyen a establecer sociedades más resilientes y Estados más sólidos, que contribuyen a la prevención de los conflictos armados, y a asegurar una paz duradera. Y es en los llamados «Estados frágiles» donde se reconoció, en primer lugar, que esa relación es crítica. En particular, el llamado «G7 plus» —un grupo de países afectados por conflictos, junto con algunas organizaciones internacionales⁴⁵— ha estado abogando por la inclusión de metas de construcción de la paz en las metas globales de desarrollo, dada su ausencia de los ODM. En particular, han abogado por incorporar metas relativas a un sistema político legítimo; a la seguridad de las personas; a enfrentar las injusticias y asegurar el acceso para todos a la justicia, al empleo y los medios de vida; y a asegurar suficientes ingresos públicos y mejorar la capacidad estatal para prestar servicios.

El ODS 16 y sus metas: potencial, carencias y riesgos

En suma, la etapa de la posguerra fría y de los ODM dejó la enseñanza de que el desarrollo, el buen gobierno, los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la paz y la seguridad ya no podían seguir discurriendo, como antaño, por carriles separados, y debían asumirse como conceptos interrelacionados e indivisibles, pues no pueden ser alcanzados unos sin los otros. Cualquier carencia en uno de ellos afectará negativamente a los otros, y a la inversa. En 2005, el secretario general de las Naciones Unidas resumió ese consenso afirmando que «no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar»⁴⁶.

Ello condujo a la aparición de una agenda específica de paz, seguridad y «buen gobierno» en los trabajos preparatorios de la Agenda 2030, y en particular, a la adopción del ODS 16, con el enunciado de «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».

⁴⁴ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. «Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos». En ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José Antonio (coordinadores). *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 301-328.

⁴⁵ En particular, su propuesta de un «Nuevo Trato para la implicación en Estados frágiles», de 2011. Ver <http://www.g7plus.org>.

⁴⁶ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General», A/59/2005 (21 de marzo de 2005), p. 6.

El ODS 16 y sus 12 metas específicas (ver anexo 1) se organizan en torno a dos grandes cuestiones. Por una parte, contempla un conjunto de metas genéricas, aunque exigentes, de reducción de la violencia en todas sus formas —homicidio voluntario, conflictos armados, violencia física y psicológica, violencia sexual— y en todas partes (meta 16.1). En particular, exige que se dé fin al abuso, la explotación, la tortura y el tráfico de personas y en particular de la infancia (meta 16.2), y emplaza a los Estados y a la cooperación internacional al fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia (meta 16.a). A estas metas, como se señaló, deben añadirse las que aluden, dentro del ODS 5, a la violencia de género.

Por otro lado, el ODS 16 contempla una amplia agenda de «buen gobierno» centrada en la promoción del Estado de derecho y el acceso igualitario a la justicia (meta 16.3); la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones y las políticas públicas (meta 16.6); la legislación no discriminatoria (meta 16.b); la lucha contra la corrupción (meta 16.5) y los flujos financieros y de armas ilícitos (meta 16.4); el acceso público a la información, la participación en la toma de decisiones (meta 16.7), y la protección de las libertades fundamentales (meta 16.10). Se añaden también el derecho a la identidad y registro (meta 16.9), como precondition para el ejercicio de la ciudadanía y el disfrute de los derechos individuales, y sobre una participación más equilibrada de los Estados en la gobernanza global (meta 16.8).

Que estas dos grandes cuestiones aparezcan vinculadas en el mismo ODS supone un reconocimiento expreso de la relación virtuosa que existe entre sociedades pacíficas, capaces de encauzar el conflicto social y político, y sistemas de gobierno legítimos, eficaces, inclusivos, responsables y respetuosos con los derechos fundamentales, ya que estos serían precondition para la prevención y/o resolución de los conflictos armados y la violencia política y para la paz duradera.

Como se indicó, la aparición del ODS 16 y su agenda, explícitamente política, centrada en la paz, la seguridad y el «buen gobierno», es una de las principales aportaciones novedosas de la Agenda 2030, y el hecho de que haya habido un acuerdo de alcance universal sobre estas materias es un logro inédito que no debe desdeñarse. No obstante, en aras del consenso, el propio objetivo y las metas se han formulado de manera un tanto genérica, declarativa y poco precisa. Por añadidura, los indicadores propuestos (ver anexo 1) plantean importantes problemas de disponibilidad y fiabilidad, como se detallará, que afectan a las posibilidades de seguimiento y medición del punto de partida de cada país, y de los avances que se produzcan.

En parte, la indefinición y las notorias ausencias que se observan en el ODS 16 se explican por el proceso de deliberación y de negociación que les dio origen. Tanto en su dimensión de gobernanza como en la referida a paz y seguridad, se trata posiblemente de las cuestiones políticamente más sensibles de la Agenda 2030 y hubo posiciones contrarias a su inclusión. Algunos países en desarrollo alegaron que esa cuestión era ajena al mandato de la Asamblea General, al afectar a materias propias de la jurisdicción interna de los Estados, y habría riesgos de injerencia por parte de

los países más ricos. Aunque el secretario general de Naciones Unidas consideró el ODS 16 como la cuarta «dimensión» del desarrollo sostenible, equiparable a las otras tres «dimensiones» —económica, social y ambiental— aprobadas en 2012⁴⁷, esa razón explica que la paz y la gobernanza hayan recibido el tratamiento, de menor alcance, de meras «condiciones habilitantes» del mismo.

Es en materia de buen gobierno, en particular, donde con mayor claridad se observa la lógica de mínimos necesaria para alcanzar el consenso: al referirse a la participación, se elude cualquier referencia a la naturaleza democrática de los gobiernos y su relación con los derechos humanos. En relación con la meta 16.10, se contempla la protección de las libertades fundamentales, pero con la habitual fórmula diplomática de salvaguarda, «de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales». Ello se debe a que, como es sabido, existen profundas diferencias normativas y prácticas en el sistema internacional en materia de gobernanza democrática, y la concepción liberal dominante en Occidente no se acepta como listón normativo universal para evaluar el desempeño de los distintos países y sociedades.

En lo referido a las metas sobre paz y seguridad, hay ausencias clamorosas en cuanto a la violencia ejercida por los Estados o respecto al gasto militar y la proliferación armamentística —que, sin embargo, sí se recogen como factores de penalización en el índice independiente *Global Peace Index*—, con las armas ligeras como excepción. La ausencia de metas e indicadores en cuanto a comercio de armas revelaría un sesgo a favor de los proveedores, mientras que la carga de limitar sus efectos dañinos recaería principalmente en países en desarrollo frágiles y en conflicto, donde representa un oneroso coste de oportunidad e inversión para el gasto social o, aún peor, por los daños que causa en los conflictos armados o por las redes criminales allí presentes.

Por otro lado, en el proceso de elaboración de la Agenda 2030 algunos países avanzados plantearon que el ODS 16 podría abrir la puerta a una «securitización» de la agenda de desarrollo, legitimando así las agendas de política exterior o de seguridad de determinadas potencias, o una nueva condicionalidad de la ayuda externa relacionada más con la seguridad del donante que con la comprensión amplia y cooperativa del desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Al securitizar una cuestión o etiquetarla como «de seguridad», se redefine como amenaza grave o existencial. Se eleva así al rango de emergencia y se le da sentido de urgencia y relevancia, lo que tiene efectos múltiples: legitima el despliegue de medios extraordinarios para afrontar esa amenaza, incluyendo la ruptura de normas establecidas; deslegitima

⁴⁷ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «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 (4 de diciembre de 2014).

y a menudo neutraliza el conflicto social que rodea estas cuestiones, y suprime el necesario debate democrático sobre el alcance y costes de la seguridad y los medios a desplegar⁴⁸. En este contexto, a través de una estrategia política eminentemente discursiva, se priorizan los asuntos de seguridad frente a la agenda de desarrollo, y se redefine esta última en clave de amenaza. Ello supone redefinir conceptos como «construcción de la paz», «seguridad humana» o «desarrollo sostenible» en un marco más restrictivo, dando prioridad a cuestiones como la lucha contra el terrorismo, la estabilización de posguerra o el control migratorio en el lugar de origen o de tránsito. En la medida que son objeto de dinámicas de securitización, la cooperación al desarrollo o la construcción de la paz se convierten así en prácticas debatidas y contestadas⁴⁹. Ello incide en tres dilemas clásicos: entre seguridad y libertad, con la adopción de normas que cercenan las libertades democráticas en nombre de la seguridad frente al terrorismo; entre «cañones o mantequilla», desviando recursos de desarrollo a control fronterizo y/o a gasto militar, y entre los objetivos de seguridad del donante y las metas de desarrollo del receptor de la ayuda.

Esta objeción no es una mera hipótesis. El decenio y medio de vigencia de los ODM fue también el escenario de dinámicas de securitización de la política internacional, de las agendas de cooperación, y en particular de la ayuda al desarrollo, a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y de la posterior «Guerra Global contra el Terror» de inspiración neoconservadora lanzada por Estados Unidos y sus aliados. Las migraciones, igualmente, en vez de ser consideradas un problema de regulación de mercados de trabajo globalizados, devienen en amenaza al orden interno —a través de un visible discurso de criminalización—, a la estabilidad política, la seguridad económica y el empleo, y/o a la identidad cultural⁵⁰, y se reclama que la ayuda al desarrollo se reoriente a la contención o «control en origen» de los flujos migratorios. Así ha ocurrido tras la crisis de los refugiados sirios de 2015-16, en la que se ha recurrido a la ayuda económica y a la «diplomacia de chequera» a cambio del control migratorio en Turquía y en otros países mediterráneos y de África

⁴⁸ BUZAN, Barry, WÆVER, Ole y DE WILDE, Jaap. *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1993, p. 25; VERDES-MONTENEGRO, Francisco Javier. «Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad». *Relaciones Internacionales*. 2015, nº 29, pp. 133-153, y PÉREZ DE ARMIÑO, K. 2015, op. cit.

⁴⁹ SANAHUJA, José Antonio y SCHÜNEMANN, Julia. «El nexa seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda». En SANAHUJA, J. A. (coordinador), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: ICEI/Editorial Complutense, 2012, pp. 17-70; BROWN, Stephen y GRÄVINGHOLT, Jörn (editores). *The Securitization of Foreign Aid*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

⁵⁰ HUYSMANS, Jeff. *The politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Londres: Routledge, 2006, y BOURBEAU, Philippe. *The Securitization of Migration. A Study on Movement and Order*. Londres: Routledge, 2011.

subsahariana⁵¹. Existe, también, el riesgo de securitización del cambio climático, si se enmarca en visiones tradicionales de «seguridad nacional» que tienen al Estado como referente último y se vincula a la migración, definida como amenaza, o se aborde como factor causal de tensiones sociales o conflictos armados, sin considerar su dimensión societal y ambiental más amplia⁵².

Finalmente, hay que destacar las dificultades que plantea la ambición de la Agenda 2030 —los ODS abarcan 17 objetivos y 169 metas, respecto a los 8 objetivos y 21 metas de los ODM— para su implementación y seguimiento. La proliferación de metas y la escasa concreción de algunas de ellas suponen riesgos: la sobrecarga de metas para países con instituciones débiles, sin que haya incentivos claros para el cumplimiento en términos de reputación o apoyo internacional. En este problema debe tenerse en cuenta la contradicción que existe entre el carácter universal de los ODS y que sea cada país el principal responsable de alcanzarlos en su contexto nacional.

En cuanto al seguimiento, las 169 metas previstas comportan un número muy elevado de indicadores de progreso, y no siempre existen fuentes de datos fiables y/o comparables, lo que puede desalentar su cumplimiento. El desafío estadístico de los ODS es enorme —incluso los países avanzados tendrán dificultades—, y para los países más pobres es colosal; sin apoyo adecuado, no serán capaces de establecer el punto de partida ni monitorizar los avances o retrocesos. El Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS, establecido a tal efecto, los ha clasificado en tres niveles atendiendo a su disponibilidad y comparabilidad⁵³. En el nivel I se encuentran aquellos que son «conceptualmente claros», se basan en metodologías internacionales establecidas y hay datos regulares de al menos un 50 % de los países. En el nivel II, aquellos de los que, siendo conceptualmente claros y con metodologías internacionales, no existen datos regularmente. Y en el nivel III, aquellos que no reúnen ninguna de las condiciones de los anteriores. En este último

⁵¹ SANAHUJA, José Antonio. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”». En MESA, Manuela (coordinadora). *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Anuario 2015-16. Madrid: CEIPAZ, 2016a, pp. 71-105.

⁵² MCDONALD, Matt. «Climate change and security: towards ecological security?». *International Theory*. 2018, vol. 10, n° 2, pp. 153-180.

⁵³ NACIONES UNIDAS, 2016a, op. cit.

grupo se encuentran un tercio del total —83 de un total de 230 indicadores—, lo que expresa la magnitud del reto estadístico que comporta la Agenda 2030.

El ODS 16 no es ajeno a este reto. Buena parte de sus indicadores son de «alto voltaje» político —por ejemplo, los referidos a corrupción, a amenazas o asesinatos de periodistas o a violencia contra las mujeres y niñas— y, por tanto, las estadísticas nacionales o no existen, o no son públicas, o tienden a estar sesgadas. 7 de los 23 indicadores se encuentran en el nivel III y en 2016 aún no había datos. Solo 7 de los 22 indicadores específicos —el referido a la participación de los países en desarrollo en las instituciones internacionales no tiene fuentes nacionales— tienen cobertura para más del 90 % de los países, y en 8 de ellos hay datos para menos del 50 % de los países. En indicadores clave, como los referidos a violencia sexual y contra la niñez, solo hay datos para 38 países, y en el caso de los chicos, solo en 4 países⁵⁴. Por ello, a la hora de evaluar el desempeño comparado será necesario recurrir a otras fuentes internacionales independientes y contrastadas, como hace el *Global Peace Index* (ver anexos 1 y 2). Por todo lo anterior se ha establecido una Iniciativa de Datos ODS 16 como complemento a los trabajos del Grupo Interinstitucional, integrada por diversas organizaciones independientes, académicas y *think-tanks* con amplia experiencia en el estudio de la democracia, la seguridad y la construcción de la paz⁵⁵.

La Agenda 2030, un programa de paz positiva

Hay que recordar que el alcance y significado de la Agenda 2030 en relación a la paz y la seguridad no se limita al ODS 16 y sus metas específicas, ya que otros muchos objetivos y metas se dirigen a crear las condiciones que la hacen posible, o contribuyen a prevenir la violencia y el conflicto armado. En conjunto, alrededor de la mitad de las 169 metas que comprenden los 17 ODS de la Agenda 2030 estarían relacionadas directamente con lo que se pretende con el ODS 16.

En la comprensión de la relación entre paz, seguridad y desarrollo es útil la distinción, conceptual y práctica, entre «paz negativa» y «paz positiva», propuesta hace décadas por Johan Galtung y la investigación para la paz⁵⁶. El concepto de paz negativa alude

⁵⁴ Institute for economics and Peace 2017, op. cit.

⁵⁵ Ver <http://www.sdg16.org/spanish/>.

⁵⁶ El origen del concepto de «paz positiva» es anterior, y ya lo empleó a principios del siglo XX Jane Addams, sufragista y pacifista que fue fundadora de la Liga de Mujeres para la Paz y la Libertad (WILPF, por sus siglas en inglés). Posteriormente fue empleado por Martin Luther King, si bien es Johan Galtung quien a partir de los años sesenta lo integra en un marco conceptual más amplio de la Investigación para la Paz o *Peace Research*. GALTUNG, Johan. «An Editorial». *Journal of Peace Research*. 1964, vol. 1, n° 1, pp. 1-4, y ARENAL, Celestino. «La investigación para la paz». En: VV. AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986, pp. 15-92.

a la ausencia de violencia directa o amenaza de ella y, como se ha indicado, se relaciona directamente con las metas del ODS 16 que pretenden reducir la violencia en sus distintas manifestaciones —así como a las metas contempladas en el ODS 5 sobre la violencia contra las mujeres—. El concepto de paz positiva puede entenderse como la existencia de estructuras, políticas e instituciones que permitan la satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo de sus derechos y potencial, y que exista una sociedad integrada y en paz. De esa forma se puede superar lo que Galtung llamó «violencia estructural», que es aquella que, sin implicar violencia física o coerción directa, supone explotación, exclusión y denegación de los derechos básicos.

Como programa de paz positiva, la Agenda 2030 es más ambiciosa, profunda y transformadora que la más acotada agenda de lucha contra la pobreza y desarrollo social de los ODM. En primer lugar, la Agenda 2030 reafirma en su introducción su intención de integrar las agendas del desarrollo económico, social y ambiental, en particular el cambio climático, y refleja las diferencias existentes respecto a visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país, y en particular en cuanto al reconocimiento de la diversidad cultural. De igual manera, la Agenda 2030, el ODS 16 en particular, comporta una aproximación a la seguridad integral y holística, de carácter societal, en la que el objeto referente de la seguridad es el ser humano en el seno de una sociedad pacífica, justa e inclusiva, y, por ello, resiliente. No es el Estado, como ocurría en las anticuadas concepciones —pero, en ocasiones, aún presentes— de «seguridad nacional». El referente de la seguridad es ahora el ser humano, la sociedad y el planeta en su conjunto, con el Estado y sus instituciones como medio y no como fin.

Paz positiva y ODS 16 plus: sinergias, metas e indicadores

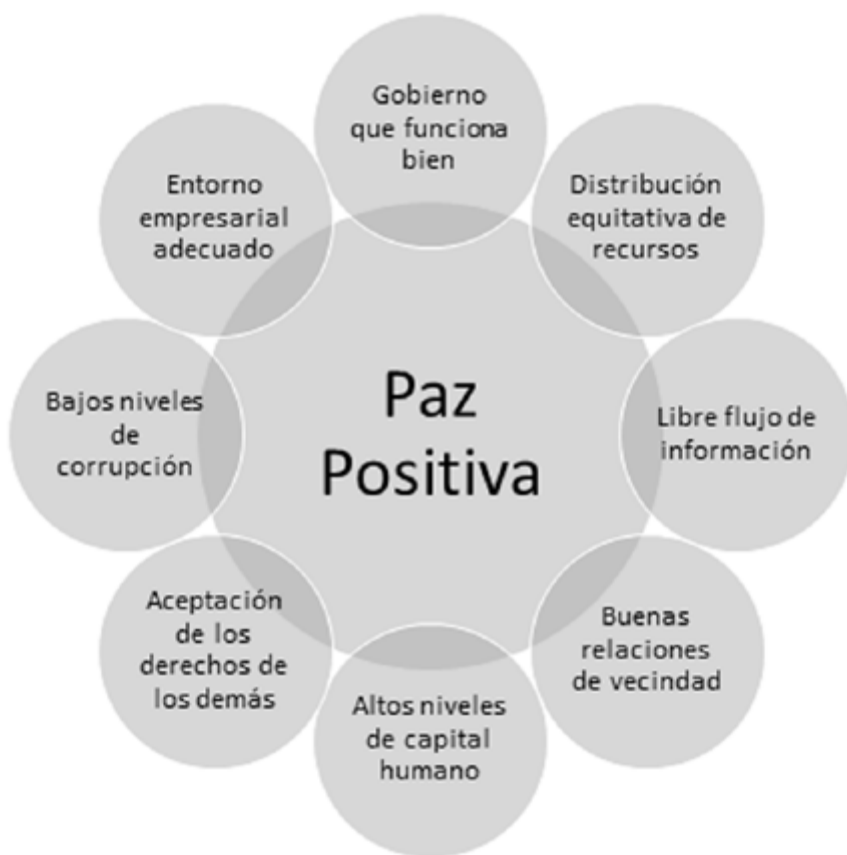
Se podría alegar que una aproximación integrada de los componentes de paz, seguridad y desarrollo sostenible, como la que supone la Agenda 2030, es poco útil desde el punto de vista analítico y de política, ya que esos elementos terminan siendo casi indistinguibles, como en su momento se dijo del concepto de seguridad humana. También se ha planteado que un enfoque desarrollista amplio puede desviar la atención del imperativo, más perentorio, de reducir la violencia directa. Frente a ello, ha de afirmarse que una aproximación reduccionista, limitada a la paz negativa, no es suficiente si se pretende una paz duradera a través de sociedades justas e inclusivas y, por lo tanto, resilientes; y que el concepto de paz positiva puede definirse con precisión analizando de manera sistemática las relaciones causales y las sinergias que existen entre los distintos ODS y sus metas, identificando aquellas que tienen una influencia más directa. De hecho, las metas sobre «buen gobierno» del ODS 16 señalan ya algunos componentes clave de una agenda de paz positiva. Otros pueden identificarse y priorizarse en función de su relevancia para ese objetivo.

A partir del a veces impreciso concepto de Galtung, el Instituto para la Economía y la Paz define la paz positiva como «la capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, reducir el número de injusticias que surgen

y resolver los desacuerdos existentes sin recurrir a la violencia»⁵⁷. Ello depende de ocho «pilares», que han de interactuar de manera sostenida y sistemática en el proceso de construcción de la paz positiva (ver cuadro 1). Son los siguientes⁵⁸:

Cuadro 1

Los ocho ámbitos clave o “pilares” de la paz positiva



Fuente: Institute for Economics and Peace, 2019, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁷ INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *SDG16+ Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, marzo de 2019, p. 32.

⁵⁸ INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. 2019, *op. cit.*, p. 35.

- 1) *Buen funcionamiento del gobierno*, que provee servicios públicos de calidad, genera confianza, estabilidad y participación, y mantiene el imperio de la ley.
- 2) *Entorno empresarial adecuado*: solidez de las condiciones económicas y las instituciones y marcos regulatorios en los que se apoya el sector privado y facilitan la actividad empresarial.
- 3) *Distribución equitativa de los recursos*: equidad en el acceso a la educación y la salud y, en menor medida, en la distribución de la renta.
- 4) *Aceptación de los derechos de otros*: legislación que garantiza los derechos humanos y las libertades fundamentales. Igualdad de género y derechos laborales, así como las normas sociales y culturales informales de las que depende el nivel de tolerancia entre diferentes grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y socioeconómicos dentro de un país.
- 5) *Buenas relaciones de vecindad*: las relaciones pacíficas con otros países son tan importantes como las buenas relaciones entre los grupos sociales dentro de un país. Los países con relaciones exteriores positivas son más pacíficos, políticamente estables, atractivos para la actividad empresarial, tienen gobiernos con mejor desempeño y están más integrados en su región.
- 6) *Libre flujo de información*: prensa libre e independiente que favorece personas mejor informadas, sociedades abiertas, colaboración del individuo y la sociedad civil, mejores decisiones y respuestas más racionales en situaciones de crisis.
- 7) *Altos niveles de capital humano*: ello refleja hasta qué punto una sociedad cuida de sus jóvenes, educa su ciudadanía y promueve el conocimiento, mejorando la productividad, la participación política y el capital social. La educación genera así sociedades resilientes, que aprenden y se adaptan.
- 8) *Bajos niveles de corrupción*: ello genera más confianza en las instituciones, mayor eficiencia en la asignación de los recursos, con más fondos para servicios esenciales, menor inequidad de renta y acceso, haciendo menos probable el descontento, que en casos extremos puede provocar violencia.

Estos ocho pilares y su interacción conforman las actitudes, instituciones y estructuras de una sociedad determinada. En esta conceptualización, por actitudes se entiende el conjunto de creencias, preferencias y valores que conforman las pautas de interacción social y cooperación en una sociedad. Las instituciones son los órganos formales, gubernamentales o no —partidos, sindicatos, sociedad civil—, que encauzan la participación y la toma de decisiones y que aseguran la vigencia de las libertades y derechos, así como el imperio de la ley y el Estado de derecho. Finalmente, las estructuras se refieren a las normas sociales profundas y códigos de conducta compartidos que constituyen las identidades y pautas de conducta de los

individuos y establecen qué es aceptable socialmente. No siempre es fácil deslindar estos tres elementos, dado que están interrelacionados y a menudo no tienen carácter formal, pero es importante entender de qué manera depende de ellos la vigencia de la paz positiva.

Esta concepción de la paz positiva, en suma, es sistémica y compleja. Reconoce que el progreso no es lineal y su comprensión requiere atender a las interacciones y lógicas de retroalimentación, con círculos viciosos o virtuosos en los que se puede incidir desde la política, las instituciones, la acción colectiva y la cooperación internacional.

Estos ocho pilares de la paz positiva permiten definir de manera más precisa y selectiva las interacciones entre la paz y la seguridad y otras áreas de la Agenda 2030. Y, como se indica más adelante, guía la selección de indicadores que permiten analizar y ponderar la resiliencia de una sociedad y sus instituciones y políticas en cuanto a seguridad, a los riesgos de conflicto violento y la construcción de una paz duradera.

En términos de seguimiento y medición, se ha propuesto el concepto «ODS 16+» o «plus» para ofrecer una visión más comprehensiva de esas interacciones⁵⁹. Lo que propone es tomar 24 metas y 33 indicadores adicionales de otros 7 ODS (ver anexo 2) que tienen una correlación elevada con los componentes de la paz positiva. Estos se suman a las 12 metas y 23 indicadores contemplados expresamente por el ODS 16, lo que supone un total de 36 metas y 56 indicadores. Estos pueden organizarse de manera más sistemática en torno a los tres propósitos que persigue desde su propio enunciado el ODS 16: sociedades pacíficas, justas e inclusivas (ver cuadro 2).

El concepto ODS 16+ es más robusto conceptualmente que la visión reduccionista que se derivaría de las metas e indicadores específicos de «paz negativa» del ODS 16. Sin embargo, la vinculación no es tan clara desde el punto de vista empírico a causa, como se indicó, de la falta de datos y de fuentes fiables y comparables. Los problemas de falta de datos del ODS 16 también afectan a la visión ampliada del ODS 16+. De hecho, solo hay datos disponibles para 44 de los 55 indicadores del ODS 16+. De esos 44, son 24 los que tienen fuentes reconocidas oficialmente; para los otros 20 se han propuesto indicadores próximos o *proxies* (ver anexo 2).

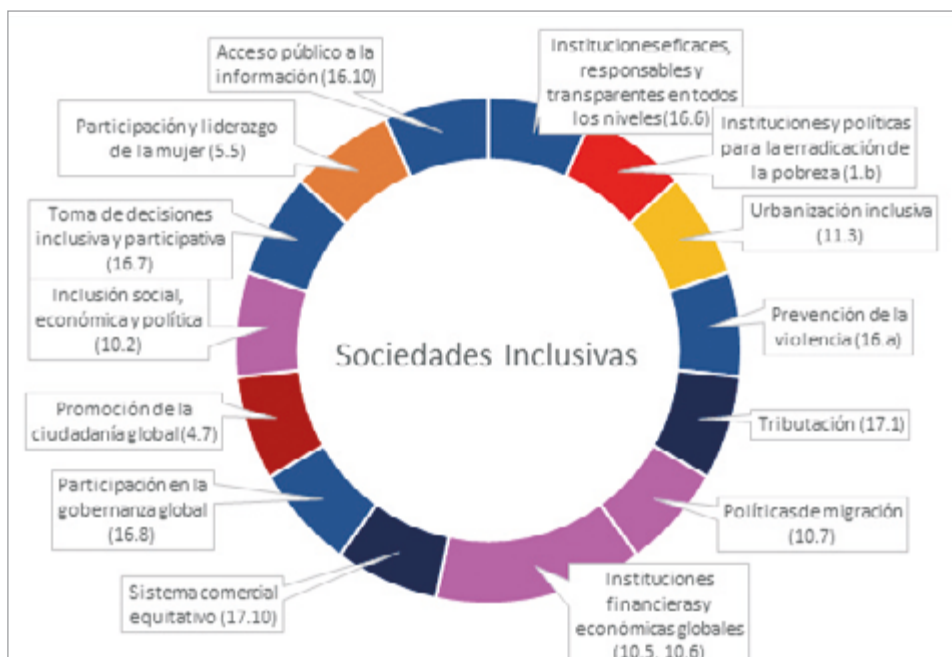
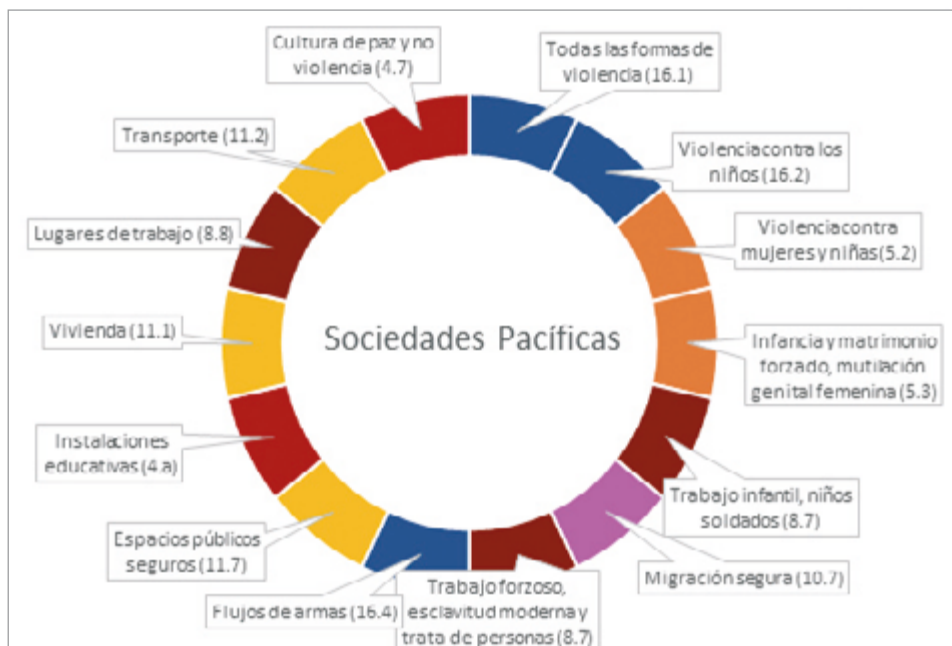
⁵⁹ El ODS16+ ha sido propuesto por la coalición Pioneros (*Pathfinders*), iniciada por los Gobiernos de Brasil, Sierra Leona y Suiza, que agrupa a distintos Estados, agencias de Naciones Unidas y actores privados comprometidos con el impulso del ODS 16. Ver PIONEROS DE SOCIEDADES PACÍFICAS, JUSTAS E INCLUSIVAS. *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo*. Nueva York: Centro sobre Cooperación Internacional, 2017, en: https://cic.nyu.edu/sites/default/files/sdg16_roadmap_esp_20sep17.pdf, y la web <https://www.sdg16.plus>.

En cuanto a la cobertura de los datos, es también muy desigual: los indicadores del ODS 16 tienen cobertura, en promedio, para 106 países, y los del ODS 16+ para 98. Es difícil valorar el progreso, pues solo en 9 de los 44 indicadores del ODS 16+ hay datos para más de un año, y solo son 2 los que cuentan con datos de más de 5 años para los 164 países considerados. En suma, la falta de información contrastada y comparable es una de las cuestiones más relevantes para dar seguimiento al ODS 16+⁶⁰. Es en los Estados frágiles y afectados por conflictos donde esas carencias son más relevantes: justamente donde el ODS 16 es crítico, menos se sabe sobre sus condicionantes y situación. Ello implica, como se indicó, destinar atención y recursos a la construcción de capacidad estadística en los países y recurrir a fuentes alternativas de datos, como el «índice de paz positiva» derivado del ya citado *Global Peace Index* (ver anexo 2).

⁶⁰ En el Foro Político de Alto Nivel (HLPF) convocado en julio de 2019 para la revisión anual de los avances nacionales y a escala global de la Agenda 2030, se ha incluido la primera revisión cuatrienal del ODS 16. Ver Pathfinders, *The path to HLPF 2019. From ambitions to results for the SDG16+, 2017* [disponible en https://cic.nyu.edu/sites/default/files/towards_hlpf2019_challenge_paper_15mar18.pdf]

Cuadro 2

El ODS 16+: metas e indicadores para construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas





Fuente: Pioneros, 2017, *op. cit.*, pp. 15-17.

Reflexiones finales

La Agenda 2030 refleja cambios sustanciales en la comprensión del vínculo entre la paz, la seguridad y el desarrollo, así como en las coaliciones que definen los acuerdos multilaterales. Lejos de la «paz liberal» de los años noventa, las tensiones generadas o agravadas por el proceso de globalización —deterioro ambiental, desigualdades crecientes, crisis económica y malestar social, conflictos y violencia armada, creciente relevancia de los riesgos globales...— obligan a dejar atrás la tradicional visión de la seguridad nacional y la paz, y la lectura «Norte-Sur» de la cooperación: el desarrollo no puede ya limitarse a la reducción de la pobreza extrema, ni la seguridad a las amenazas tradicionales, y se requiere una agenda verdaderamente global y multidimensional.

En ese contexto, la Agenda 2030 representa un gran avance como «pacto global para el desarrollo» al haberse adoptado en un marco multilateral, más representativo y legítimo. Es una agenda universal, no limitada a los países pobres, aunque reconoce su especificidad, y puede adaptarse a las diferentes realidades regionales, nacionales y locales. Puede verse como un marco de gobernanza del desarrollo «multinivel», de carácter global, pero que al mismo tiempo reconoce el principio de subsidiariedad, sin el que sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo «westfaliano» de Estados soberanos, de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales débiles.

Por otro lado, la Agenda 2030 se ha elaborado a través de un excepcional proceso de «interacción comunicativa» y construcción de una ética discursiva universalista. Surge de una amplia deliberación pública entre instancias oficiales y la sociedad civil, informada por la experiencia de los ODM y el conocimiento experto. Aunque no puede sustraerse a las relaciones de poder del sistema internacional, la Agenda 2030 no ha sido, y esto debe subrayarse, un acto de poder hegemónico de un directorio de grandes potencias. Por ello, los ODS están legitimados como narrativa o *telos* universalista para movilizar a los actores políticos y sociales, lo que es una condición necesaria para su cumplimiento, habida cuenta de su naturaleza de norma no vinculante.

Como programa de paz positiva, la Agenda 2030 y los ODS son más ambiciosos, profundos y transformadores que los ODM. Integran el desarrollo económico, social y ambiental; reconocen la diversidad de visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país. A diferencia de los ODM, incluyen expresamente el «buen gobierno» y la paz y la seguridad a través del ODS 16.

Ello comporta una aproximación a la seguridad integral y holística, de carácter societal, en la que el objeto referente de la seguridad es el ser humano, en el seno de una sociedad pacífica, justa e inclusiva, y, por ello, resiliente, y el propio planeta. No es el Estado, como ocurría en concepciones desfasadas —aunque aún presentes— de «seguridad nacional». El referente de la seguridad es ahora el ser humano, la

sociedad y el planeta en su conjunto, con el Estado y sus instituciones como medio, y no como fin.

De ahí la propuesta del «ODS 16+», expuesta en estas páginas, que define un marco conceptual y un conjunto integrado de metas e indicadores para entender la interacción y las sinergias entre el ODS 16 y otros ODS, y fundamentar la paz y la seguridad en la existencia de sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

Se trata de un avance trascendental, pero no se puede ser complacientes: el acuerdo sobre el ODS 16 se ha logrado a costa de un «mínimo común denominador», con metas limitadas e indicadores que plantean grandes desafíos para la recogida de información y el seguimiento a medio y largo plazo, que requieren de un gran esfuerzo para construir capacidad estadística a escala nacional y global. Desafíos que se plantean también en torno a la identificación de políticas y buenas prácticas, y a la promoción de las metas mismas de las que dependen los ODS. Es probablemente el más importante en muchos países, pues sin alcanzar las metas del ODS 16, todo lo demás será difícil de alcanzar. Pero, al mismo tiempo, es difícil de medir de manera adecuada, y pueden aparecer agendas políticas, domésticas y de actores externos que lo condicionen. En tanto concepción de paz positiva, no están suficientemente exploradas las interacciones y relaciones causales entre algunos componentes de la agenda como, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático, lo que requiere de mayor reflexión y conocimiento basado en evidencias. Plantean, en suma, notables desafíos para asegurar su carácter realmente transformador, y establecer una narrativa movilizadora tanto para las aspiraciones colectivas de progreso humano como las responsabilidades que desde la cooperación internacional será necesario asumir para hacerlas realidad.

Anexo 1: el ODS 16 y sus metas e indicadores

Objetivo 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		
<i>Meta</i>	<i>Indicadores propuestos</i>	<i>Propuesta de fuente de datos</i>
16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo	16.1.1 Número de víctimas de homicidio intencionado por 100 000 habitantes, por grupo etario y sexo	UNODC
	16.1.2 Muertes por conflictos por 100 000 habitantes (desagregadas por grupo etario, sexo y causa)	UNODC/PRIO
	16.1.3 Proporción de la población sujeta a violencia física, psicológica o sexual en los 12 meses anteriores	Afrobarómetro
	16.1.4 Proporción de personas que se sienten seguras caminando solas en el área en la que viven	Gallup
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 entre 1 y 17 años que experimentaron algún castigo físico y/o agresión psicológica por parte de sus cuidadores en el mes anterior	UNICEF
	16.2.2 Número de víctimas de tráfico de seres humanos por 100.000 personas, por sexo, edad y forma de explotación	UNODC
	16.2.3 Porcentaje de mujeres y hombres jóvenes (18 a 24 años) que sufrieron violencia sexual antes de 18 años	UNICEF

<p>16.3 Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos</p>	<p>16.3.1 Proporción de víctimas de violencia en los 12 meses anteriores que informaron de su victimización a las autoridades competentes o a otros mecanismos de resolución de conflictos oficialmente reconocidos</p> <p>16.3.2 Reclusos en prisión preventiva como porcentaje de la población reclusa total</p>	<p>Afrobarómetro</p> <p>UNODC</p>
<p>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</p>	<p>16.4.1 Valor total de los flujos financieros ilícitos de entrada y de salida (en dólares corrientes de Estados Unidos)</p> <p>16.4.2 Proporción de armas pequeñas y ligeras incautadas que se registran y rastrean conforme a las normas e instrumentos legales internacionales</p>	<p>Global Financial Integrity Project</p> <p>UNODC</p>
<p>16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas</p>	<p>16.5.1 Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que pagaron un soborno a un funcionario público, o se les pidió un soborno por parte de esos funcionarios públicos, en los 12 meses anteriores</p> <p>16.5.2 Proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que pagaron un soborno a un funcionario público, o se les pidió un soborno por parte de esos funcionarios públicos, en los 12 meses anteriores</p>	<p>Transparencia Internacional</p> <p>Encuesta empresarial del Banco Mundial</p>

<p>16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan</p>	<p>16.6.1 Gasto primario del Gobierno como proporción del presupuesto originalmente aprobado, por sector (o por código presupuestario o similar)</p> <p>16.6.2 Proporción de la población satisfecha con su última experiencia con los servicios públicos</p>	<p>Programa PEFA (public expenditure & accountability)</p> <p>Gallup</p>
<p>16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades</p>	<p>16.7.1 Proporción de puestos (por sexo, edad, personas con discapacidades y grupos de población) en las instituciones públicas (legislativos nacionales y locales, servicio público, sistema judicial) en comparación con su distribución nacional</p> <p>16.7.2 Proporción de la población que cree que el proceso decisorio es inclusivo y sensible al sexo, edad, discapacidad y grupo de población</p>	<p>Proyecto Variaciones de democracia (V-DEM)</p> <p>Proyecto V-DEM</p>
<p>16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial</p>	<p>16.8.1 Porcentaje de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en las organizaciones internacionales</p>	
<p>16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos</p>	<p>16.9.1 Proporción de niños menores de 5 años cuyos nacimientos han sido registrados con una autoridad civil, por edad</p>	<p>UNICEF</p>

<p>16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales</p>	<p>16.10.1 Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, personal asociado a medios, sindicalistas y defensores de los derechos humanos en los 12 meses anteriores</p> <p>16.10.2 Número de países que adoptan e implementan garantías constitucionales, estatutarias o de política para el acceso público a la información</p>	<p>Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ)</p> <p>World Justice Project</p>
<p>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</p>	<p>16.a.1 Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos en cumplimiento de los Principios de París</p>	<p>Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos</p>
<p>16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible</p>	<p>16.b.1 Proporción de la población que informa haberse sentido discriminada personalmente o acosada en los 12 meses previos a partir de un supuesto de discriminación prohibido por el derecho internacional de los derechos humanos</p>	<p>Eurobarómetro (Eurostat)</p>

Indicadores según el Informe del Grupo Inter-Agencias y de expertos sobre indicadores de los ODS. Ver NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social. «Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», E/CN.3/2016/2/Rev.1 (19 de febrero de 2016a). Para las fuentes de datos propuestas, ver INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *The SDG16 Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, septiembre de 2017.

Anexo 2: indicadores del ODS 16+, cobertura, y fuente (solo indicadores «plus»)

Meta / Indicador	Título	Indicador oficial	Proxy IEP	Sin indicador oficial o proxy	Nº de Países informe 2018
1.b	Crear estrategias de desarrollo adecuadas favorables a las personas pobres y sensibles al género				
1.b.1	Gasto social		<input checked="" type="checkbox"/>		34
4.5	Eliminar las disparidades educativas				
4.5.1	Índices de paridad para la educación		<input checked="" type="checkbox"/>		143
4.7	Promover el desarrollo sostenible				
4.7.1	Educación en derechos humanos y libertades fundamentales			<input checked="" type="checkbox"/>	0
4.a	Garantizar instalaciones educativas inclusivas y efectivas				
4.a.1	Acceso a la educación e instalaciones	<input checked="" type="checkbox"/>			64
5.1	Eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres				
5.1.1	Sin discriminación contra las mujeres		<input checked="" type="checkbox"/>		146
5.2	Eliminar toda forma de violencia contra las mujeres				
5.2.1	Mujeres sometidas a violencia por la pareja afectiva, actual o anterior	<input checked="" type="checkbox"/>			75
5.2.2	Mujeres sometidas a violencia por personas distintas de la pareja	<input checked="" type="checkbox"/>			50
5.3	Eliminar prácticas dañinas para la infancia				
5.3.1	Matrimonio infantil	<input checked="" type="checkbox"/>			104
5.3.2	Mutilación genital femenina	<input checked="" type="checkbox"/>			28

5.5	Igualdad de oportunidades para las mujeres				
5.5.1	Igualdad de género en el Gobierno	<input checked="" type="checkbox"/>			159
5.5.2	Igualdad de género en cargos de administración	<input checked="" type="checkbox"/>			70
5.c	Promoción de la igualdad de género				
5.c.1	Monitoreo de la igualdad de género			<input checked="" type="checkbox"/>	0
8.5	Empleo pleno, justo y productivo				
8.5.1	Salario de empleados femeninos y masculinos			<input checked="" type="checkbox"/>	0
8.5.2	Tasa de desempleo	<input checked="" type="checkbox"/>			160
8.7	Erradicar el trabajo forzoso, la esclavitud moderna y la trata de personas				
8.7.1	Trabajo infantil	<input checked="" type="checkbox"/>			72
8.8	Entornos de trabajo seguros y protegidos				
8.8.1a	Accidentes de trabajo mortales	<input checked="" type="checkbox"/>			66
8.8.1b	Accidentes de trabajo no mortales	<input checked="" type="checkbox"/>			63
8.8.2	Mayores niveles de productividad económica mediante la diversificación, la mejora tecnológica y la innovación			<input checked="" type="checkbox"/>	0
10.2	Inclusión social, económica y política de todos				
10.2.1	Inclusión social, económica y política de todos		<input checked="" type="checkbox"/>		35

10.3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados				
10.3.1	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades		<input checked="" type="checkbox"/>		24
10.4	Adoptar políticas fiscales, salariales y de protección social				
10.4.1	Participación del trabajo en el PIB		<input checked="" type="checkbox"/>		50
10.5	Mejorar la regulación y el seguimiento de los mercados financieros				
10.5.1	Mercados financieros regulados	<input checked="" type="checkbox"/>			115
10.6	Representación del país en las instituciones globales				
10.6.1	Derechos de voto en las organizaciones internacionales				0
10.7	Facilitar la movilidad ordenada, segura y responsable de las personas				
10.7.1	Costes de contratación			<input checked="" type="checkbox"/>	0
10.7.2	Políticas de migración bien gestionadas			<input checked="" type="checkbox"/>	0
11.1	Acceso a viviendas seguras y asequibles, y a servicios básicos				
11.1.1	Población que vive en barrios marginales	<input checked="" type="checkbox"/>			87
11.2	Acceso a un sistema de transporte seguro, asequible, accesible y sostenible				
11.2.1	Acceso al transporte público			<input checked="" type="checkbox"/>	0

11.3	Urbanización inclusiva y sostenible				
11.3.1	Planificación y gestión de asentamientos humanos inclusivos y sostenibles			<input checked="" type="checkbox"/>	0
11.3.2	Participación de la sociedad civil en la planificación urbana			<input checked="" type="checkbox"/>	0
11.7	Acceso a espacios públicos seguros, accesibles e inclusivos				
11.7.1	Acceso a espacios públicos seguros, accesibles e inclusivos			<input checked="" type="checkbox"/>	0
17.1	Fortalecer la movilización de recursos internos para mejorar las capacidades domésticas				
17.1.1	Ingreso total del Gobierno como parte del PIB	<input checked="" type="checkbox"/>			136
17.1.2	Presupuesto nacional financiado por impuestos internos		<input checked="" type="checkbox"/>		135
17.10	Promover el comercio multilateral				
17.10.1	Promedio arancelario mundial ponderado	<input checked="" type="checkbox"/>			155

Indicador oficial se refiere a la existencia de un indicador propuesto por Naciones Unidas. *Proxy* IEP se refiere a los indicadores más próximos al oficial disponibles en los datos del Índice de Paz Positiva del Instituto para la Economía y la Paz. Sin indicador oficial o *proxy* significa que no se dispone de unos u otros en calidad y cobertura suficiente para dar seguimiento a esa meta. El número de países se refiere a los que existen datos oficiales disponibles.

Fuente: INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *SDG16+ Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, marzo de 2019. p. 12

Bibliografía

- ABBOTT, K. W. y SNIDAL, D. «Hard and Soft Law in International Governance». *International Organization*. 2000, vol. 54, n° 3, pp. 421-456.
- ACNUR. «Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase». Nota de prensa (18 de junio de 2015, Ginebra).
- ARENAL, C. «La investigación para la paz». En: VV. AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986, pp. 15-92.
- APAP, J. *The concept of «climate refugee»: towards a possible definition*. Bruselas: European Parliamentary Research Service, 2019.
- AZAR, E. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Londres: Dartmouth, 1990.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington: World Bank, 2011.
- . *Pathways for Peace. Inclusive Approach to Preventing Violent Conflict*. Washington: World Bank, 2018.
- BARNETT, M. y FINNEMORE, M. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- y DUVALL, R. (editores). *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- BEST, J. «The rise of measurement-driven governance: The case of international development». *Global Governance*. 2017, vol. 23, n° 2, pp. 163-181.
- BOLAJI-ADIO, A. «The Challenge of Measuring SDG16: what role for African Regional Frameworks?». *ECDPM*. Discussion Paper. Mayo de 2015, n° 175.
- BOURBEAU, P. *The Securitization of Migration. A Study on Movement and Order*. Londres: Routledge, 2011.
- BROWN, S. y GRÄVINGHOLT, J. (editores). *The Securitization of Foreign Aid*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

- BUZAN, B., WÆVER, O. y DE WILDE, J. *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.
- COLLIER, P. ET AL. *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy*. Washington: World Bank, 2003.
- COOLEY, A. y SNYDER, J. (editores). *Ranking the World: Grading the Countries as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- CRAMER, C. *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. Londres: Holst, 2006.
- DUPOY, K. y RUSTAD, S. A. «Trends in Armed Conflict, 1946-2017». *Conflict Trends*. PRIO, mayo de 2018.
- EVANS, A. y STEVEN, D. *What Happens Now? Taking the Post-2015 Agenda to the Next Stage*, Nueva York: Center on International Cooperation, New York University, 2013.
- FINNEMORE, M. y SIKKINK, K. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, pp. 887-917.
- FUKUDA-PARR, S. *Global Development Goal Setting as Policy Tools: Intended and Unintended Consequences*. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Abril de 2013, working paper nº 108.
- GALTUNG, J. «An Editorial». *Journal of Peace Research*, vol. 1, nº 1, 1964, pp. 1-4.
- GAURI, V. *MDGs that Nudge. The Millennium Development Goals, Popular Mobilization, and the Post-2015 Development Framework*. Washington: World Bank, noviembre de 2012, Policy Research Working Paper nº 6282, pp. 6-9.
- GILARDI, F. «Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies». En: CARLSNAES, W., RISSE, T. y SIMMONS, B. (editores). *Handbook on International Relations*. Londres: Sage, 2012, pp. 453-477.
- GRUPO DE TRABAJO DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA AGENDA POST-2015. *Peace and Security. Thematic Think Piece*. Nueva York: Naciones Unidas, mayo de 2012.
- HUYSMANS, J. *The politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Londres: Routledge, 2006.

- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *The SDG16 Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, septiembre de 2017.
- , *SDG16+ Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, marzo de 2019.
- JOLLY, R., EMMERIJ, L., y WEISS, T. G. *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: La Catarata/Unesco Etxea, 2007, pp. 67-70.
- KOUBI, V. «Exploring the relationship between climate change and violent conflict». *Chinese Journal of Population Resources and the Environment*. 2018, vol. 16, nº 3, pp. 197-202.
- KURTENBACH, S. «No one size fits all - A global approach to peace». *GIGA Focus – Global*. Noviembre de 2017, nº 5.
- LAFONT, C. «Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?». *Ethics & Global Politics*. 2008, vol. 1 (1-2), pp. 41-60.
- MACGINTY, R. y WILLIAMS, A. *Conflict and Development*. Londres: Routledge, 2009, p. 5.
- MCDONALD, Matt. «Climate change and security: towards ecological security?». *International Theory*. 2018, vol. 10, nº 2, pp. 153-180.
- MILLER-DAWKINS, M. *Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals*. Londres: Overseas Development Institute (ODI). Noviembre de 2014, working paper nº 402.
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General», A/59/2005 (21 de marzo de 2005).
- , Asamblea General. «El futuro que queremos. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio», A/RES/66/288 (11 de septiembre de 2012).
- , Asamblea General. «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 (4 de diciembre de 2014).

- , Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015).
- , Consejo Económico y Social. «Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», E/CN.3/2016/2/Rev.1 (19 de febrero de 2016a).
- . *The Sustainable Development Goals Report 2016*. Nueva York: Naciones Unidas, 2016b.
- . *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*. Nueva York, Naciones Unidas, 2017a.
- , Consejo Económico y Social. «Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General». E/2017/66 (11 de mayo de 2017b).
- OCDE. *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambition*. París: OCDE, 2015.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. «Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos». En ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (coordinadores). *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 301-328.
- PETERS, K. y MAYHEW, L. *Climate Change, Conflict and Security Scan. Analysis of Current Thinking. April-July 2018*. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2019.
- PETTERSOON, T. y WALLENSTEEN, P. «Armed Conflicts, 1946-2014», *Journal of Peace Research*. 2015, vol. 52 (4), pp. 536-550.
- PIONEROS DE SOCIEDADES PACÍFICAS, JUSTAS E INCLUSIVAS. *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo*. Nueva York: Centro sobre Cooperación Internacional, 2017, en: https://cic.nyu.edu/sites/default/files/sdg16_roadmap_esp_20sep17.pdf.
- RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T. y MIALL, H. *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Bellaterra/Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2011.
- RISSE, T. «Let's Argue! Communicative Action in World Politics». *International Organization*. 2000, vol. 54, n° 1, pp. 1-39.

- RODRIGO, Á. «El desarrollo sostenible como uno de los propósitos de las naciones Unidas». En PONS, X. (director), *Las Naciones Unidas desde España*. Barcelona: ANUE, 2015, pp. 265- 291.
- SANAHUJA, J. A. y SCHÜNEMANN, J. «El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda». En SANAHUJA, J. A. (coordinador), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: ICEI/Editorial Complutense, 2012, pp. 17-70.
- SANAHUJA, J. A. «De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015». En MESA, M. (coordinador), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-15*. Madrid: CEIPAZ, 2014, pp. 49-83.
- SANAHUJA, J. A. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”». En MESA, M. (coordinador), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-16*. Madrid: CEIPAZ, 2016a, pp. 71-105.
- SANAHUJA, J. A. «Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030». En GARCÍA SEGURA, C. (coordinador), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*. Madrid: Tecnos, 2016b, pp. 243-290.
- SANAHUJA, J. A. «Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos». En MESA, M. (coordinador), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid: CEIPAZ, 2017, pp. 35-71.
- STEVEN, D. «The path to HLPF 2019. From ambitions to results for the SDG16+». Pathfinders, 2018, en: https://cic.nyu.edu/sites/default/files/towards_hlpf2019_challenge_paper_15mar18.pdf.
- SUHRKE, A. y WIMPELMANN T. «Conflict and development». En HASLAM, P. A., SCHAFER, J. y BEAUDET, P. (editores). *Introduction to International Development. Approaches, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 384-405.
- TILLY, C. «War making and state making as organised crime». En EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (editores), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 160-191.
- VERDES-MONTENEGRO, F. J. «Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad». *Relaciones Internacionales*. 2015, nº 29, pp. 133-153.

Hacia un nuevo multilateralismo que impulse los ODS

Isabel Garro*

Resumen

Comienzo en este artículo desgranando el origen etimológico e histórico y la definición del término *multilateral*, para poder comprender qué nos llevó a crear este tipo de organizaciones y a reflexionar sobre cuál debe ser su papel en un programa político global como es la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Se trata de un intento de retroceder a la razón de ser de estas organizaciones, de manera que podamos reconciliar su existencia y su futuro, con el importante papel que han de jugar de cara a la consecución de la Agenda 2030.

En un momento en el que el populismo y los nacionalismos son titulares que plagan la prensa nacional e internacional de nuestros países, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) va a venir en gran medida determinada por el grado de agilidad, eficiencia, flexibilidad, efectividad, inclusividad y legitimidad que adquieran los organismos multilaterales, siendo necesario comprender cuáles son los principios que afectan a sus estructuras y constructos actuales para poder plantear su posible reforma.

* Asesora Especial del Alto Comisionado para la Agenda 2030.
Profesora asociada del Instituto de Empresa.

Tras un análisis de los impactos de la globalización y de algunas propuestas contemporáneas de cómo podemos reinventar las organizaciones, el artículo concluye que es necesario reconstruir la confianza y la legitimidad de las instituciones multilaterales si queremos adaptarnos a la realidad interconectada e interdependiente que los cambios, pasados y futuros, nos exigen sin tregua.

Palabras clave

Multilateralismo, Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, globalización, alianzas, confianza, legitimidad.

Abstract

The article begins by sorting out the etymological and historical genesis and the definition of the term multilateral, in order to understand what led us to create these type of organizations and to reflect on what their role should be within a global political program such as the 2030 Agenda of the United Nations.

It is an attempt to return to the origins of these organizations, so as to reconcile their existence and their future, with the important role they are to play in the achievement of the 2030 Agenda.

At a time when populism and nationalism occupy the headlines of national and international newspapers, the attainment of the Sustainable Development Goals will be greatly determined by the degree of agility, efficiency, flexibility effectiveness, inclusiveness and legitimacy achieved by multilateral organizations. This compels us to understand what the principles that affect their current structures and constructs are in order to be in a position to propose their potential reform.

After analyzing the impact of globalization and some current proposals of ways to reinvent these organizations, the article concludes with the assessment that it is important to rebuild the trust in multilateral institutions and their legitimacy if we are to adapt to an interconnected and interdependent reality as demanded by past and future changes.

Keywords

Multilateralism, 2030 Agenda, Sustainable Development Goals, SDG, globalization, alliances, trust, legitimacy.

Multilateralismo y globalización. Definición y origen

Si consultamos un diccionario de raíces etimológicas, vemos que la palabra multilateral tiene su origen en la palabra *latus*, *lateris*, que se refiere a los «lados o flancos». El prefijo *multi* le dota de número: «muchos». Y prefijo y sufijo unidos hacen referencia a aquello «relativo a lo que tiene varios lados»¹.

Considero importante iniciar este artículo desgranando el origen etimológico de la palabra multilateral, dado que una de las principales conclusiones del mismo gira en torno a la necesidad de volver a comprender el significado y propósito de estas organizaciones.

Para poder entender en qué medida la gente de a pie conoce lo que son los organismos multilaterales, basta con hacer una simple búsqueda en Google de los términos «multilaterales», «nación», «globalización» y «organismo internacional». Vemos que el término «multilaterales» aparece casi cuatro veces menos que los términos «nación» y «globalización» y seis veces menos que el término «organismo internacional»². Podemos también preguntar a las personas de nuestro entorno qué entienden por un organismo multilateral. En líneas generales, las respuestas acertadas tienden a cero.

Si buscamos en Internet el término «organismo multilateral», encontraremos definiciones como esta: «Organización supranacional que está formada por varios países y tiene la misión de acordar políticas comunes y resolver problemáticas que los involucran. Un Organismo Multilateral es una organización que se encuentra conformada por tres o más naciones cuya principal misión será trabajar conjuntamente en las problemáticas y aspectos relacionados con los países que integran la organización en cuestión»³. Y si profundizamos en artículos más versados, encontramos definiciones como la que proporciona Elena Lazarou, «tres o más actores que participan en una cooperación internacional voluntaria y (esencialmente) institucionalizada, regida por normas y principios, con reglas que se aplican (en general) por igual a todos los Estados»⁴.

¹ «Etimología de Lateral». *De Chile* [en línea]. Disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?lateral>.

² Búsqueda realizada en Google el 17 de abril de 2019, obteniendo en torno a 3,5 millones de resultados para el término “multilaterales” 13,3 millones de resultados para la palabra “nación” 13,9 millones de resultados para la palabra “globalización” y 21 millones de resultados para el término “organismos internacionales”

³ UCHA, Florencia. «Definición de *Organismo multilateral*». Definición ABC [en línea]. Junio de 2010. Disponible en: <https://www.definicionabc.com/politica/organismo-multilateral.php>.

⁴ LAZAROU, Elena. «The future of multilateralism Crisis or opportunity?». European Parliamentary Research Service. 10 de mayo de 2017, en [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)603922](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)603922).

Algunos autores sitúan el origen del multilateralismo en el año 1919, con el surgimiento de la Liga de las Naciones, un organismo que nace con el Tratado de Versalles para establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales tras la Primera Guerra Mundial⁵. Las tensiones que derivaron de dicho conflicto instaron al mundo, con éxito parcial, a pensar que era necesario instaurar un sistema por el que los países dejaran de tomar decisiones de manera unilateral. Un sistema que sirviera para comprender que la globalización era una realidad más que palpable, y que, para poder avanzar en semejante mundo interconectado, era necesario regular determinados aspectos que, hasta ese momento, parecían situarse en la esfera exclusiva de la soberanía nacional.

Aunque la mayoría de los historiadores considera que la globalización es un fenómeno que se circunscribe a finales del siglo xx, el periodista y escritor estadounidense Thomas Friedman, en su artículo «It's a flat world after all» («El mundo es plano, después de todo»), afirmaba, de manera quizá poco ortodoxa, pero en cierto modo acertada, que la globalización es un fenómeno que lleva acompañándonos desde el año 1492. Así, Friedman habla en su artículo de tres períodos bien diferenciados de globalización. Un primer período de *Globalización 1.0.* o de «globalización de los países», comprendido entre los años 1492⁶ y 1800, en el que el mundo se redujo de una talla grande a una mediana y donde las naciones se expandieron en busca de recursos y conquistas imperiales. Después, un segundo período que denomina *Globalización 2.0.* o de «globalización de las empresas», comprendido entre los años 1800 y 2000, donde las empresas se expanden en busca de nuevos mercados y mano de obra, reduciendo el mundo de una talla mediana a una pequeña⁷. Por último, Friedman habla de un período de *Globalización 3.0.* o «globalización del individuo», que es el que estaríamos viviendo en la actualidad, que comienza en el año 2000, tras lo que se conoció como el «Problema del año 2000»⁸ o problema del milenio, por el que se temía que algunos softwares informáticos no se hubieran programado adecuadamente para que la transición del año 1999 al año 2000 se hiciera correctamente en los ordenadores y programas informáticos. A partir de este momento, Friedman afirma que lo que se globaliza en el mundo es el individuo gracias a la expansión de Internet, permitiendo que personas que viven en dos puntos opuestos del planeta colaboren juntos de manera sincrónica en el desarrollo de

⁵ LAZAROU, Elena. 10 de mayo de 2017, op. cit.

⁶ FRIEDMAN, Thomas L. «It's a flat world, after all». *New York Times Magazine*. 32-37, Nueva York, abril de 2005, disponible en <https://www.nytimes.com/2005/04/03/magazine/its-a-flat-world-after-all.html>. Fecha de la consulta: 23 de marzo de 2019.

⁷ En el año 2016, por remitirnos a un dato concreto, el Banco Mundial estimaba que de las 100 mayores economías del mundo, 69 eran empresas. Consultar en <https://blogs.worldbank.org/publicsphere/worlds-top-100-economies-31-countries-69-corporations>.

⁸ «Problema del año 2000». Wikipedia. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Problema_del_a%C3%B1o_2000.

actividades concretas. Este hecho facilita que el tamaño del planeta se reduzca de una talla pequeña a una diminuta y que el mundo, como él se atreve a enunciar, «vuelva a ser plano». Además, este período se caracteriza por la aparición de nuevos actores en países emergentes e individuos que ven la realidad desde culturas y aproximaciones muy distintas a las dominantes hasta el momento, haciendo que, entre otras cosas, la hegemonía de Estados Unidos y de Europa deje de ser una realidad.

Está claro que, independientemente de que refrendemos o no la teoría de Friedman, desde los años 90 la globalización pasa a ser una realidad prácticamente indudable en todo el planeta, con la coincidencia de tres elementos clave. Por un lado, una *nueva realidad económica* que se deriva de la integración de los antiguos países comunistas en la economía mundial, entre ellos China, así como una profunda integración económica y financiera a nivel mundial y la consiguiente liberalización de la balanza de pagos, que facilita que las crisis financieras se transmitan rápidamente por todos los mercados. Por otro lado, un *desarrollo tecnológico* que permite el intercambio de conocimiento a niveles antes impensables, así como el surgimiento de un mercado basado en la información y en los datos. Por último, el *aumento de conciencia* sobre la importancia de los bienes comunes y del impacto que la actividad humana está teniendo sobre factores como el clima o la biodiversidad⁹, donde presumir la «tragedia»¹⁰ de los mismos, como anticipaba Hardin en 1968, ha pasado a ser un lujo que nuestra sociedad, se da cuenta, no puede permitirse.

Estos tres elementos, que resultan en un desarrollo marcado por crisis sistémicas con consecuencias directas en términos de progreso, desigualdad o cambio climático, llevan a muchos a alertar sobre los riesgos de la globalización (en palabras de Dani Rodrik, una globalización económica, cultural y política que ha ido demasiado lejos y que ha derivado en lo que él denomina como «hiperglobalización»¹¹) y a señalar la necesidad de reforzar y desarrollar una estructura mundial de gobernanza que trascienda a los modelos puestos en marcha tras la Segunda Guerra Mundial.

Según otros autores, la globalización había resultado en la redistribución del poder y de la riqueza en el sistema internacional, debido fundamentalmente a dos cambios de carácter estructural. Por un lado, el «*ascenso de los países emergentes* y [...] cambio

⁹ PISANI-FERRY, Jean. «Can economic multilateralism survive?». RSCAS Policy Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. RSCAS PP 2019/14. Florencia, 2019, pp. 5-9.

¹⁰ HARDIN, Garrett. «The tragedy of the Commons». *Science*. Diciembre de 1968, vol.162, n° 3859, pp. 1243-1248.

¹¹ RODRIK, Dani. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. Nueva York: W. W. Norton & Co. 2011, pp. 200-201.

de una estructura del sistema internacional unipolar a una multipolar» y, por otro, la «difusión de poder a actores no estatales [...] donde no existe el control público efectivo»¹². Bajo estas dos premisas, parecería igualmente necesario replantearse la gobernanza global, puesto que las instituciones existentes ya no respondían a las necesidades del sistema internacional.

Pero, ¿por qué proliferaron las organizaciones multilaterales tras la Segunda Guerra Mundial y, más concretamente, en los años 90, y de qué manera se organizaron estas instituciones para acometer las funciones para las que fueron creadas?

La creciente interconexión de los mercados y la liberalización de las economías en la época de la posguerra, concretamente en el período conocido como «embedded liberalism», obligó a crear instituciones que permitieran superar la «lógica Westfaliana»¹³ reinante hasta ese momento en el sistema internacional: una lógica que situaba las relaciones internacionales en la esfera de la soberanía nacional y donde «el poder político está descentralizado en distintos Estados nación, formalmente iguales en su soberanía pero jerarquizados a partir de grandes asimetrías de poder y riqueza, conteniendo comunidades políticas diferenciadas que no aceptan ninguna autoridad política superior y se resisten al establecimiento de normas jurídicas vinculantes que impongan obligaciones políticas o financieras, a modo de “impuestos globales” y limiten su margen de actuación»¹⁴. Esta lógica reinante, que condicionaba en gran medida la capacidad de actuación de los organismos multilaterales (algunos de los cuales, además, intentaron asumir responsabilidades que excedían sus principios fundacionales), no fue suficiente, sin embargo, para paralizar la proliferación de estos organismos supranacionales que, de la noche a la mañana, en un mundo crecientemente interconectado, consiguieron posicionarse como los principales mecanismos llamados a completar la estructura institucional de la posguerra.

Crisis del Multilateralismo

No obstante, los buenos augurios sobre las posibilidades de gobernanza global, anticipados en parte por la evolución en el número de organismos multilaterales desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales del siglo XX, no se vieron acompañados siempre por buenos resultados.

¹² SANAHUJA, José Antonio. «Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030». En GARCÍA SEGURA, C. (coordinador), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*. Madrid: Tecnos, 2016, pp. 243-290.

¹³ El tratado de Westfalia de 1648 fijó los principios fundamentales de las relaciones internacionales, considerando los Estados como los únicos actores legítimos de estas. Estableció el principio de la soberanía de los Estados, legalmente iguales y libres para gestionar sus asuntos internos.

¹⁴ SANAHUJA, José Antonio. 2016, *op. cit.*

Mientras que organizaciones como el Banco Mundial, las Naciones Unidas o el Fondo Monetario Internacional mantuvieron un peso importante en la gobernanza mundial del desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial, otras muchas organizaciones no corrieron la misma suerte y terminaron desarrollando programas y proyectos que no vieron la luz. Un ejemplo claro lo constituye la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995, dentro del cual se planificó crear, entre otros, un Sistema Mundial de la Competencia que nunca llegó a fructificar. Y aunque es cierto que no todos los organismos multilaterales pueden equipararse en grado de significancia, prioridad o actividad omnicompreensiva, sí que es cierto que muchos de los que se idearon de forma más ambiciosa terminaron viendo frustrado su impulso inicial.

Autores como Julia Gray estiman que prácticamente la mitad de las organizaciones internacionales existentes hoy en día no están activas: bien porque están técnicamente muertas (10 %) o porque son instituciones *zombies*, que siguen existiendo, pero que no progresan de ningún modo en el cumplimiento del fin para el que fueron creadas (38 %)¹⁵.

Jean Pisani-Ferry, en 2018, también alertaba en su obra acerca de las dudas crecientes sobre la globalización que se están extendiendo por múltiples regiones del planeta y denuncia la alarmante «obsolescencia de los sistemas de gobernanza global»¹⁶ y las reformas «dolorosamente lentas» e ineficientes que se han realizado de las instituciones existentes. El autor destaca tres problemas principales que están afectando a las instituciones multilaterales. Según su teoría, existe un primer problema que denomina «*cambio en los patrones de interdependencia*», que pone en evidencia la obsolescencia de los modelos de gobernanza de posguerra. Las nuevas tecnologías y la acumulación de conocimiento en determinados países emergentes han cambiado el papel que determinadas economías juegan en la escena global, dejando a algunos países en retaguardia y a otros en vanguardia. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones multilaterales y sus procesos de toma de decisiones siguen estando influenciadas por los países de siempre. Por otra parte, el surgimiento de cadenas de valor globales ha producido una transformación absoluta del comercio mundial, otorgando una significancia creciente a las grandes compañías y una interconexión mayor entre naciones, que quedan unidas por interminables cadenas de empresas proveedoras. Estas grandes empresas multinacionales, de enorme poder, no tienen sin embargo presencia en los organismos multilaterales, lo que

¹⁵ GRAY, Julia. «Life, death or zombie? The vitality of international organisations». *International Studies Quarterly*. Marzo de 2018, vol. 62, nº 1, pp. 1-13.

¹⁶ PISANI-FERRY, Jean. 2019, *op. cit.*

termina haciendo que los procesos de negociación comerciales más importantes se produzcan en paralelo a los desarrollados por las multilaterales. A todo ello se suma una creciente globalización financiera, donde la interdependencia de las economías se incrementa por momentos condicionada por un mayor peso de los flujos de crédito. Además, Internet hace evidente la desaparición radical de las fronteras entre lo nacional y lo internacional, hecho que también se observa en factores como el cambio climático, donde las consecuencias de los impactos de la actividad humana no atiende a razones de origen geográfico. Aunque ambas realidades obligarían a una mayor acción multilateral a todos los niveles, la realidad es que el debilitamiento de las instituciones por estos cambios en los patrones de interdependencia limita enormemente su capacidad de actuación.

El segundo problema, Pisani-Ferry lo denomina de «*concentración de poder*» en la economía global actual. Tal y como cita el autor, en organizaciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o las Naciones Unidas están representados 164, 189 y 193 países respectivamente, pero alrededor del 70 % del PIB global está concentrado en tan sólo 10 países. Esta diferencia entre los niveles de representatividad institucional y los pesos económicos está generando la parálisis de las organizaciones internacionales multilaterales, en las que, en muchos casos, las decisiones han de tomarse por consenso, como es el caso de la OMC.

Por último, el autor se refiere a un problema de «*multipolaridad*», por el cual la creciente complejidad de la economía global, liderada por las economías de Estados Unidos (16 % del PIB global), China (16 %), la Unión Europea (15 %) y la India (8 %), convierte el mapa de la gobernanza global en un auténtico galimatías¹⁷.

A estos tres factores, se suman los apuntados por otros autores, como la «*velocidad insuficiente de cambio*»¹⁸ para adaptar las normas e instituciones internacionales a los profundos cambios que estamos viviendo. La poca agilidad que han demostrado tener las organizaciones multilaterales para adaptarse a esta realidad cambiante e interdependiente es sin duda un factor que ha herido mortalmente a muchos de estos organismos supranacionales. Tal y como argumentaba Zygmunt Bauman, necesitamos «*organizaciones líquidas*»¹⁹ que sean capaces de adaptarse a la «*modernidad líquida*»²⁰ que nos rodea. Evitar las organizaciones sólidas construidas

¹⁷ PISANI-FERRY, Jean. 2019, op. cit.

¹⁸ GURRÍA, Á. «What we need is more (and better) multilateralism, not less». World Economic Forum, enero de 2019, disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/now-is-not-the-time-to-give-up-on-multilateralism/>. Fecha de la consulta: 29 de marzo de 2019.

¹⁹ KOCIATKIEWICZ, Jerzy y KOSTERA, Monika (editores). *Liquid Organization: Zygmunt Bauman and Organization Theory*. Londres: Routledge, 2014.

²⁰ BAUMAN, Zygmunt. *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000.

a partir de silos, donde las estructuras jerárquicas rígidas se convierten en el único modelo de gobierno posible, es imprescindible para que estas organizaciones puedan sobrevivir.

En definitiva, tal y como concluye José Antonio Sanahuja, se trata de «un mundo globalizado y transnacionalizado que requiere de marcos más amplios de cooperación y gobernanza regional o global, mediante un multilateralismo eficaz con las capacidades y legitimidad requerida para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión adecuada de bienes públicos globales y/o regionales»²¹.

Esto es, se hacen imprescindibles nuevos modelos de gobernanza global *postwestfalianos* en los que se tome en consideración la nueva naturaleza plana del mundo, tal y como ya nos anticipaba Friedman en el año 2005. Las respuestas a esta nueva realidad pueden venir marcadas por estrategias defensivas como las desplegadas por el Gobierno de Trump, con el retorno del poder a la soberanía nacional y el rechazo al multilateralismo, o por estrategias que proporcionen a las naciones una mayor cohesión y coordinación en la toma de decisiones conjunta sobre factores que, al fin y al cabo, afectan al mundo sin entender de fronteras.

Y es en la batalla entre lo individual y lo colectivo donde la Agenda 2030 de Naciones Unidas hace su aparición y se presenta como el mínimo común denominador para el planeta: una agenda social global que constituye una respuesta clara a un dilema de características semejantes a las que resultaron en la Declaración de Derechos Humanos de 1948.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas

Algunos ven en el declive del poder de Europa la evidencia de la derrota del modelo de estado de bienestar propuesto por Occidente y un fracaso de las estructuras de gobernanza global propuestas por el mundo, pero, sin embargo, un hecho incontestable es el acuerdo que 193 países alcanzaron en 2015 para definir una nueva narrativa común sobre los retos que debíamos solucionar conjuntamente y sobre los elementos mínimos que una sociedad debe contener para poder desarrollarse de forma sostenible en el tiempo. Un proyecto global único que nos ha motivado desde entonces a trabajar conjuntamente para conseguir no dejar a nadie atrás.

²¹ SANAHUJA, José Antonio. 2016, *op. cit.*

La definición de la Agenda 2030, que se produjo fundamentalmente en el período comprendido entre el año 2012 y el 2015, se considera una de las primeras conversaciones a nivel global entre millones de personas de diferente naturaleza y a niveles muy diferentes de acción. Además de las conversaciones multilaterales que se produjeron a nivel global, más de 10 millones de personas en todo el mundo participaron en la primera encuesta global a la ciudadanía, conocida como la encuesta My World, para conocer su opinión en relación con los retos que acechaban el mundo en 2015 que debían ser acometidos en la siguiente agenda global a implementar.

La Agenda 2030 nace de esa reflexión global como heredera de la conocida como Agenda del Milenio, que vino marcada por el establecimiento de 8 grandes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que debían alcanzarse entre los años 2000 y 2015. Aunque las críticas fueron numerosas, respecto a que los ODM eran excesivamente tecnocráticos y poco ambiciosos y que se centraban demasiado en los síntomas y poco en las causas, es indudable que el establecimiento de unos objetivos comunes a nivel global para erradicar algunos de los principales problemas de nuestro mundo, como la pobreza extrema, constituyó un hecho histórico.

Y es que, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), herederos de los ODM, sirvieron para ampliar y completar la primera aproximación que realizó Naciones Unidas al diseño de un planeta y una sociedad en el que los derechos fundamentales de los seres humanos fueran respetados y donde los bienes comunes se conservaran para las presentes y futuras generaciones. La igualdad de derechos básicos entre naciones, la defensa de los bienes comunes del planeta y la provisión de determinados bienes públicos se situaron como objetivo global, de manera que el desarrollo de las personas pudiera garantizarse con independencia de su país de origen.

Aunque se consiguió avanzar en algunos de los objetivos y de las metas marcadas por los ODM como nunca antes se había hecho, es cierto que una de las principales conclusiones que se derivaron del trabajo de las Naciones Unidas para erradicar la pobreza extrema o la mortalidad infantil fue la necesidad de desarrollar mecanismos que permitieran a los países trabajar conjuntamente. Además, los ODM hicieron evidente la necesidad de involucrar no sólo a los organismos gubernamentales en la consecución de las metas marcadas, sino a todos los actores que conformaban la sociedad. Para promover el desarrollo sostenible del planeta, era necesario invocar a sus tres dimensiones (la social, la económica y la medioambiental) y sincronizar las realidades asíncronas de las diferentes naciones, dejando a todos los actores adaptar las soluciones propuestas a sus distintos entornos y contextos.

Cuando en el año 2015 se propusieron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que los acompañan, muchos se apresuraron a denunciar lo ambicioso de sus metas y la desmedida laxitud de su definición. Sin embargo, la realidad había demostrado que para que la sociedad los hiciera suyos y se sintiera llamada

a implicarse en su consecución, era necesario reconocer las diferentes realidades existentes en el planeta.

En cierta medida, el éxito de los ODS reside, precisamente, en la laxitud y ambición de sus metas, que permite que interpele a todos los actores y no sólo a los Gobiernos. Este hecho, además de inexorable, ponía de nuevo en evidencia la realidad *poswestfaliana* que ya se había palpado en las relaciones internacionales, por la cual se concluye que, para movilizar la acción colectiva en el desarrollo del planeta, es necesario mirar a la realidad de forma holística, desde diferentes prismas, pero con una clara e incontestable conciencia global. La realidad indivisible, universal e interconectada de unos objetivos que 193 países habían acordado como meta a alcanzar, nos obligaba a aceptar que, para que todos ganáramos, la soberanía nacional no podía anteponerse como mantra. Y, por otro lado, nos recordaba que, para que todo el mundo se sintiera parte del proyecto común que nos habíamos marcado, era fundamental involucrar a toda la sociedad, garantizando que nadie se quedara atrás.

La idea de establecer unos objetivos globales como herramienta política, que permitiera a las diferentes naciones adaptar y modificar sus correspondientes normativas en un tiempo y dentro de un marco compartido prefijado, tiene dos tipos de efecto que Fukuda-Parr denomina «efectos de gobernanza y de conocimiento»²². Los *efectos de gobernanza* se refieren a aquellos por los cuales se facilitan los cambios de comportamiento en las sociedades y la autorregulación de los Gobiernos, mediante el establecimiento de objetivos globales que incentivan a las naciones a aproximarse a unas metas concretas, pero sin que tengan que realizar cambios regulatorios predeterminados. De este modo, se fijan unas normas prescriptivas conjuntas en las que se reflejan los principales objetivos que se desean alcanzar a nivel global, pero no se obliga a los países a seguir una ruta concreta para llegar a ellos. Este efecto genera los suficientes incentivos para que los países puedan adaptar sus realidades dispares al objetivo marcado, pero sin que se perciba como un ejercicio coercitivo o que vulnere los principios de soberanía.

Por otro lado, los *efectos de conocimiento* se refieren a la conversión de retos globales complejos en realidades medibles y en objetivos numéricos concretos, de manera que puedan ser fácilmente comprensibles por los Gobiernos y por la sociedad, independientemente de la realidad desde la que se estén intentando acometer. Este hecho, además, genera un conocimiento agregado de cómo se puede materializar lo complejo en una realidad acotada y manejable que, de desearse, puede llegar a ser replicado.

²² FUKUDA-PARR, Sakiko. «Global Goals as a Policy Tool: Intended and unintended consequences». *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 15, nos 2-3, pp. 118-131. Nueva York, 2014.

En definitiva, se concluía que el establecimiento de normas rígidas y vinculantes a los países, en un mundo cada vez más interdependiente, concentrado, polarizado y cambiante, donde el desarrollo no estaba beneficiando por igual a todas las naciones y personas, obligaba a repensar la aproximación a la consecución de todo lo que se quisiera denominar como «meta global», siendo necesario también reformar las instituciones multilaterales que se habían creado en la posguerra para regular y gestionar la gobernanza global.

O, dicho de otro modo, «la combinación de metas ambiciosas y una normativa política o moral “fuerte” con exigencias jurídicas débiles, y con instrumentos estadísticos para evaluar el desempeño comparado, permite alcanzar resultados notables cambiando el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la autorregulación y de un mayor grado de apropiación u *ownership*, sorteando los obstáculos que supone la soberanía nacional y evitando actuar a través de la condicionalidad externa»²³.

Se ha demostrado que el «soft law» (legislación blanda o no vinculante), característico de las normas que se denominan como «globales», permite alcanzar consensos a nivel internacional, situando las políticas nacionales en un proceso voluntario de multilateralización²⁴. Este es el caso de iniciativas como el Pacto Mundial de Naciones Unidas, que promueve la adopción por parte de las empresas de 10 principios para la acción relativos a los derechos humanos, las normas laborales, la protección del medio ambiente y la lucha contra la corrupción, y que ha conseguido movilizar a más de quince mil organizaciones en todo el mundo para promover la responsabilidad social empresarial y el desarrollo sostenible.

Aunque la voluntariedad ha sido contestada por muchos y sus limitaciones son evidentes, la realidad es que el miedo a los riesgos reputacionales y la presión de los pares hace que, si la legislación blanda se acompaña de recomendaciones y herramientas adecuadas, se consigan avances significativos en la implementación de este tipo de normas no vinculantes.

Otro factor determinante para la consecución de metas globales es el trabajo en alianza con múltiples actores. El establecimiento de partenariados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible es, sin duda, uno de los elementos que la Agenda 2030 señala como centrales para su consecución. Un expositivo que parte de la premisa de que muchas de las metas que el mundo se ha propuesto alcanzar no cuentan en la actualidad con la tecnología para que puedan resolverse, obliga a buscar a los mejores para encontrar las respuestas, estén donde estén. Sin embargo, es evidente que el trabajo en alianza es una tarea pendiente aún para muchos. Este es el caso de muchas organizaciones multilaterales que se concibieron con la idea

²³ SANAHUJA, José Antonio. 2016, *op. cit.*

²⁴ SANAHUJA, José Antonio. 2016, *op. cit.*

de trabajar desde una perspectiva determinada y con un único tipo de interlocutor (generalmente gubernamental) y que, ahora, se ven obligadas a navegar en un mar de interacciones multiactor en el que no se sienten necesariamente cómodas.

Para soslayar parte de esta resistencia a trabajar en alianza en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas propone un modelo de alianza que denomina «SMART»²⁵ (por sus siglas en inglés), esto es: concretas, específicas, medibles, alcanzables y acotadas en el tiempo. Pero, además, se pueden tener en cuenta algunas otras claves como el «establecer una comunicación regular entre los diferentes aliados [...], usar un lenguaje comprensible por todas las partes implicadas en la alianza [...], respetar la distinta naturaleza de los aliados con los que se va a operar [o] evaluar el desarrollo de la colaboración en todas sus fases [fijando] metas y objetivos para cada alianza»²⁶.

Es necesario entender que la Agenda 2030 es considerado el comienzo de un proceso de acción en el que existen innumerables metas a acometer que deben de actualizarse de forma constante. Y una de ellas, si no la más importante, al menos una de las más significativas, es el proceso de gobernanza que dicha Agenda requiere para que los 17 Objetivos puedan alcanzarse en el año 2030.

En este sentido, los ODS proporcionan una oportunidad única para que las organizaciones multilaterales puedan renovarse y se empoderen como actores clave en la consecución de la Agenda 2030, intermediando para que todos los actores, ya sean gubernamentales o no, se sientan parte de la solución. Sin embargo, para llegar a ese punto, queda mucho por hacer.

En un momento en el que el populismo y los nacionalismos plagan los titulares de la prensa nacional e internacional, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible estará en gran medida determinada por la capacidad que demuestren estas organizaciones para transformarse en instrumentos eficientes y efectivos y en que cuenten con la legitimidad necesaria para liderar la consecución de los objetivos globales que nos hemos marcado. Hace falta crear otro tipo de organismos multilaterales que puedan centrarse en perseguir las prioridades que sean necesarias en cada momento y determinar la forma de multilateralismo que mejor se adapte a la promoción de las prioridades establecidas²⁷.

²⁵ Las siglas en inglés corresponden a: Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-bound. Para consultar modelos de alianza SMART, se puede visitar: «Multi-stakeholder partnerships & voluntary commitments». Division for Sustainable Development Goals. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdinaction>.

²⁶ MONTALBÁN, Juan F., GASSÓ, Javier, GARRO, Isabel y SALLÉ, Carlos. «Respuestas organizativas para la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible». Revista Economía Industrial. Nuevos Paradigmas Organizativos, vol. II, 2018.

²⁷ FUKUDA-PARR, Sakiko. 2014, *op. cit.*

Hacia un nuevo multilateralismo

Si aceptamos, por tanto, que los modelos actuales de gobernanza global enarbolados por las instituciones multilaterales existentes están en decadencia, es necesario que nos preguntemos: ¿y ahora, qué?; ¿qué características deben tener las nuevas organizaciones multilaterales de nuestro mundo para alcanzar las metas comunes que nos hemos marcado?; ¿de qué manera podemos acelerar e impulsar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el plazo que hemos establecido?; ¿cómo pueden las multilaterales interiorizar su función conectora en un escenario multicultural y multinivel de semejante complejidad y diversidad?

Para poder responder, debemos retroceder brevemente a los factores que han determinado su declive e intentar encontrar respuestas que acoten cada uno de los problemas de forma estructurada.

En primer lugar, habíamos destacado como factor determinante de la crisis de las organizaciones multilaterales el *cambio en los patrones de interdependencia* a nivel global. Aunque el éxito de las organizaciones multilaterales pueda medirse, como sugería Gurría, por el número de vidas salvadas en los setenta años en los que podemos circunscribir su existencia (en la medida en la que han servido para resolver conflictos pacíficamente y acordar normas de juego comunes y por haber conseguido que se consolide el mayor período de «crecimiento sostenido de la historia»²⁸), las multilaterales deben adaptarse a la nueva realidad que nos rodea para que puedan seguir siendo instituciones útiles.

Para adaptarse a esta situación de cambio, las organizaciones multilaterales deberían aplicar lo que se conoce como la «Estrategia de océano azul»²⁹, que permite maximizar aquellas áreas de utilidad en las que la capacidad, el conocimiento y la experiencia de este tipo de instituciones no tiene competencia, y minimizar aquellas que resultan deficitarias e ineficientes en términos de generación de valor. Por ejemplo, las organizaciones multilaterales deberían potenciar su capacidad de aunar conocimiento y consenso, de manera que los países puedan compartir en su seno buenas prácticas y experiencias que resulten de utilidad a nivel global, erigiéndose como núcleos de conocimiento al servicio de los países en el marco de los nuevos patrones de interconexión existentes.

En la actualidad, el intercambio de experiencias en la aplicación de la Agenda 2030 en los países se realiza a través de sistemas improvisados de intercambio de

²⁸ GURRÍA, Á. Enero de 2019, *op. cit.*

²⁹ CHAN KIM, W. y MAUBORGNE, Renée. *Blue ocean strategy: How to create uncontested market space and make the competition irrelevant*. Boston: Harvard Business Review Press, 2015, disponible en <https://www.blueoceanstrategy.com/>. Fecha de consulta: 10 de abril de 2019.

información, siendo pocas las herramientas de alcance global existentes. Es cierto que los Exámenes Nacionales Voluntarios, que se presentan en el Foro de Alto Nivel de las Naciones Unidas anualmente, sirven para estar al corriente de las acciones que desarrollan los distintos países³⁰, pero son conocidas las limitaciones que este modelo de seguimiento tiene para generar un aprendizaje real entre aquellos que participan de los ejercicios de Examen. Las organizaciones multilaterales, gracias a su amplio conocimiento de los retos globales que acechan a nuestro planeta y a las diferentes economías y sociedades, y gracias a su inestimable experiencia en resolución de conflictos y en promoción del desarrollo sostenible (en parte, por su experiencia práctica en diferentes regiones del mundo), pueden posicionarse de forma única para que los diferentes países trabajen de forma sincronizada y ordenada en la consecución de las diferentes metas de la Agenda 2030.

En segundo lugar, para resolver el problema que Pisani-Ferry denomina de «*concentración de poder*», que paraliza los instrumentos de toma de decisiones con los que cuentan las instituciones multilaterales en la actualidad, algunos autores señalan la importancia de trabajar de manera más ágil y efectiva, por medio de la articulación de «*soft law*» y de estructuras que sean capaces de adaptarse a las necesidades de las partes implicadas en cada negociación. Actualmente, las instituciones multilaterales, en líneas generales, se rigen por la existencia de obligaciones vinculantes insalvables y por la aplicación de normas y leyes estrictas que se aplican mediante mecanismos formales de decisión, factores que desaniman a aquellos países que no participaron en la definición de los procesos de toma de decisiones de estas instituciones. Por ello, el interés general del mundo multipolar y de aquellos países que quieren volver a modelos que priman la soberanía nacional sobre cualquier otro aspecto, es huir de este tipo de instituciones o bloquear cualquier negociación que pueda tener implicaciones para los países en términos de una supuesta vulneración de la misma.

Pero, para poder comprender de qué manera pueden las multilaterales trabajar de forma ágil y efectiva, es necesario profundizar en la verdadera naturaleza de los problemas de acción colectiva que existen, ya que, ante situaciones de toma de decisiones donde hay concentración de poder, el dilema del prisionero³¹ no necesariamente tiene que ser la única respuesta posible. Concretamente, si analizamos los problemas de acción colectiva de forma crítica, Pisani-Ferry identifica al menos cuatro categorías de situaciones en las cuales serían necesarios diferentes tipos de respuesta organizativa.

³⁰ «States Members of the United Nations and States members of specialized agencies». *Division for Sustainable Development Goals*. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates>.

³¹ El dilema del prisionero es un problema de la teoría de juegos en el cual dos prisioneros pueden llegar a no cooperar si las partes anticipan que pueden obtener un mejor resultado al no hacerlo, aunque dicha decisión de no cooperar pueda resultar en una peor situación para ambas partes. Aunque ambos prisioneros podrían obtener un mejor resultado si cooperasen, pueden llegar a no hacerlo por anticipar que la suma de su cooperación podría no ser la decisión óptima para ellos a nivel individual.

En primer lugar, los problemas en los que la generación de externalidades y el riesgo de *«free riding»* es constante. Para estos casos, en los que el dilema del prisionero es insalvable, la aplicación de normas y sistemas coercitivos sería el único camino posible (por ejemplo, la aplicación de tasas a los países por la emisión de CO₂ para mitigar el cambio climático). En estos casos, el único camino posible para obtener resultados sería mantener el tradicional sistema de establecimiento de normas multilaterales.

En segundo lugar, los problemas de acción colectiva en los que los incentivos potenciales existentes para fomentar dicha acción generan un cambio en la tendencia. Se trata de problemas estáticos (el cambio climático) en los que la identificación de incentivos (retorno de la inversión) puede hacer que un colectivo actúe de una determinada manera (inversión en tecnología para revertir el cambio climático) sin necesidad de que se establezcan penalizaciones o medidas coercitivas para corregir los comportamientos. En estos casos, la promoción de estructuras flexibles (lo que Pisani-Ferry denomina «clubes»³²), que permitan el intercambio de conocimiento y experiencia y el trabajo de forma bilateral o a menor escala, sería la mejor estrategia a seguir.

En tercer lugar, Pisani-Ferry identifica lo que denomina como *«problemas cooperativos»*. Se trata de juegos de garantía en los que la coerción o sanción no es suficiente para generar un cambio de comportamiento. Son problemas en los que la interdependencia es débil (por ejemplo, en las iniciativas voluntarias de *«soft law»*) y en los que es más efectivo la presión de los pares y la presión del mercado (reputación), junto con la generación de transparencia, para provocar un comportamiento cooperativo y crear confianza, convenciendo a cada actor de que sus esfuerzos no se verán frustrados. En estas ocasiones, será necesario crear los entornos adecuados para que la cooperación se produzca.

Por último, el autor habla de los problemas en los que un único actor toma el liderazgo para promover la acción colectiva. En estos casos, es necesario clarificar quién lidera el movimiento y hasta qué punto se puede confiar en que este actor proporcione los beneficios de la acción colectiva a un precio razonable para el resto, sin aprovechar estos beneficios para su propio interés (sería el caso de la emisión de una moneda de uso internacional como el dólar).

Por tanto, ante casos de concentración de poder y de paralización de las instituciones, las respuestas deben adecuarse a la naturaleza del problema de acción colectiva que existe de fondo, siendo posible articular al menos cuatro tipos de respuesta.

³² PISANI-FERRY, Jean. 2019, *op. cit.*

En lo concerniente a la creciente multipolaridad existente, es necesario volver a dotar de la necesaria legitimidad y representatividad a las instituciones multilaterales, dando voz a aquellos países y actores que actualmente no la tienen y transformando las instituciones actuales en organizaciones más inclusivas. En este sentido, es necesario involucrar de manera activa a las empresas y a la sociedad civil en su conjunto, tal y como adelantaba la Agenda 2030 en su documento de génesis³³, así como a aquellos países emergentes a los que los Objetivos de Desarrollo Sostenible interpela de forma directa. El trabajo con las universidades y con los centros de conocimiento ha de convertirse en un hábito de trabajo para las multilaterales, de manera que este tipo de organizaciones pueda convertirse en una herramienta útil que permita proporcionar información diversa en lo relativo a las posibles soluciones que se plantean a los retos definidos en la Agenda 2030. Además, es necesario dar voz a la ciudadanía, otorgando un papel central a los jóvenes para fomentar su participación directa en la búsqueda de soluciones, de manera que las futuras generaciones puedan apropiarse de los retos y de las soluciones que se planteen y que su acción y participación constituya una fuente de inspiración y motivación para todos. Las organizaciones multilaterales han de dejar de ser vistas como entes abstractos y lejanos a la sociedad, para pasar a convertirse en ejes de acción y decisión con los que los ciudadanos de cualquier región del mundo puedan sentirse identificados.

Este último punto requiere, sin duda alguna, que se recurra a nuevos modelos organizativos como los que plantea Frederic Laloux para «reinventar las organizaciones»³⁴ empresariales, donde el propósito evolutivo y los principios de autogestión y plenitud figuran como elementos clave constitutivos de las organizaciones que Laloux denomina «teal» y que podrían ser de aplicación en la reorganización y rediseño de las organizaciones multilaterales.

De cara a afrontar el problema de poca velocidad de adaptación a los cambios, es necesario que las multilaterales desarrollen esquemas de gobernanza más flexibles y responsivos, permitiendo que sus estructuras de gobierno y toma de decisiones se adapte de manera ágil a la realidad cambiante que nos rodea. La interconexión entre los 17 ODS y su transversalidad es, sin duda, un reflejo del tipo de organizaciones multilaterales que son necesarias para poder afrontar los retos planteados. La consecución de metas como la de proporcionar alimentos nutritivos a todas las personas, al tiempo que garantizamos la máxima eficiencia en el uso del agua, obliga a que organizaciones como la FAO y organizaciones multilaterales de seguridad, que trabajan en materias relacionadas con los recursos hídricos, trabajen conjuntamente para garantizar que ambos objetivos se cumplen. Para ello, es necesario desarrollar instituciones flexibles, capaces de trabajar en red, donde el intercambio de información

³³ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible», A/RES/70/1 (Nueva York, 25 de septiembre de 2015). Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2019.

³⁴ LALOUX, Frederic. *Reinventar las Organizaciones*. Barcelona: Arpa Editores, 2015.

y el trabajo entre múltiples actores de diferente procedencia y experiencia sea la norma y no la excepción y donde el trabajo en silos desaparezca.

Por último, y en línea con lo adelantado en relación a la necesidad de volver a dotar de *legitimidad* a este tipo de instituciones, es fundamental que las organizaciones multilaterales tengan como principal objetivo el aumento generalizado del bienestar de las personas y la protección de los comunes. Para que este tipo de instituciones recuperen la confianza de las naciones, es necesario poner en valor dónde reside su utilidad y que vuelvan a ponerse al servicio de las personas. Es necesario explicar que el multilateralismo no es «ni debe convertirse en una forma de abdicar liderazgo, sino que debe ser una forma de ejercerlo»³⁵. Las multilaterales deben verse como un instrumento insustituible del nuevo marco global de gobernanza del siglo XXI que necesitamos: un marco de gobierno multinivel y multipaís que nos permita solventar los grandes retos que acechan a las personas, al planeta, a la paz y a la prosperidad y que sólo podremos resolver trabajando con visión global y en alianza.

Confianza y legitimidad

Tal y como anticipaba Sanahuja, «el ascenso del Sur podría dotar de sentido histórico a un siglo XXI que parece anunciarse como postoccidental o posthegemónico [...]». En parte, se trata del final del ciclo histórico de Occidente y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de posguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación internacional³⁶.

La crisis económica de 2008 y la creciente competitividad marcada por la globalización anticipan en parte la inviabilidad del modelo económico de los países desarrollados y de sus políticas de bienestar social, debilitando el liderazgo de Occidente. Por otro lado, el peso creciente de los países emergentes, y el aumento de desigualdad dentro de los países y entre países emergentes y desarrollados, hace casi unánime la opinión de que el actual crecimiento económico es insuficiente para la consecución del ODS 1, relativo a la erradicación de la pobreza en todas sus formas. La necesidad de generar un crecimiento inclusivo que atienda las tres dimensiones del desarrollo sostenible —la económica, la social y la ambiental— obliga a que las instituciones multilaterales que velan por la generación de crecimiento económico inclusivo cuenten con la legitimidad y confianza de las personas a las que supuestamente están sirviendo.

³⁵ JENKS, Bruce y KHARAS, Homi. «Toward a new multilateralism». Uppdrag: Framtid. Background report, 2016.

³⁶ SANAHUJA, José Antonio. 2016, *op. cit.*

Sin embargo, en el mundo digital y en la sociedad de la información, la confianza como praxis social está en pleno momento de revisión, siendo la transparencia, tanto de la gestión como de los impactos y resultados obtenidos, la principal herramienta a poner en marcha. Las iniciativas de política internacional deben erigirse como instituciones basadas en principios universales, donde la transparencia y el servicio a las personas se sitúe como premisa fundamental de su funcionamiento.

Conclusiones

Volver al dilema entre colectivo e individual, o lo que Victoria Camps denomina como las «paradojas del individualismo», se antoja una quimera en un mundo en el que la interconexión de nuestras acciones parece ya una constante. Las instituciones multilaterales han conseguido evitar, a lo largo de las últimas siete décadas, numerosos conflictos que, de no haber sido por su existencia, podrían haber derivado en enfrentamientos mundiales de consecuencias inimaginables a todos los niveles.

En un momento en el que la aceleración de las transformaciones resulta imparable y en el que el aumento de los nacionalismos y populismos parece ser la única respuesta que trasciende, la Agenda 2030 surge como una agenda social global que establece un denominador común sobre el que 193 países pueden centrarse para alcanzar un desarrollo mundial sostenible para el año 2030. Es en ese contexto de confluencia y conexión donde las organizaciones multilaterales pueden erigirse como actores únicos en disposición de encontrar las soluciones que se necesitan para resolver los retos que esbozan los Objetivos de Desarrollo Sostenible que la Agenda 2030 plantea. 17 Objetivos que necesitan de instituciones ágiles y flexibles y marcos multilaterales inclusivos, representativos y legítimos, para poder diseñar e implementar las respuestas requeridas en cada momento.

Además, en un mundo crecientemente interconectado, resulta insalvable el trabajo conjunto de los organismos multilaterales con todos los actores, tanto los emergentes como los que ya ocupaban las primeras filas en el siglo pasado, para que se puedan diseñar las soluciones que en la actualidad no existen.

Es imprescindible el desarrollo de nuevos modelos de gobernanza global *poswestfalianos* en los que se tome en consideración la naturaleza plana del mundo que nos anticipaba Thomas Friedman en 2005. Es necesario maximizar las áreas de utilidad de las multilaterales poniendo en valor la capacidad, el conocimiento y la experiencia que tienen, minimizando aquellas áreas que resultan deficitarias e ineficientes en términos de generación de valor. En este sentido, la promoción de nuevos modelos organizativos, como los propuestos por Frederic Laloux, pueden servir como inspiración para diseñar la reforma que se necesita implementar en este tipo de organizaciones.

La Agenda 2030 es un marco indiscutible para la gestión de todos los riesgos que afectan al planeta y a nuestras sociedades, pero también constituye una oportunidad

única para redefinir el papel que nuestras instituciones, y las personas en general, quieren ocupar en el futuro que entre todos estamos definiendo. En este sentido, es necesario hacer una reflexión madura y sosegada sobre cuál es el papel que las organizaciones multilaterales quieren jugar en los años que quedan hasta 2030. Es necesario que reflexionen sobre la desconfianza que han generado en los últimos años y que afronten esta nueva etapa con transparencia, franqueza y humildad.

La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, con ello, el futuro de nuestro mundo, va a depender, en gran medida, de que los organismos multilaterales sean capaces de impulsar la Agenda 2030 tal y como impulsaron la recuperación de nuestro mundo después de la Segunda Guerra Mundial.

Bibliografía

- BAUMAN, Zygmunt. *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- CHAN KIM, W. y MAUBORGNE, R. *Blue ocean strategy: How to create uncontested market space and make the competition irrelevant*. Boston: Harvard Business Review Press, 2015, disponible en <https://www.blueoceanstrategy.com/>. Fecha de consulta: 10 de abril de 2019.
- «Etimología de Lateral». *De Chile* [en línea]. Disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?lateral>.
- FRIEDMAN, T. L. «It's a flat world, after all». *New York Times Magazine*. 32-37, Nueva York, abril de 2005, disponible en <https://www.nytimes.com/2005/04/03/magazine/its-a-flat-world-after-all.html>. Fecha de la consulta: 23 de marzo de 2019.
- FUKUDA-PARR, S. «Global Goals as a Policy Tool: Intended and unintended consequences». *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 15, nos 2-3, pp. 118-131. Nueva York, 2014.
- GRAY, J. «Life, death or zombie? The vitality of international organizations». *International Studies Quarterly*. Marzo de 2018, vol. 62, nº 1, pp. 1-13.
- GURRÍA, Á. «What we need is more (and better) multilateralism, not less». World Economic Forum, enero de 2019, disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/now-is-not-the-time-to-give-up-on-multilateralism/>. Fecha de la consulta: 29 de marzo de 2019.
- HARDIN, G. «The tragedy of the Commons». *Science*. Diciembre de 1968, vol.162, nº 3859, pp. 1243-1248.
- JENKS, B. y KHARAS, H. «Toward a new multilateralism». Uppdrag: Framtid. Background report, 2016.
- KOCIATKIEWICZ, J. y KOSTERA, M. (editores). *Liquid Organization: Zygmunt Bauman and Organization Theory*. Londres: Routledge, 2014.
- LALOUX, F. *Reinventar las Organizaciones*. Barcelona: Arpa Editores, 2015.
- LAZAROU, E. «The future of multilateralism Crisis or opportunity?». European Parliamentary Research Service (EPRS). 10 de mayo de 2017, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)603922](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)603922).

- MONTALBÁN, J. F., GASSÓ, J., GARRO, I. y SALLÉ, C. «Respuestas organizativas para la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible». *Revista Economía Industrial*. Nuevos Paradigmas Organizativos, vol. II, 2018.
- «Multi-stakeholder partnerships & voluntary commitments». *Division for Sustainable Development Goals*. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdinaction>.
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible», A/RES/70/1 (Nueva York, 25 de septiembre de 2015). Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2019.
- PISANI-FERRY, J. «Can economic multilateralism survive?». RSCAS Policy Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. RSCAS PP 2019/14. Florencia, 2019, pp. 5-9.
- «Problema del año 2000». Wikipedia [en línea]. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Problema_del_a%C3%B1o_2000.
- RODRIK, D. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. Nueva York: W. W. Norton & Co. 2011, pp. 200-201.
- SANAHUJA, J. A. «Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030». En GARCÍA SEGURA, C. (coordinador), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*. Madrid: Tecnos, 2016, pp. 243-290.
- «States Members of the United Nations and States members of specialized agencies». *Division for Sustainable Development Goals*. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates>.
- UCHA, F. «Definición de Organismo multilateral». *Definición ABC* [en línea]. Junio de 2010. Disponible en: <https://www.definicionabc.com/politica/organismo-multilateral.php>.

La Estrategia de Seguridad Nacional y su contribución a los ODS

Ruth Ferrero-Turrión*

Resumen

El diseño de las políticas públicas en un mundo cada vez más globalizado y transversalizado hace que la aproximación a las mismas deba realizarse de manera más compleja, más articulada y desde una perspectiva multinivel. A lo largo de este capítulo se analizarán dos de las principales estrategias estatales españolas, la Estrategia de Seguridad Nacional y el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. El objetivo último que se persigue con este trabajo es la identificación de los puntos de convergencia entre ambas políticas públicas y de esta manera convertirlas en complementarias. Nuestra hipótesis es que gracias a una mayor complementariedad entre ellas tendrá lugar una maximización en la consecución de objetivos y, por tanto, mejores resultados en sus niveles de eficiencia.

Palabras clave

Seguridad Nacional, Seguridad Humana, Derechos Humanos, Desarrollo Sostenible, Agenda 2030.

* Profesora de Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid.

Abstract

The design of public policies in an increasingly globalized and cross-cutting world means that they must be approached in a more complex, more articulated way, as well as from a multilevel perspective. Throughout this chapter we will analyze two of the main Spanish state strategies, the National Security Strategy and the Action Plan for the Implementation of the 2030 Agenda. The objective pursued is the identification of the points of convergence between both public policies, in order to make them complementary. Our hypothesis is that a greater complementarity will lead to a maximization in the attainment of objectives and, therefore, better results in their levels of effectiveness and efficiency.

Keywords

National Security, Human Security, Human Rights, Sustainable Development, 2030 Agenda.

Introducción

En el contexto de globalización en el que nos encontramos se ha hecho imprescindible pensar en los retos por venir de una forma articulada y transversalizada. Algunos de esos retos se manifiestan en áreas sectoriales de las políticas públicas que aparentemente no tienen demasiado en común. Y decimos aparentemente, puesto que áreas que hasta hace pocas fechas eran compartimentos estancos ahora comienzan a establecer sinergias entre ellas con el fin de conseguir unos mayores niveles de eficacia y, por tanto, alcanzar objetivos antes y mejor. Dos áreas que, desde hace no mucho, comienzan a darse cuenta de las ventajas que supone para ambas compartir estructuras, planes, estrategias y medios para lograr sus metas son aquellas que tienen que ver con la seguridad y el desarrollo. Tanto una como otra cuentan con un diseño similar en el marco del Estado. Ambas han lanzado sus estrategias como estrategias de Estado, ambas se coordinan desde la Administración General del Estado (AGE) y ambas tienen puntos en común.

El objetivo de este capítulo es identificar cuáles serían los puntos de intersección existentes entre la Estrategia de Seguridad Nacional y el Plan de Acción Para la Implementación de la Agenda 2030 en el caso español. Para ello se realizará una aproximación a ambos documentos para identificar aquellas áreas en las que la colaboración interadministrativa pueda coadyuvar a un mejor desempeño y consecución de objetivos y, por tanto, alcanzar niveles de eficiencia minimizando los recursos humanos, administrativos y económicos utilizados para lograrlo.

Así, en primer lugar, se elaborará un marco conceptual donde se explorarán los conceptos de seguridad y desarrollo que, posteriormente, servirá como marco analítico que vincule ambas estrategias. Más adelante se realizará un pequeño recorrido por los dos documentos de estrategia nacional y de implementación de la Agenda 2030 con el fin de ilustrar al lector sobre los principales aspectos de ambos y mostrar cuáles son más concretamente los puntos de conexión entre ellos. Tras esta parte más descriptiva del capítulo pasaremos a una sección más analítica en donde se trabajará sobre el triángulo conceptual de Seguridad, Derechos Humanos y Desarrollo con la intención de profundizar los vínculos de estos tres conceptos inseparables en la actualidad.

De este modo pretendemos alcanzar unas conclusiones que puedan ayudar a realizar una integración más plena y sinérgica entre los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional y los del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 con el objetivo fundamental de alcanzar ambos sus objetivos de una forma más eficaz y eficiente.

Seguridad Nacional y Desarrollo. Conceptos convergentes.

La Seguridad, concepto dinámico

El fin de la Guerra Fría¹ es, una vez más, el principal factor explicativo de los cambios en las aproximaciones al concepto de Seguridad con las que se han trabajado desde mediados de los años 90². Hasta ese momento, seguridad y capacidades militares iban siempre de la mano. Desde entonces nada volvió a ser lo mismo. A partir de ese momento el concepto de Seguridad cambió de manera sustantiva. Ya no significaba tan sólo evitar el peligro, la amenaza, el riesgo, sino que se introdujeron cuestiones vinculadas con la gestión vital, así como las condiciones sociales y estructurales de la misma³. El vínculo entre Seguridad y Desarrollo incorporaba el Desarrollo Humano, los Derechos Humanos y la responsabilidad transnacional en relación a cómo afrontar las amenazas a la seguridad. Las distintas conceptualizaciones de seguridad se iban diseñando de manera reactiva frente a las necesidades políticas de los Estados, pero no existía una estrategia proactiva sobre la que fuera posible trabajar de manera constante y coherentemente. Se actuaba así, ante cuestiones que iban apareciendo, estructural o coyunturalmente, y a las que había que dar una respuesta. Tales eran la lucha contra el tráfico de drogas, el crimen organizado, la defensa de los derechos humanos, la protección del medioambiente, las pandemias, la desigualdad social y, por supuesto, las amenazas militares. Concentrados en dar respuesta a estas cuestiones se perdía la profundización en el concepto de seguridad y en sus poliédricas caras. Y esto hizo que, en el marco de las Relaciones Internacionales, se establecieran compartimentos separados en función del tipo de seguridad que cada escuela de pensamiento defendiera. Así, los más realistas serían aquellos donde se hiciera una defensa férrea de la Seguridad Nacional frente a los intereses de los

¹ En los años 40, varias fueron las definiciones utilizadas para definir el concepto de Seguridad Nacional. Mencionaremos aquí dos de las más relevantes. La de Water Lippmann, en 1943, planteaba que «una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar una guerra y es capaz, si se los desafía, de mantenerlos recurriendo a la guerra» (citado en BALLESTEROS, Miguel Á. En busca de una *Estrategia de Seguridad Nacional*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016, p. 57, en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ESN.pdf). Y la de George Kennan, en 1948, que definía la seguridad nacional como «la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia, de potencias extranjeras» (citado en BALLESTEROS, Miguel Á., 2016, op. cit., p. 58. En este sentido véase también OROZCO, Gabriel. «El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Enero de 2016, nº 72, pp. 161-180.

² FONT, Tica y ORTEGA, Pere. «Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana». *Papeles de Relaciones Ecosociales y cambio global*, nº119, 2012, pp. 161-172, disponible en: https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/12/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T_Font_y_P_Ortega.pdf.

³ BIGO, Didier y TSOUKALA, Anastassia (editores). *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. Londres: Routledge, 2008.

individuos o colectivos vulnerables. Mientras que, en el otro lado del debate, los estudios de seguridad críticos abogaban por priorizar la Seguridad Humana frente al concepto tradicional de seguridad vinculado a la defensa de los intereses del Estado y su sociedad.

En este sentido, las aportaciones que hace Baldwin⁴ de cara al diálogo entre ambas escuelas son especialmente relevantes para el tema que aquí nos ocupa. Baldwin establece el punto de unión entre ambas concepciones de seguridad en el término de «ausencia de amenazas» y planteando una variable hasta entonces obviada, «la baja probabilidad de daño a valores adquiridos». Así, plantea cuatro cuestiones esenciales en los estudios de seguridad actuales: ¿seguridad para quién?; ¿seguridad para qué valores?; ¿seguridad frente a qué amenazas?, y ¿seguridad por qué medios? En función de las respuestas que se den a cada una de las preguntas nos encontraremos frente a una aproximación a la seguridad diferente: seguridad nacional, seguridad cooperativa, seguridad colectiva, seguridad integral, seguridad sostenible y seguridad humana⁵.

Con el concepto de Seguridad Nacional se hace referencia a la necesidad de «proteger los intereses nacionales e identificar a agentes hostiles que puedan suponer un riesgo o una amenaza para ellos»⁶. Además, según apunta Ballesteros, la Seguridad Nacional también debe ser capaz de proteger aquellos intereses estratégicos que se derivan de los compromisos y solidaridad establecidos entre los Estados y, por tanto, exige la presencia de un eje de acción exterior en un mundo globalizado e interdependiente. La definición más comprensiva de Seguridad Nacional sería entonces: «la situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales de protección y contribuir a la paz y estabilidad internacional»⁷.

Parece indudable que en nuestra aproximación las conexiones entre los conceptos de seguridad involucrados van a ser esenciales para encontrar los vínculos que puedan

⁴ BALDWIN, David A. «The concept of security». *Review of International Studies*. 1997, vol. 23, pp. 5-26, disponible en: <https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20%281997%29%20The%20Concept%20of%20Security.pdf>.

⁵ Para una aproximación pormenorizada a esta tipología de seguridad véase BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Á., 2016, *op. cit.*, pp. 91 y ss.

⁶ BALLESTEROS, Miguel Á., 2016, *op. cit.*, p. 95.

⁷ BALLESTEROS, Miguel Á., 2016, *op. cit.*, p. 96.

ayudar a que la fórmula de los vasos comunicantes funcione de manera adecuada entre seguridad y desarrollo⁸. Y para ello es imprescindible hacer referencia a los primeros documentos oficiales en los que se vincularon ambas. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 1994, titulado «Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana» fue el primer documento oficial en donde los conceptos de *freedom from fear* («librarse del miedo») y *freedom from want* («librarse de la necesidad») aparecían vinculados de manera inextricable⁹. Ya en este documento se identificaban amenazas y retos de seguridad tales como seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria o política. Es decir, se daba un enfoque más integral al concepto de seguridad que abarcaba intereses que llegaban más allá de aquellos que concernían a los Estados de manera individual. Esta aproximación se profundizó una vez se publicó, diez años más tarde, el informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas titulado «Un mundo más seguro. La seguridad que compartimos». En este documento se identificaron seis grupos de amenazas a la seguridad colectiva: las guerras entre Estados; la violencia dentro del Estado, incluyendo las guerras civiles; los abusos de los derechos humanos y el genocidio; la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo, y la delincuencia transnacional organizada¹⁰.

Tal y como planteaba Baldwin en 1997, algunos actores europeos no se mantuvieron al margen de la utilización del concepto de Naciones Unidas de Seguridad Humana para adaptarlo a sus propias agendas políticas. Este es el caso del documento titulado «Una Doctrina de Seguridad Humana para Europa»¹¹, donde quedaba definida la seguridad humana como «la libertad de los individuos

⁸ PÉREZ FRANCO, Miguel Á. «Seguridad humana: ¿el complemento perfecto para nuestras estrategias de seguridad?» Documento de Opinión 118/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre de 2016, disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO1182016_SeguridadHumana_PerezFranco.pdf

⁹ MORILLAS BASSEDAS, Pol. «Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana. Un repaso histórico». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Febrero de 2007, n.º 76, p. 47-58, disponible en: https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/afers/76/76_morillas.

¹⁰ «Un mundo mas seguro, la seguridad que compartimos» Asamblea General de Naciones Unidas, 2 diciembre de 2004, disponible en: <https://undocs.org/es/A/59/565>

¹¹ «Una doctrina de Seguridad Humana para Europa». Informe de Barcelona, elaborado por el Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad. Presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana. Barcelona, 15 de septiembre de 2004. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Febrero de 2007, n.º 76, pp. 159-199, en: https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/afers/76/76_anexo.

respecto de las inseguridades básicas causadas por la flagrante violación de los derechos humanos». Esta propuesta estaba directamente vinculada con la intención de hacer valer la doctrina de la Responsabilidad de Proteger establecida en el Informe de la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía Estatal en septiembre de 2005, donde se establecía que la soberanía nacional implicaba responsabilidad, lo que acarrearía la protección de sus propios ciudadanos y que, cuando esto no sucedía, era tarea de la comunidad internacional hacerse cargo de la protección de las personas en peligro y conseguir su «bienestar económico y social, el respeto por su dignidad y su valor como seres humanos y la protección de sus derechos y libertades fundamentales». La complejidad de la implementación y la dificultad de poner de acuerdo a los miembros de la comunidad internacional sobre la naturaleza de los conflictos a abordar ha hecho que sólo se haya apelado una vez a su utilización con éxito: en el caso de Libia, en 2011, en el marco de los procesos denominados como primaveras árabes.

En todo caso, parece más que razonable el planteamiento de una aproximación a la seguridad de manera integral. Este concepto fue adoptado por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) desde una triple dimensión política, económica y medioambiental y se considera la más adecuada, precisamente, para poder afrontar con garantías los retos de un mundo globalizado e interconectado en el que se hace imprescindible el refuerzo del multilateralismo para dar soluciones reales a problemas que son inabordables desde un solo Estado.

El concepto del desarrollo sostenible: de Brundtland a la universalización de los ODS

«Vivimos en un mundo cada vez más interconectado, complejo, inestable y rápidamente cambiante. Nuevos retos se añaden a los ya conocidos: La persistente pobreza en el mundo; el crecimiento de las desigualdades en todos los lugares; el cambio climático; las nuevas y viejas formas de violencia e inseguridad; la digitalización y la robotización. Retos que, a menudo, generan miedo e incertidumbre, rechazo a las diferencias y a los y las diferentes, discursos populistas de “nosotros primero”, nuevas formas de discriminación, aporofobia, violencia, totalitarismos, violación de los derechos humanos, migraciones forzadas, cierre de fronteras y nuevos proteccionismos». Así comienza el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 del Gobierno de España. Merece la pena prestar atención a algunas de las palabras que utiliza reconociendo con ellas la incapacidad de que un país de manera aislada pueda hacer frente a los retos que se otean en el horizonte.

Pero si este es el punto en el que nos encontramos en la actualidad, ha hecho falta recorrer un largo y tortuoso camino para poder llegar hasta aquí. De nuevo es interesante hacer una breve genealogía del concepto de Desarrollo Sostenible. Y el comienzo se encuentra en un documento: el Informe Brundtland (IB). Esta sería la primera vez que la sostenibilidad es aceptada por los Gobiernos actuales

por mor del concepto de desarrollo sostenible¹². Como muy bien describe Bermejo, el concepto de sostenibilidad ha sido un concepto multidisciplinar. Si durante el auge de la Ilustración estuvo vinculado a las ciencias biológicas, tras la Segunda Guerra Mundial se vincularía a la economía, y en estos momentos nos situaríamos en una suerte de contagio a otras disciplinas que traspasan los límites de las ciencias sociales. Pero volvamos al IB. Su nombre se corresponde con el de la primera ministra noruega en 1987. En este informe se planteaba la necesidad de realizar una revisión crítica de las políticas de desarrollo económico dado el elevado coste medioambiental que estas llevaban aparejadas. Desarrollo, sí, pero no así. El documento se denominó «Nuestro Futuro Común» y, por vez primera, se definió el término de desarrollo sostenible como «el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones»¹³. En este informe se mostraba como no sólo las amenazas políticas y militares eran desencadenantes de conflictos, también el deterioro del medioambiente o la ausencia de posibilidades de desarrollo podían generar crisis de diversa naturaleza. Otra de las cuestiones relevantes para el informe era la necesidad de afrontar este tipo de amenazas desde una perspectiva multilateral. Los mandatos de esta Comisión de Naciones Unidas fueron tres: examinar los temas críticos de desarrollo y medio ambiente y formular propuestas realistas; proponer nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de las políticas sobre temas de desarrollo y medioambiente, y promover los niveles de comprensión y compromiso de individuos, organizaciones, empresas, instituciones y Gobiernos. Alguna de las observaciones del informe llaman la atención. Así se mencionaba cómo en muchos casos de «desarrollo» se llegaba a incrementos de la pobreza, la vulnerabilidad y la degradación del medio ambiente y que era, precisamente en este punto, donde había que trabajar de manera intensiva. Hace 32 años de este informe y ya entonces el foco se instaló en la población y los recursos humanos, el mantenimiento y preservación de las especies y los ecosistemas, un mejor uso de la energía, la transformación industrial y el reto del urbanismo. Desde entonces hemos presenciado la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 y la adopción de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), origen de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por 193 países en el año 2015.

Parece evidente la relevancia de este documento de cara al ejercicio que estamos llevando a cabo. Al igual que en el caso del concepto de seguridad, el concepto de desarrollo sostenible se ha ido adaptando a las agendas políticas de los Estados en

¹² BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, Roberto. «Del Desarrollo Sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis» Documento de análisis Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional). Bilbao: Universidad del País Vasco, 2014, p. 15, disponible en: http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/253/Sostenibilidad_DHL.pdf?1488539808.

¹³ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*. Nueva York, Oxford University Press, 1987, en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

función de sus necesidades. La conceptualización que se hacía en el IB incorporaba en sí misma tres dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la sostenibilidad. Las dos primeras no generan dudas, desarrollo económico y social van de la mano. Sin embargo, la crítica principal que ha recibido la tercera, desarrollo sostenible, es la de que se trata de un oxímoron¹⁴, puesto que «el desarrollo destruye las raíces de la sostenibilidad». Esto lleva a que haya existido una interpretación plagada de ambigüedades a la hora de implementar dicho concepto.

De manera evidente, adoptar el concepto del desarrollo sostenible lleva implícita una crítica a la sociedad de consumo capitalista y a las actuales economías de mercado, y, por tanto, pone en cuestión el modelo de crecimiento y desarrollo que se ha producido hasta ahora¹⁵. Es en este contexto donde perfectamente podemos retomar y reformular las preguntas que se hacía Baldwin en relación con el concepto de seguridad: ¿sostenibilidad para quién?, ¿sostenibilidad sobre qué valores?, ¿sostenibilidad frente a qué?, ¿sostenibilidad a través de qué medios? De nuevo las respuestas serán divergentes en función de la posición que adoptemos en relación con el desarrollo sostenible. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mantendrán que el crecimiento debe realizarse en países no OCDE, pero adaptando/transformando los niveles de sostenibilidad; mientras que en sus sociedades no se admite la crítica feroz al modelo de consumo de las sociedades desarrolladas. Es decir, el desarrollo sostenible deber darse en sociedades en desarrollo hasta alcanzar «las necesidades esenciales de los pobres», tal y como quedaba dicho en el IB, pero no más. En la aplicación de esta doctrina en las sociedades del norte, la interpretación del concepto se realizará de manera acotada, restringiendo su significado a la dimensión ecológica, acogiéndose al capítulo 2 del IB, «un desarrollo sostenible requiere [...] un sistema de producción que cumpla el imperativo de preservar el medio ambiente»¹⁶.

A partir de aquí es verdaderamente interesante observar las contradicciones en las que caen instituciones y gobiernos de toda naturaleza y alcance a la hora de promover la triple dimensión que acompaña al concepto de desarrollo sostenible. Así, desde la Unión Europea, el Banco Mundial o la OCDE se intenta armar un puzle imposible. La sostenibilidad económica significa la defensa de la liberalización, el crecimiento ilimitado, la globalización, etcétera. Se plantea la necesidad de un mutuo apoyo entre las políticas de medio ambiente y comercio en el marco de la globalización, algo absolutamente imposible. La sostenibilidad social se interpreta

¹⁴ BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, Roberto. 2014, p. 15, *op. cit.*

¹⁵ Para una explicación más detallada, véase BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, Roberto. 2014, p. 16 y ss., *op. cit.*

¹⁶ Citado en BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, Roberto. 2014, p. 17, *op. cit.*

como alcanzar el objetivo del pleno empleo, cualquier empleo, con el objetivo de impulsar la cohesión social y territorial, y, por tanto, muy asociada a la sostenibilidad económica. Por último, la sostenibilidad ambiental, en el marco de la Unión Europea, en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente se plantea el objetivo de «lograr una disociación entre las presiones medioambientales y el crecimiento económico» (Decisión nº 1600/2002/CE)¹⁷. En definitiva, se apuesta por estrategias que son incompatibles entre sí, puesto que la sostenibilidad ecológica y la económica en las actuales circunstancias de modelo productivo son antagónicas. El aumento generalizado del consumo es lo que hace que la economía sea sostenible.

Como hemos podido observar a lo largo de estas líneas, los conceptos de seguridad y desarrollo sostenible han tenido historias paralelas. Si bien en algunas ocasiones han llegado a converger, como en el caso de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, que intentó dar respuestas a los nuevos riesgos emergentes. Y sería con su transformación en una estructura permanente, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, cuando se aprobaría el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad, donde se indicaba la indisolubilidad de los enfoques en la materia¹⁸. Desde entonces, lo cierto es que hasta la puesta en marcha de los ODS no ha existido el impulso político necesario a nivel global para reforzar la vinculación entre ellas, aunque se realizaron algunos intentos en Afganistán e Irak, pero con poco éxito en sus resultados.

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) y los ODS

Una vez conceptualizados los términos con los que queremos trabajar, se hace imprescindible acercarnos a las estrategias elaboradas en el marco de la Administración General del Estado en relación con la Seguridad Nacional y con los ODS. Comenzaremos con la ESN. Como otras Estrategias de Seguridad Nacional, la española es una evolución de las estrategias de defensa nacional²¹, y que incluirían «los bienes a proteger, los riesgos o amenazas que pueden afectarlos y el grado de cobertura con el que se les quiere proteger»²⁰.

Para ello es necesario una suerte de aproximación general que nos permita conocer sobre qué parámetros y conceptos se ha construido esta estrategia. Estamos ante una ESN «entendida como servicio público objeto de una acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la

¹⁷ BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, Roberto. 2014, p. 19, *op. cit.*

¹⁸ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Á., 2016, *op. cit.*, p. 105.

¹⁹ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Á., 2016, *op. cit.*, p. 31.

²⁰ Felipe Quero Rodiles, citado en BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Á., 2016, *op. cit.*, p. 47.

defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a sus socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos acordados»²¹. Los principales objetivos que se marca la ESN de 2017 parten de una concepción integral y holística de gestión de crisis; de la promoción de una cultura de seguridad nacional; de favorecer el buen uso de los espacios comunes globales; impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico, y fortalecer la proyección internacional de España²².

Estamos, por tanto, ante una aproximación de Seguridad sostenida sobre varios ejes que incluyen la Seguridad Nacional, la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior. Digamos que se trata de la protección de los componentes esenciales del Estado en términos de Max Weber: monopolio de la violencia, control del territorio y de la población. Por tanto, a la primera pregunta sugerida por Baldwin —¿seguridad para quién?—, obtenemos una respuesta clara. Lo que se persigue alcanzar a través de esta estrategia es la seguridad de los ciudadanos españoles. También se encuentra una respuesta rápida a los valores que necesitan ser salvaguardados; en este caso, «garantizar la defensa de España y los principios y valores recogidos en su Constitución (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político)»²³. Además, se afirma que la identidad española está ligada a la europea, a la mediterránea y a la atlántica.

Como consecuencia de esta triple autoidentificación existen una serie de amenazas y retos que tienen que recibir una respuesta adecuada y satisfactoria. Es extremadamente interesante como van apareciendo los ejes que potencialmente podrían converger con la Agenda 2030. En primer lugar, la seguridad económica, identificable de manera inmediata con la sostenibilidad económica. De hecho, el planteamiento que se hace en relación con este eje es precisamente el de las nociones de pleno empleo que se mencionaban con anterioridad, con un matiz esencial, se habla de crecimiento inclusivo, por lo que también aquí se está incorporando el concepto de sostenibilidad social. Esta seguridad económica está amenazada, tal y como aparece en la estrategia, por el auge del proteccionismo y, por ende, las limitaciones de la libre circulación de capitales y mercancías en un entorno globalizado. A lo anterior, además, se añade que «la ralentización del crecimiento de la productividad de las economías avanzadas, los altos niveles de endeudamiento y la falta de inversión podrían contribuir a un patrón de crecimiento débil»²⁴.

²¹ *Estrategia de Seguridad Nacional*. 2017. Presidencia de Gobierno, 2017, p. 14, disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf.

²² *Estrategia de Seguridad Nacional*. 2017. 2017, p. 81, *op. cit.*

²³ *Estrategia de Seguridad Nacional*. 2017. 2017, p. 21, *op. cit.*

²⁴ *Estrategia de Seguridad Nacional*. 2017. 2017, p. 32, *op. cit.*

«Los factores que pueden desestabilizar el sistema económico y financiero son de muy diversa naturaleza, no exclusivamente económica, y normalmente sus efectos son transversales, materializándose en más de un ámbito. De ahí la necesidad de adoptar un enfoque integral, que no sólo aborde los aspectos estrictamente económico-financieros, sino que contemple también su dimensión de seguridad»²⁵.

Las amenazas a las que habría que hacer frente en este ámbito, según la ESN, serían la inestabilidad económica y financiera, fraude, corrupción, paraísos fiscales, blanqueo de capitales, interrupción de sistemas de comercio o infraestructuras. Por tanto, no hay ningún tipo de cuestionamiento del modelo de crecimiento económico.

Donde se pueden encontrar más puntos de conexión entre ambas estrategias es en los desafíos para la Seguridad Nacional, puesto que las amenazas se refieren en todo momento a un concepto de seguridad tradicional. Entre los desafíos a los que habría que dar una respuesta se señalan la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, los movimientos migratorios, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias y el cambio climático. Se observa cómo existe una intencionalidad preventiva en la identificación de los desafíos.

Y es en este punto donde merece la pena profundizar en sus vínculos con la Agenda 2030. Utilizaremos para ello una aproximación que nos ha resultado muy sugerente. Esta es la propuesta por Ignacio José García Sánchez en el documento de análisis «Los ODS, la agenda de Naciones Unidas para la Paz: el vínculo solidario de la Seguridad, el Desarrollo y los Derechos Humanos»²⁶. En este documento, el autor clasifica los ODS en función de las tres principales causas de conflicto. Así, en primer lugar, *la libertad de vivir sin miseria*²⁷, donde se ubicarían los objetivos (1) Pobreza; (2) Hambre; (3) Salud; (6) Agua; (9) Industria e Infraestructuras, y (11) Ciudad. Todos estos puntos están recogidos en la ESN en el apartado de desafíos. La pobreza y la desigualdad provocados por la crisis económica, la garantía del derecho a la salud, la necesidad de contar con un territorio interconectado o la superpoblación de los núcleos urbanos se observan con intranquilidad. Resulta especialmente relevante el énfasis que se realiza en relación con las pandemias y las epidemias, ya que es en uno de los aspectos donde quizás más puntos de conexión se pueden encontrar entre la ESN y la Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Así, se realizan propuestas equivalentes que incluyen la reducción de la vulnerabilidad de la

²⁵ *Estrategia de Seguridad Nacional*. 2017. 2017, p. 72, *op. cit.*

²⁶ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. «Los ODS, la agenda de Naciones Unidas para la Paz: el vínculo solidario de la Seguridad, el Desarrollo y los Derechos Humanos». Documento de Análisis 37/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Octubre de 2018, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA37-2018Los_ODS_y_la_Seguridad.pdf.

²⁷ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. Octubre de 2018, p. 8, *op. cit.*

población a los riesgos infecciosos cuando sea factible (mediante la vacunación), la probabilidad de introducción de riesgos infecciosos (por ejemplo, mediante el control e inspección de mercancías en frontera), así como la probabilidad de transmisión interna de enfermedades.

En el segundo bloque, *la libertad de vivir sin temor*²⁸, incorporaría los ODS: (4) Educación; (13) Clima; (14) Vida Submarina; (15) Ecosistemas, y (16) Paz, Justicia, Instituciones. De nuevo estas cuestiones también están reflejadas en la ESN, si bien, como hemos mencionado, es inevitable caer en contradicciones. En el caso de las cuestiones vinculadas con el medioambiente, parece evidente que la sobreexplotación de los acuíferos en determinadas regiones, la agricultura intensiva o la urbanización masiva impactan de manera directa con el mantenimiento de los ecosistemas, el clima o la vida submarina.

Es muy interesante observar el análisis que se realiza en la ESN sobre el efecto cascada del cambio climático que no sólo es un desafío, sino que es origen de otros desafíos también incorporados en la ESN. De este modo, el cambio climático no solo es visto como causante de desastres naturales, la desertificación, la degradación del suelo, la disminución de los recursos hídricos o la inseguridad alimentaria; sino que además se ha observado una relación creciente entre los efectos del cambio climático con la mayor competencia por el acceso a recursos naturales, como el agua, el aumento de los movimientos humanos de carácter forzoso y, muy vinculado a lo anterior, la potenciación de las causas que pueden propagar enfermedades entre diversos grupos humanos tal y como constata la ESN.

«A nivel global, existe una creciente relación de los efectos del cambio climático con la competencia por el acceso a los recursos, sobre todo el agua, los movimientos migratorios forzosos y la aparición de vectores que favorecen la propagación de enfermedades. Estos factores tienen un impacto especialmente intenso en regiones como África y en el área Asia-Pacífico, y a veces funcionan como causas estructurales de conflictos armados.»²⁹

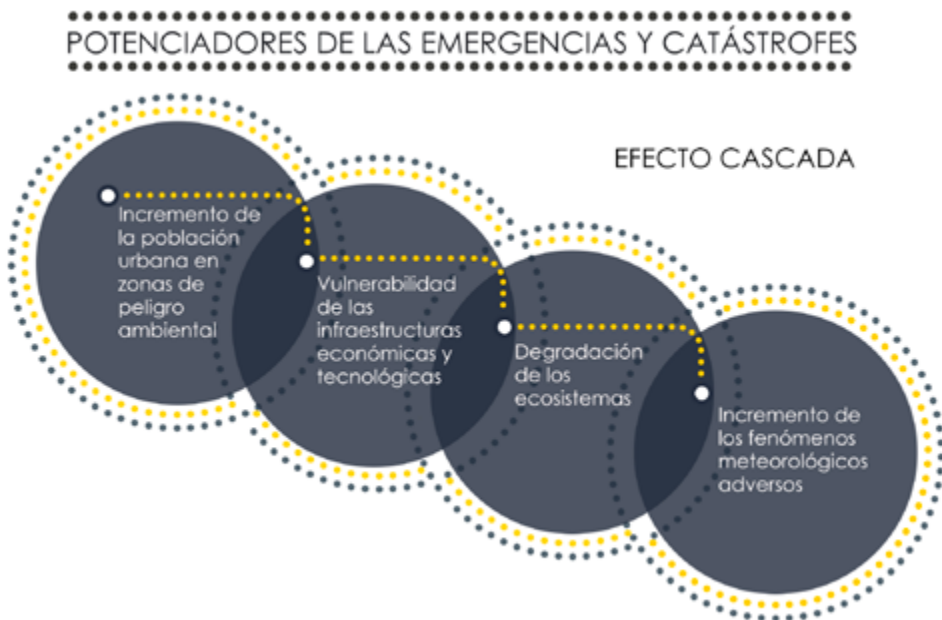
Finalmente, tendríamos *la libertad de vivir en dignidad*³⁰, donde se situarían los ODS: (5) Igualdad de Género; (7) Energía asequible y no contaminante; (8) Trabajo decente y crecimiento económico; (10) Reducción de desigualdades; (12)

²⁸ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. Octubre de 2018, pp. 9 y ss., *op. cit.*

²⁹ *Estrategia de Seguridad Nacional*. 2017. 2017, p. 75, *op. cit.*

³⁰ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. Octubre de 2018, pp. 12 y ss., *op. cit.*

Producción y consumo responsable, y (17) Alianzas para conseguir los objetivos. Este bloque es quizá donde menos puede aportar la ESN, puesto que a pesar de que algunas cuestiones son de aplicación en el marco de las políticas de Defensa (igualdad y no discriminación, uso de energías limpias), sin embargo, no están identificadas como desafíos o amenazas a la seguridad por la sencilla razón de que, como hemos podido leer en el propio documento, estas cuestiones no forman parte de los objetivos de la ESN.



Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional.



OBJETIVOS GENERALES Y ÁMBITOS DE LA **SEGURIDAD NACIONAL**

Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional.

La Estrategia ODS como Política de Estado

No entraremos en este capítulo a analizar en profundidad los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible ni sus 169 metas. Baste con apuntar que la incorporación de los ODS es un paso hacia adelante en relación con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, puesto que a través de la consecución de estos objetivos se pretenden atajar las causas últimas de la pobreza desde la triple aproximación económica, social y medioambiental.



Se puede afirmar que los ODM fueron el culmen de la época dorada del multilateralismo y de las Naciones Unidas en el marco del contexto de la posguerra fría. La última década del siglo XX si por algo se caracterizó fue por la multiplicación de reuniones que pretendían incorporar cuestiones sociales en la agenda global³¹ en un contexto de aceleración de la globalización neoliberal. Así, se realizaron en aquel momento cumbres y conferencias sobre los derechos de la infancia (1990), el derecho a la educación (1990), el desarrollo sostenible (1992), los derechos de las mujeres (1995), etcétera³².

³¹ SANAHUJA, José Antonio. «De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015». En: Mesa, M. (coordinador). *Anuario 2014-2015*. Ceipaz, 2015.

³² COSTAFREDA, Andrea. «Con la Agenda Global de Desarrollo Sostenible, ¿se dibuja un mejor horizonte para 2030?». *Notes Internationals*. Barcelona: CIDOB, nº143, marzo de 2016, disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n_143_con_la_agenda_global_de_desarrollo_sostenible_se_dibuja_un_mejor_horizonte_para_el_2030/con_la_agenda_global_de_desarrollo_sostenible_se_dibuja_un_mejor_horizonte_para_2030.

Es bastante evidente que en la actualidad no nos encontramos en el mismo contexto global. Algunos de los desafíos se han ampliado y han aparecido otros nuevos. Asimismo, como planteaba Kofi Annan, el proceso de globalización genera desigualdades globales y desafíos también globales. Aunque ya el IB apuntaba en esta dirección, parece claro que en el contexto actual los «problemas no tienen pasaporte» («*problems without passports*»)³³, por lo que todos los países independientemente de cual sea su nivel de desarrollo y su situación geográfica han de trabajar de manera conjunta para dar las respuestas adecuadas.

Así, las principales características distintivas entre ODM y ODS hacen referencia tanto a su alcance como a la profundidad de los temas. Los ODS tienen el objetivo de ser aplicados no sólo en los países en desarrollo, sino en todos aquellos que los hayan incorporado en su agenda política, como es el caso de España, uno de los países que mayor compromiso ha adquirido con su cumplimiento.

«España está firmemente comprometida con la visión, espíritu y puesta en marcha de la Agenda, con la voluntad de convertir los ODS en una realidad, y así lo están mostrando la ciudadanía española, su sociedad civil, multitud de empresas, universidades, sindicatos, Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales. En sus respectivos ámbitos de actuación, en su diversidad de misiones, roles y competencias, todas han dado pasos firmes, ambiciosos y sostenidos para transformar sustancialmente sus estrategias y políticas a largo plazo, sus hábitos, para avanzar así hacia las metas de la Agenda, clave inequívoca del éxito que lo será por tanto colectivo.»³⁴

Prueba del compromiso político subyacente tras los ODS es la ingente cantidad de recursos financieros que se han movilizado para su implementación. Además, la Agenda 2030 incorpora como novedad en relación a los ODM cuestiones relacionadas con la paz, la seguridad, la inclusión social y el buen gobierno³⁵. Esto hace que la propuesta tenga un carácter excepcional. No sólo plantea compromisos globales, sino que enumera metas reales y cuantificables que servirán tanto para influir en los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos de la gobernanza multinivel como para controlar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Por tanto, voluntad política, recursos financieros y aproximación holística a los temas del desarrollo marcan una diferencia abismal en relación con propuestas anteriores. Además, gracias a la integración de cinco grandes temas —las personas, el planeta, la

³³ COSTAFREDA, Andrea. Marzo de 2016, *op. cit.*

³⁴ *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Gobierno de España. Agenda 2030. 2018, p. 11, disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

³⁵ MESA, Manuela. «El Objetivo nº16 de Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza». *Temas para el Debate*. Enero-febrero de 2016, nº 254-255, pp 37-40.

prosperidad, la paz y las alianzas—, se garantiza el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos en todas sus dimensiones: civil, política, económica, social y cultural. El Plan de Acción comienza, por tanto, igual que la Agenda 2030:

«La Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones, y a sanar y proteger nuestro planeta. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.»³⁶

Y, por tanto, hace suyos los principios rectores de la misma.

Es especialmente relevante observar lo que se ha dado en llamar cartografía de los ODS en la Administración General del Estado que se ha realizado en el Plan de Acción. Veamos cuáles han sido sus principales conclusiones:

- Todos los ODS implican, al menos, a 7 ministerios, llegando en algunos casos a ser incluso 14 (ODS 1), 13 (ODS 5 y ODS 8) u 11 (ODS 12 y ODS 16) los ministerios involucrados. La media resultante es de 9 ministerios por ODS.
- Todos los ODS tienen al menos 12 acciones desarrolladas por los ministerios con incidencia en los mismos, llegando en algunos casos a 49 (ODS 16). La media resultante es de 30 acciones por ODS.
- Todos los ministerios trabajan en al menos 6 ODS (a excepción del Ministerio de Cultura y Deporte, que solo trabaja en un ODS), llegando en algunos casos a 17 (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación) e incluso 16 (Ministerio de Fomento). En promedio, cada ministerio tiene implicación en 10 ODS.
- Para algunos ODS, más de un tercio de sus metas aparecen relacionadas con el mismo ministerio, el de competencias más directas. Es el caso de los ODS 2 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), ODS 3 (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social), ODS 4 (Ministerio de Educación y Formación Profesional) y el ODS 11 (Ministerio de Fomento).
- Varios ODS, además de ser trabajados por el ministerio con competencias más directas, cuentan con amplia actividad por parte de otros ministerios: ODS 1, 5, 8, 12 y 16.

³⁶ Preámbulo de la Agenda 2030.

- El trabajo en las dimensiones social, económica y medioambiental está cubierto por casi todos los ministerios, aunque se observa una cierta departamentalización de las mismas. Por ejemplo, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de un total de 33, 12 acciones están en el ODS 3, y 8 de las 18 acciones del Ministerio de Educación y Formación Profesional están en el ODS 4.
- Asimismo, existen metas que son abordadas desde varios departamentos ministeriales, en ocasiones con competencias muy diversas³⁷.

En definitiva, en un ejercicio de evaluación de la estrategia, los principales rasgos a tomar en consideración se pueden resumir en diversificación competencial en la arquitectura ministerial actual y transversalidad de todos y cada uno de los ODS. La principal conclusión a extraer es la necesidad de creación de un órgano con la suficiente capacidad jerárquica para coordinar la actividad ministerial en relación con el cumplimiento de los ODS. Tal y como se vio en otros intentos previos de coordinación de políticas transversales, la ausencia de una autoridad administrativa suficiente puede hacer fracasar la puesta en marcha de una buena política. Este no es el caso de la gestión de los ODS en el caso español, ya que la creación de la Oficina de la Alta Comisionada para la Agenda 2030, directamente dependiente del presidente del Gobierno, responde a esa necesidad de coordinación.

El Plan de Acción está diseñado para que cada ministerio lidere una medida transformadora³⁸, el gran reto al que se enfrenta es conseguir que las medidas a adoptar estén lo suficientemente coordinadas entre sí y sin procesos de compartimentalización entre ministerios en función de su competencia, pero también dentro de los ministerios. Como se pudo observar en el caso de la puesta en marcha de la Alianza de Civilizaciones, los puntos focales quedaban en la mayoría de ocasiones al margen de los procesos de toma de decisión de sus propios ministerios y/o unidades administrativas. Asimismo, la ausencia de una figura de rango suficiente para coordinar a los distintos departamentos hacía que cualquier actividad que se pusiera en marcha desde ese marco quedase destinada a la irrelevancia. Es de esperar que en esta ocasión se haya aprendido de los errores anteriores y se evite caer en los mismos errores.

³⁷ *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. 2018, pp. 70-71, *op. cit.*

³⁸ *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. 2018, pp. 149-150, *op. cit.*

Conclusiones

Tras este breve recorrido por la ESN y el Plan Acción para la Implementación de la Agenda 2030, es importante recapitular sobre algunas de las cuestiones que aquí se han comentado.

Al igual que sucede con la ESN, el Plan es también una política de Estado. Y como tal queda de manifiesto de forma explícita en el mismo Plan, donde se plantea la necesidad de desarrollar una arquitectura institucional que fomente la gobernanza de los procesos, en este caso coordinada desde las más altas instancias del Gobierno. Esta estructura tiene, además, que incorporar las características propias de un gobierno multinivel y, por tanto, dando cabida a actores y administraciones diversas. Entre ellos, sin duda, parece claro que la estrategia de Seguridad Nacional tiene un papel fundamental que jugar en este sentido como eje vertebrador de los desafíos que para un concepto amplio de seguridad se abordan en la misma.

Otro tipo de cuestiones que se podrían reconceptualizar en el marco de la ESN deberían ser indudablemente las relacionadas con la seguridad alimentaria, la seguridad medioambiental y el vínculo entre seguridad y desarrollo, pero siempre desde un enfoque y aproximaciones diferentes a las actuales.

En relación con las distintas medidas transformadoras que aparecen en el Plan de Acción, es evidente que algunas de ellas podrían ser perfectamente adaptadas junto con la ESN. Tal es así con la Medida 1, «Situación la Agenda 2030 en el centro de la identidad de España en el mundo, en la política europea y multilateral», coordinada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Este es, sin duda, tal y como hemos visto, uno de los objetivos esenciales recogidos también en la ESN, por lo que una buena estructura de coordinación administrativa sería fundamental para ganar en eficiencia y eficacia.

Por tanto, resulta esencial establecer sinergias entre ESN y Agenda 2030. Son complementarias y perfectamente compatibles especialmente en lo relativo al área denominada como desafíos a la seguridad de la ESN. Sin embargo, para poder aprovechar los recursos económicos y humanos de manera óptima sería necesario poner en marcha un proceso de reflexión en torno a los conceptos de seguridad y desarrollo sostenible para evitar contradicciones e incluso posiciones antagónicas en relación con algunas cuestiones que tienen que ver con las respuestas que se ofrezcan a las preguntas ¿para quién?, ¿qué valores?, ¿con qué medios?, ¿amenazas para quién? La identificación de los sujetos e instituciones que respondan a estas preguntas serán fundamentales para comenzar a trabajar en una Estrategia de Seguridad y Desarrollo Sostenible coherente y sin fisuras. La voluntad política y los recursos económicos están. Falta dar un paso más para conseguir situar a España como país pionero en el cumplimiento de los ODS y en la evolución de una seguridad con un mayor rostro humano.

Bibliografía

BALDWIN A. D. «The concept of security». *Review of International Studies*. 1997, vol. 23, pp. 5-26, disponible en:

<https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20%281997%29%20The%20Concept%20of%20Security.pdf>.

BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ESN.pdf.

BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, R. «Del Desarrollo Sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis» Documento de análisis Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional). Bilbao: Universidad del País Vasco, 2014, disponible en: http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/253/Sostenibilidad_DHL.pdf?1488539808.

BIGO, D. y TSOUKALA. A. (editores). *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. Londres: Routledge, 2008.

COSTAFREDA, A. «Con la Agenda Global de Desarrollo Sostenible, ¿se dibuja un mejor horizonte para 2030?». *Notes Internacionals*. Barcelona: CIDOB, nº143, marzo de 2016, disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n_143_con_la_agenda_global_de_desarrollo_sostenible_se_dibuja_un_mejor_horizonte_para_el_2030/con_la_agenda_global_de_desarrollo_sostenible_se_dibuja_un_mejor_horizonte_para_2030.

«España frente a los retos de la Agenda del Desarrollo Sostenible. Un informe de Oxfam Intermón en colaboración con UNICEF Comité Español». 2015, disponible en: <https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/EspanaRetosDesarrolloSostenible.pdf>.

«Estrategia de Seguridad Nacional. 2017». Presidencia de Gobierno, 2017, disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf.

FONT, T. y ORTEGA, P. «Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana». *Papeles de Relaciones Ecosociales y cambio global*, nº119, 2012, pp. 161-172, disponible en: https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/12/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T_Font_y_P_Ortega.pdf.

GARCÍA SÁNCHEZ, I. J. «Los ODS, la agenda de Naciones Unidas para la Paz: el vínculo solidario de la Seguridad, el Desarrollo y los Derechos Humanos». Documento de Análisis 37/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos, octubre de 2018, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA37-2018Los_ODS_y_la_Seguridad.pdf.

Informe Anual de Seguridad Nacional 2018. Presidencia de Gobierno, 2018, disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2018>.

MESA, M. «El Objetivo nº16 de Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza». *Temas para el Debate*. Enero-febrero de 2016, nº 254-255, pp 37-40.

MORILLAS BASSEDAS, P. «Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana. Un repaso histórico». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Febrero de 2007, nº 76, p. 47-58, disponible en: https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/afers/76/76_morillas.

OROZCO, G. «El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Enero de 2016, nº 72, pp. 161-180.

PÉREZ FRANCO, M. Á. «Seguridad humana: ¿el complemento perfecto para nuestras estrategias de seguridad?» Documento de Opinión 118/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre de 2016. En: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO118-2016_SeguridadHumana_PerezFranco.pdf.

Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Gobierno de España. Agenda 2030. 2018, disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

SANAHUJA, J. A. «De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015». En: Mesa, M. (coordinador). *Anuario 2014-2015*. Ceipaz, 2015.

«Una doctrina de Seguridad Humana para Europa». Informe de Barcelona, elaborado por el Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad. Presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana. Barcelona, 15 de septiembre de 2004. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Febrero de 2007, nº 76, pp. 159-199, en: https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/afers/76/76_anexo.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT.
Our Common Future. Nueva York: Oxford University Press, 1987, en:

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

Las alianzas como instrumento crítico en el éxito de la Agenda 2030

Carlos Sallé Alonso*

Resumen

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 17 se constituye como un elemento transversal básico para la consecución del resto de los ODS. Y las alianzas se presentan como el instrumento clave para alcanzar la ambiciosa Agenda 2030, potenciando las aportaciones de todas las partes que la integran. Dichas alianzas deben modernizarse para adaptarse al nuevo entorno: dotarse de idiosincrasia y propósitos propios, desarrollar procedimientos nuevos y flexibles y con una mayor exigencia de perfiles institucionales y personales transversales a las entidades y personas que en ellas participan. Este artículo trata de explicar las distintas formas en que se están constituyendo las alianzas en el marco de la Agenda 2030, y presenta ejemplos concretos en el marco del ODS de lucha contra el cambio climático.

Palabras clave

Alianza, ODS, dividendo social, alma virtual, ODS 18.

* Director de Políticas Energéticas y Cambio Climático, Iberdrola.

Abstract

The Sustainable Development Goal (SDG) number 17 is established as a basic transversal element for achieving the rest of the SDGs. And alliances are presented as the key instrument to achieve the ambitious Agenda 2030, enhancing the contributions of all the parties that make it up. These alliances must be modernized to adapt to the new environment: to acquire their own idiosyncrasies and purposes, as well as to develop new and flexible procedures and with a greater demand for institutional and personal profiles across the entities and people that participate in them. This article tries to explain the different ways in which alliances are being formed within the framework of the 2030 Agenda, and presents concrete examples within the framework of the SDG to combat climate change.

Keywords

Alliance, SDG, social dividend, virtual soul, SDG18.

Introducción

Nadie duda de que la aprobación en septiembre de 2015 de la Agenda 2030¹ es el mayor consenso colectivo sobre un objetivo común —en realidad, 17— alcanzado por la humanidad. Fue un esfuerzo colaborativo, inclusivo e integral para analizar, sintetizar y guiar en la resolución de los problemas sociales, económicos y medioambientales —actuales y futuros— que tiene la humanidad.

De esta gesta colectiva no podía surgir una Agenda que no tuviese interiorizado el instrumento que le permitió alcanzar el éxito: las alianzas. De ahí que el Objetivo 17 de la misma, «Alianzas para alcanzar los objetivos», entre sus 19 metas, contemplase las alianzas como un instrumento crítico para la consecución de las 169 metas que configuran los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Según Naciones Unidas²: «Un programa exitoso de desarrollo sostenible requiere alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas construidas sobre principios y valores, una visión compartida, y metas compartidas, que colocan a la gente y al planeta en el centro, son necesarias a nivel global, regional, nacional y local».

Compartimos el planeta y por ello, también, gran parte de sus problemas. La Agenda no es algo que se origina para solucionar los problemas en los países en vías de desarrollo o en los colectivos vulnerables dentro de los países desarrollados. Ni es una agenda que apela a que las soluciones solo sean aportadas por los países o personas con mayores capacidades económicas. En todos los países —incluso en los más desarrollados— existen problemas, sean de índole social, ambiental o económica, y todos los países —incluso los más desfavorecidos— tienen posibilidad de aportar en mayor o menor medida a las soluciones globales o locales que les afectan, mediante el importante concepto de «responsabilidades compartidas pero diferenciadas», basadas en las capacidades de cada uno. Esta concepción no sólo aplica a la responsabilidad de los países, sino también a los ciudadanos.

Este capítulo se enmarca en una obra más amplia orientada a los efectos del cumplimiento de la Agenda 2030 en una nueva arquitectura para la seguridad. «No hay paz sin desarrollo ni desarrollo sin paz»³. No hay paz sostenible sin desarrollo sostenible. Y no hay seguridad sin paz. El propio ODS 16, que se orienta a la

¹ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015). En: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.

² NACIONES UNIDAS. «Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible». 2019, en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>.

³ NACIONES UNIDAS. 21 de octubre de 2015, *op. cit.*

consecución de la paz a través del establecimiento de mecanismos de justicia e instituciones empoderadas, así lo establece al señalar que: «Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible... Los altos niveles de violencia armada e inseguridad tienen consecuencias destructivas para el desarrollo de un país, afectan el crecimiento económico y redundan a menudo en agravios arraigados que pueden extenderse por generaciones [...] Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan reducir sustancialmente todas las formas de violencia y trabajan con los Gobiernos y las comunidades para encontrar soluciones duraderas a los conflictos y la inseguridad»⁴.

El ex secretario general de la ONU Kofi Annan ya lo había anticipado: «El mantenimiento efectivo de la paz exige una noción más amplia de la seguridad humana. No podemos estar seguros rodeados por el hambre, no podemos construir la paz sin aliviar la pobreza, no podemos construir la libertad sobre cimientos de injusticia». Y añade: «Hoy, la seguridad se entiende cada vez menos en términos militares y mucho más como la ausencia de conflicto. Es de hecho un fenómeno que abarca el desarrollo económico, la justicia social, la protección del medio ambiente, la democratización, el desarme y el respeto a los derechos humanos». Y lo complementa al añadir el medioambiente: «Salvaguardar el medio ambiente [...] Es un principio rector de todo nuestro trabajo en el apoyo del desarrollo sostenible; es un componente esencial en la erradicación de la pobreza y uno de los cimientos de la paz».

Si bien hay otros capítulos que tratarán de manera directa y profunda la relación entre ODS y seguridad, la aproximación que se hará en este será esencialmente indirecta, transversal y general. Se parte de la base de que la consecución de la Agenda 2030 generará sociedades más justas e inclusivas; que los modelos de producción y consumo permitirán que la sostenibilidad ambiental del planeta esté garantizada (ahora y en el futuro) y, por lo tanto, no se generarán tensiones sobre los recursos, y que en dichas condiciones las sociedades serán pacíficas.

Por lo tanto, se pondrá el foco en cómo potenciar que el ODS 17 —en particular, sus metas 16⁵ y 17⁶—, que es un instrumento clave en la consecución de los otros 16 ODS, ayude a alcanzar dichas sociedades pacíficas, configurándose como un elemento vital en esa nueva arquitectura para la seguridad.

⁴ NACIONES UNIDAS. 21 de octubre de 2015, *op. cit.*

⁵ «17.16 Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente en los países en desarrollo».

⁶ «17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas».

A la hora de aterrizar algunos de los elementos conceptuales que se presentan a lo largo del capítulo, se utilizarán como ejemplos lo que algunas de las alianzas existentes aportan a la consecución del ODS 13 de lucha contra el cambio climático. La descarbonización del modelo de producción y consumo que implica la consecución de este objetivo es de tal magnitud tecnológico-económica, afectando a todos los colectivos —individuales, institucionales, empresariales, sociales, etcétera— en todas las regiones del mundo, que genera la necesidad de innumerables proyectos de actuación de todo tipo, cuyos éxitos solo pueden alcanzarse con la escalabilidad y sostenibilidad que solo las alianzas permiten.

La visión que se aporta es personal y no pretende abordar con exhaustividad el complejo mundo de las alianzas. Hay muchos expertos, publicaciones y estudios más profundos —algunos de los cuales se referencian a lo largo de este artículo— que tienen mucho mejor desarrollada esa labor. Esta particular mirada sobre el asunto se plantea desde la perspectiva de una empresa y, en particular, la de una empresa privada como es Iberdrola, que considera crítico el trabajar en alianzas, habiendo ayudado a crear o a consolidar un gran número de ellas. Este es el motivo por el cual el primer apartado se refiere al papel de las empresas respecto a la Agenda Global.

El papel de las empresas en la consecución de la Agenda 2030

¿Por qué pueden estar las empresas modernas interesadas e involucradas en el éxito de la Agenda 2030? Se explican a continuación cuatro de los posibles motivos:

- a) Por supervivencia.
- b) Por rentabilidad.
- c) Por responsabilidad.
- d) Porque sin ellas no hay solución a los problemas de la humanidad.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, la Agenda 2030 apela a todas las partes, siendo una de ellas la empresa. Sea grande o pequeña, situada en países desarrollados o en los menos desarrollados, opere en sectores tecnológicos o primarios. La inmensa mayoría de ellas —no todas porque siempre hay algún caso especial— sale perjudicada en entornos no sostenibles. El deterioro medioambiental, la inestabilidad económica, la falta de justicia, etcétera generan graves problemas de toda índole, que se centran, principalmente, en los colectivos más desfavorecidos. La desigualdad, aparte de su gravedad intrínseca, alimenta la aparición del radicalismo y el populismo. En este contexto de alta incertidumbre, la mayoría de las empresas tiene complicada su propia supervivencia. Solo teniendo en cuenta el objetivo «egoísta» de garantizar su supervivencia en un mundo sostenible, ya se justificaría la involucración de las empresas con la Agenda 2030.

¡Pero hay más motivos! Y casi todos tienen que ver con el papel del ciudadano en su relación con las empresas. En efecto. Todos somos ciudadanos y, como tales, desempeñamos diferentes roles a lo largo de nuestra vida, muchos de ellos de manera simultánea, que afectan de manera crítica a la viabilidad de las empresas. En función de cómo aborde una empresa su acercamiento a la agenda de sostenibilidad,

- el ciudadano consumidor decidirá adquirir, o no, sus bienes o servicios;
- el ciudadano trabajador tenderá a optar por seguir prestando sus servicios o acudir a las peticiones de empleo en aquellas empresas que se alineen mejor con su sensibilidad hacia lo sostenible;
- el ciudadano elector decidirá votar aquellas opciones políticas que, con sus programas, potencien, o no, la viabilidad de la empresa sostenible;
- el conjunto de ciudadanos que constituyen los equipos de dirección de aquellas sociedades del mercado de capitales (fondos de inversión⁷, filántropos, fondos de pensiones, aseguradoras⁸) que se alinean con la Agenda 2030 y que consideran un riesgo la insostenibilidad de determinados modelos de negocio de algunas empresas, y a las que deciden no prestar, o prestar con altas primas de riesgo, sus servicios financieros.

Si se analiza lo anterior, se puede observar cómo todo ello afecta al beneficio real y tangible de las empresas, rompiendo ese antiguo paradigma de que las acciones de sostenibilidad solo debían orientarse a la filantropía, y que las mismas no daban beneficios económicos.

$$\text{Beneficios} = \text{Ingresos} - \text{Costes}$$

⁷ Ejemplo: Extracto de la Carta del CEO de Blackrock, el mayor fondo de inversiones, a los CEOs de empresas (<https://www.blackrock.com/hk/en/insights/larry-fink-ceo-letter>): «La sociedad exige que las empresas, tanto públicas como privadas, tengan un propósito social. Para prosperar con el tiempo, cada empresa no solo debe ofrecer un desempeño financiero, sino también mostrar cómo contribuye de manera positiva a la sociedad. Las empresas deben beneficiar a todas sus partes interesadas, incluidos los accionistas, empleados, clientes y las comunidades en las que operan. Sin un sentido de propósito, ninguna empresa, ya sea pública o privada, puede alcanzar su potencial completo. En última instancia, perderá la licencia para operar de partes interesadas clave».

⁸ Declaraciones del CEO de AXA, una de las principales empresas aseguradoras, Thomas Buberl sobre la apuesta de la aseguradora de apoyar el Acuerdo de París: «Hemos realizado algunos movimientos pioneros desde 2015, especialmente al comenzar a desinvertir en carbón, establecer un ambicioso objetivo de inversiones verdes y restringir nuestro negocio de seguros con la industria del carbón». «Estamos orgullosos de haber tomado estas decisiones y de haber inspirado a otros actores. Hoy, en el espíritu del Acuerdo de París, queremos acelerar nuestro compromiso y confirmar nuestro liderazgo en la lucha contra el calentamiento global».

Las empresas sostenibles aumentarán sus ingresos porque los ciudadanos compradores concienciados tenderán a comprar los productos y servicios; y disminuirán sus costes (o aumentarán sus ingresos) porque los marcos legales desarrollados por los ciudadanos políticos les incentivarán para apoyar la sostenibilidad; porque el capital necesario para desempeñar su actividad que le prestará el mercado de capitales en el que está inmerso el ciudadano inversor le será menos oneroso que el de sus competidores no sostenibles, y porque podrá retener (o atraer) talento de ciudadanos trabajadores a un menor coste que empresas menos sostenibles.

La forma en que se transmite este mensaje («la sostenibilidad es rentable») hacia el exterior de las empresas es clave, requiere mucha sensibilidad, didáctica y paciencia, porque la sociedad sigue pensando, muchas veces con razón, que las empresas no tienen alma y su único objeto es maximizar el beneficio mercantil para sus accionistas. Comunicar bien este mensaje será clave, como se verá más adelante al profundizar en las necesidades de las alianzas para disminuir las barreras de desconfianza existentes hacia las empresas. Dicho lo anterior, tan complicado o más han sido los cambios internos que han permitido configurar una nueva forma de operar, para lo cual ha sido muy importante integrar una nueva narrativa interna en las propias empresas, haciendo ver que la adopción de la agenda de Objetivos del Milenio, primero, y la Agenda 2030, después, no significaba descartar el objetivo de rentabilidad hacia los accionistas.

En este cambio es clave romper otro paradigma muy extendido: «Las empresas no tienen alma». Y esto tiene que ver con un tercer motivo que los ciudadanos asumen cuando desempeñan su papel como responsables de dirigir una empresa. Y aquí entra el convencimiento de que estos ciudadanos deben darse cuenta de que a las empresas les corresponde su parte alícuota de responsabilidad en resolver los problemas de la humanidad. Y para hacerlo hay que tratar de que las empresas se comporten de la manera más humanizada posible.

Existe el convencimiento de que es posible configurar un «alma virtual» a través de la gobernanza (o gobierno corporativo⁹). En efecto, la gobernanza es útil, no sólo para definir el objeto social de la empresa, sino también para definir el propósito, la misión, visión, valores, código ético y todas las políticas (laborales, medioambientales, de igualdad de género, fiscales, retributivas, etcétera) que guiarán sus actuaciones. En dichos documentos se pueden incluir cuatro tipos de elementos clave, que introducen

⁹ Ver ejemplo en IBERDROLA. «Las ideas fuerza del Sistema de gobierno corporativo». Gobierno Corporativo. 2019, en: <https://www.iberdrola.com/gobierno-corporativo/sistema-gobierno-corporativo/ideas-fuerza#0>

restricciones a la forma de proceder de los directivos y trabajadores a la hora de establecer sus planes operativos o estratégicos, y que cambian por completo el viejo paradigma:

- a) Orientación a los ODS: la gobernanza puede impregnarse de referencias a compromisos en todos los ODS en cada uno de los documentos/políticas que la integran.
- b) Dividendo social: se puede cambiar el antiguo objetivo de maximizar el beneficio mercantil/económico por el más amplio de maximizar las aportaciones a la Agenda 2030, que también incluye una parte de beneficio mercantil.
- c) Grupos de interés (*Stakeholders*): se puede ampliar el colectivo hacia el cual se destina el dividendo social alcanzado, desde el del antiguo paradigma (los accionistas) al más amplio conjunto de los grupos de interés que son afectados por las actividades de la empresa (los propios accionistas, sus suministradores, sus trabajadores, sus clientes y, en general, las sociedades en que actúa la empresa).
- d) Compromisos e instrumentos específicos: la gobernanza puede establecer hitos que concreten determinados compromisos a cumplir relacionados con los ODS (por ejemplo, metas de reducción de emisiones, porcentajes de participación de la mujer en los órganos de dirección, restricciones a prácticas fiscales, sometimiento a códigos voluntarios que restringen prácticas que, aun siendo legales, no son sostenibles) o también puede utilizar instrumentos que guíen el proceso de toma de decisión de los directivos y demás trabajadores (por ejemplo, ligar parte de las retribuciones al cumplimiento de determinados objetivos de sostenibilidad).

Nuevo objetivo de las empresas:

***Maximizar Dividendo Social (medioambiental,
económico, social)***

Todo lo anterior, al establecerse en documentos que son del dominio público, genera presión (desde dentro y desde fuera) hacia los responsables en las empresas de proyectar sus planes estratégicos. La sociedad en general, los mercados de capitales, los medios de comunicación, las ONG y sus propios empleados exigirán rectificar aquellas actividades ordinarias o los planes estratégicos cuando se alejen de los compromisos establecidos en su gobernanza o incumplan las restricciones impuestas. Y lo mismo ocurrirá si futuros responsables de las empresas que sean distintos a los que definieron los compromisos actuales, por motivos coyunturales u oportunistas, pretendan modificar (a peor) el «alma virtual» de la empresa.

En resumen, las empresas deben involucrarse en la consecución de la Agenda 2030 por motivos de supervivencia, de rentabilidad y de responsabilidad. Pero también por el hecho de que, sin ellas, es imposible resolver problemas de la magnitud que se plantean en la Agenda 2030.

Michael Porter¹⁰ ya indicaba hace muchos años que con la filantropía no se arreglan los graves problemas de la humanidad. Por ejemplo, los más de 1000 millones de personas que no tienen electricidad, o los graves problemas de falta de agua potable en gran parte de la población, o las necesidades educativas, de erradicación de hambre y enfermedades... La filantropía ha sido, es y seguirá siendo, muy importante, pero con ella se solucionan partes muy pequeñas de los grandes problemas. Para solucionar estos hay que escalar las soluciones. Hay que generar recursos económicos en los proyectos, que generando rentabilidad vuelvan a generar nuevos recursos que permitan, no solo garantizar la sostenibilidad operativa de las primeras fases de las implementaciones, sino seguir aumentando la escala con nuevas inversiones y restitución de las antiguas en un círculo virtuoso sostenible en el tiempo y en el volumen. Para ello es básico el conocimiento que aportan las empresas como expertas generadoras de recursos sostenibles, en base a sus capacidades de compra, accesos a mercados de capitales, gestión de inversiones y operaciones o búsqueda de eficiencias.

En la propia Declaración del 25 de septiembre en que la ONU aprueba la Agenda 2030¹¹, reconoce la importancia del sector privado.

¹⁰ PORTER, Michael. *Why business can be good at solving human problems*. Ted talk en: YouTube, 2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0ilh5YYDR2o>.

¹¹ NACIONES UNIDAS. 21 de octubre de 2015, *op. cit.*

El papel de las alianzas. Nadie puede hacerlo solo

Se ha descrito en el apartado anterior la importancia de la involucración de las empresas en la Agenda 2030. Pero las empresas, o los Gobiernos, o los científicos, o las universidades o las ONG, serían incapaces de solucionar los grandes problemas de la humanidad de manera aislada. De ahí surge la importancia de las alianzas, en general, y de las alianzas público-privadas (APP) en particular (se hace esta diferenciación porque, como se comentará luego, también son importantes las alianzas entre iguales, como por ejemplo entre empresas, entre Gobiernos, entre partidos políticos, etcétera). Y no es suficiente con que esas alianzas recojan solo a dos o tres de dichos colectivos. La Agenda 2030 requiere de la participación de todos, con el máximo de sus capacidades. Esto queda refrendado en la Resolución de aprobación de los ODS en septiembre de 2015: «Estamos decididos a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas»¹². Lo refrenda el ex secretario general de la ONU Ban Ki-moon: «Para aplicar con éxito la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debemos pasar rápidamente de los compromisos a la acción. Para ello, necesitamos alianzas sólidas, inclusivas e integradas a todos los niveles»¹³. Y, por disponer también de un punto de vista desde el mundo empresarial, Bill Gates señala que: «El poder no viene del conocimiento capturado, sino del conocimiento compartido»¹⁴.

A partir de la publicación de la Agenda 2030, todo proyecto de cualquier índole (industrial, social, educativo, en países desarrollados o en vías de desarrollo, de empresas multinacionales o de pymes, de empresas privadas o públicas) debería ser contemplado bajo el paraguas de lo que dicho proyecto aporta al cumplimiento de la agenda 2030. Esto representa un cambio radical, no solo en el propio objeto y alcance, sino en las habilidades y capacidades de quienes lo deben concebir, plantear, ejecutar y sostener a lo largo del tiempo. Desde el mundo de la universidad, Carlos Mataix señala que: «Las alianzas son las nuevas infraestructuras institucionales que necesitamos para abordar problemas complejos que, a día de hoy, no tienen una solución técnica posible mediante proyectos convencionales»¹⁵.

¹² NACIONES UNIDAS. 21 de octubre de 2015, *op. cit.*

¹³ NACIONES UNIDAS. «Alianzas: Por qué son importantes», en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/17_Spanish_Why_it_Matters.pdf.

¹⁴ GATES, William H. *From Business @ The Speed of Thought: Using a Digital Nervous System*. Nueva York: Warner Books, 1999.

¹⁵ MATAIX, Carlos. Discurso. 2018, en: <http://www.itd.upm.es/2018/07/22/carlos-mataix-las-alianzas-son-las-nuevas-infraestructuras-para-abordar-los-problemas-complejos-del-planeta/>.

Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de alianzas? La casuística es enorme. Se presentan a continuación, sin ánimo de exhaustividad, algunos enfoques y definiciones desde diferentes prismas y con distintos objetivos.

La palabra alianza, según la Real Academia Española de la Lengua (RAE), tiene las siguientes acepciones: «Conjunto de naciones, Gobiernos o personas que se han aliado; pacto, convenio o tratado en que se recogen los términos en que se alían dos o más partes; unión de cosas que concurren a un mismo fin».

Alianza en este artículo se refiere al sentido amplio que se plantea en las acepciones en la definición de la RAE, incluyendo, por ejemplo, redes, plataformas...

Con objeto de impulsar la creación de alianzas, la ONU —la principal gran alianza planetaria— plantea distintos niveles de involucración, responsabilidades y actores, y sensibiliza a crear alianzas para impulsar la acción: «Las alianzas de múltiples interesados serán fundamentales para aprovechar la relación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a fin de mejorar su eficacia y repercusión y acelerar los progresos en la consecución de los objetivos». Y continúa: «Todos los países deberán elaborar regularmente exámenes de los progresos realizados, que contarán con la participación de la sociedad civil, las empresas y representantes de los distintos grupos de interés. ¿Qué podemos hacer para ayudar? Participar o crear un grupo en tu comunidad local que tenga por objeto impulsar la acción para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Alentar a los Gobiernos a asociarse con las empresas para la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible».

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas (UN Global Compact¹⁶) es una iniciativa creada en 2000 impulsada por Kofi Annan para crear la mayor plataforma de compromiso colectivo empresarial de aquellas empresas alineadas con la sostenibilidad y las prácticas responsables. De manera voluntaria, las empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, más de 13 000 a nivel mundial integrados en redes nacionales, se comprometen a cumplir 10 principios que tratan temas de Derechos Humanos, Medioambiente, Laborales y Corrupción (ver cuadro 1), estando obligadas a comunicar de manera transparente la forma en que han alcanzado dicho cumplimiento. Además de la adscripción a dicho Pacto, a partir de 2015, con la aprobación de la Agenda 2030, las entidades integradas en el UN Global Compact disponen de múltiples iniciativas de acción y concienciación relacionadas con los ODS. En dichas iniciativas, muchas de ellas impulsadas por las redes locales, se crean alianzas generales o específicas para proyectos concretos en las que participan empresas, universidades, administraciones y ONG.

¹⁶ UN GLOBAL COMPACT. Pacto Mundial. «Diez Principios». En: <https://www.pactomundial.org>.

Cuadro 1

Los 10 Principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas

Derechos Humanos

Principio nº 1. Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos.

Principio nº 2. No ser cómplice de abusos de los derechos.

Ámbito Laboral

Principio nº 3. Apoyar los principios de la libertad de asociación y sindical y el derecho a la negociación colectiva.

Principio nº 4. Eliminar el trabajo forzoso y obligatorio.

Principio nº 5. Abolir cualquier forma de trabajo infantil.

Principio nº 6. Eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Medio Ambiente

Principio nº 7. Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.

Principio nº 8. Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.

Principio nº 9. Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

Anticorrupción

Principio nº 10. Las empresas e instituciones deberán trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidos extorsión y soborno.

Volviendo al enfoque que se le da en este artículo, una alianza (que funcione...) es toda aquella unión en que la suma de las aportaciones de las partes de la misma proporciona un resultado que supera a la suma de acciones individualizadas (1+1 es mayor que 2). En la alianza cada parte aporta lo que mejor sabe hacer, que se ve reforzado por las cualidades que otras de las partes aportan y que, en solitario, aquella era incapaz de añadir a sus capacidades.

Por ejemplo, en una alianza para un proyecto de una infraestructura de ayuda al desarrollo (un hospital, una carretera, un parque eólico, una escuela, un aeropuerto, etcétera), el Gobierno regional aportaría capacidades normativas en la legislación de la que es competente para facilitar el desarrollo técnico y administrativo del proyecto en la región; el Gobierno central aportaría la adaptación de las normas legales y regulatorias a los inversores, para otorgar mayores garantías de recuperación de las inversiones a lo largo de la vida del proyecto si este cumple con los compromisos planteados en la fase de diseño; las empresas que participan en las distintas etapas del proyecto (diseño, inversión, explotación, etcétera) aportarían sus conocimientos y capacidades de movilización de recursos técnicos, humanos, financieros; los inversores aportarían el capital al menor coste posible, dadas las condiciones regulatorias y administrativas establecidas por las administraciones de la alianza, dada la solvencia de las empresas encargadas de la ejecución y mantenimiento del proyecto y dadas las condiciones de paz social que han permitido alcanzar las comunidades en las que se va a ejecutar el proyecto, las cuales han estado también involucradas en el proyecto desde su génesis y se han comprometido a participar en la fase de mantenimiento; las ONG medioambientales habrían prestado su apoyo en la fase de diseño del proyecto para garantizar la sostenibilidad medioambiental y las ONG sociales habrían ayudado a intermediar entre todas las partes implicadas.

Este es uno de los innumerables ejemplos de cómo se puede configurar una alianza y por qué los ODS necesitan para su éxito de las mismas. Y son válidas tanto las alianzas complejas, como la descrita en el párrafo anterior, como las aparentemente más sencillas, entre solo dos partes. Y entre cualquier tipo de actores. Por ejemplo, qué importante es, en el complejo mundo en que vivimos, el que dos partidos políticos de distinto signo se pongan de acuerdo para eliminar muchas de las barreras que impiden la consecución de algunas de las metas de los ODS en sus ámbitos de responsabilidad. Se verá más adelante algunas de las fórmulas que permitirían potenciar el acercamiento a las alianzas por parte de actores supuestamente incompatibles.

En los procesos iniciales de las alianzas orientados a proyectos de la Agenda 2030, hay una fase crítica que puede significar el éxito o el fracaso de las mismas: la fase de las barreras de desconfianza. En esa fase, los unos desconfían de los otros: las ONG y las administraciones no se fían de la fortaleza de ese «alma virtual» de las empresas, que pretende aportar un dividendo social y no solo un dividendo mercantil para sus accionistas; las empresas y las administraciones no se fían de que las ONG tengan en cuenta que los proyectos sostenibles deben tener objetivos de rentabilidad; las ONG y las empresas no se fían de que las administraciones mantengan sus compromisos

legales y regulatorios y que no los modifiquen por conveniencia electoralista o coyuntural.

Esa desconfianza hace que, en las fases iniciales de la alianza, pueda ocurrir que los procesos se ralenticen y sean más ineficientes de lo que serían si cada una de las partes acometiese el proyecto por su cuenta. Es aquí donde, como veremos, algunas de las habilidades y cualidades personales de los integrantes de las alianzas deben aflorar: el liderazgo y la capacidad técnica, pero también la paciencia, la empatía, la autocrítica e, incluso, el sentido del humor.

La elección de las personas que intervienen en las alianzas es clave para el éxito de las mismas. Por ello, en el mundo de la Agenda 2030 no se debería obviar la formación en habilidades personales y transversales como las citadas, y en otorgar las labores de interlocución a personas con dichos conocimientos: personas empáticas que tiendan puentes y hagan el permanente ejercicio de ponerse en el papel del otro; personas que no identifiquen un error de una contraparte en la alianza como una mala voluntad sin dar oportunidad a que se exponga una explicación de los motivos del error; personas que sean autocríticas y valientes en reconocer los lógicos errores que se cometen en proyectos novedosos sin interpretar que dicho reconocimiento es una pérdida de posición de negociación. En definitiva, personas que sepan valorar lo bueno de las otras partes y sean tolerantes y comprensivos con sus fallos.

De manera sugerente, podríamos decir que nos falta un ODS que se llamase algo así como: «ODS 18: Potenciando a las personas».

En él, las metas serían individuales, y deberían ser, al menos, dos: la empatía y el sentido del humor. ¡Cuánto avanzarían el resto de ODS si se cumpliera el ODS 18!

Superada la fase de desconfianza de la alianza, aflora su verdadero potencial. Cada parte aporta sus conocimientos de manera reforzada por el impulso que le da el apoyo de las otras partes: $1+1>2$.

En superar esa fase de desconfianza trabaja la Unidad de Alianzas Público-Privadas de Naciones Unidas en su sede de Ginebra (UNECE)¹⁷; su principal objetivo es: «aumentar la experiencia de los Gobiernos para identificar, negociar, gestionar e implementar proyectos de APP exitosos. Esto se realiza a través del intercambio de conocimientos y experiencias de PPP (por sus siglas en inglés) por parte de los Estados miembros, incluidos expertos de los sectores público y privado, particularmente en la identificación y prueba de las mejores prácticas. Las actividades resultarán en estándares, guías sobre las mejores prácticas, estudios y herramientas innovadoras

¹⁷ UNECE. «Public-Private Partnerships (PPP)». En: <http://www.unece.org/ceci/ppp.html>

que se pueden utilizar en programas de capacitación». Desde 2015, este diseño de estándares (que permiten para quienes los adopten disminuir los tiempos de la fase de barreras de desconfianza al estar redactados con el sello de Naciones Unidas y habiendo sido diseñados con aportaciones de expertos de todas las partes) se ha orientado a ayudar al cumplimiento de los ODS¹⁸.

Por su lado, el Banco Mundial utiliza una definición¹⁹ para la Alianza Público-Privada más orientada a una especial forma de relación contractual que se establece entre las partes públicas y privadas, diferenciándola de otro tipo de proyectos de contratación pública, como son, por ejemplo, los «llave en mano». Para esta organización, una APP es «un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental, para proporcionar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume una responsabilidad significativa de gestión y riesgo, y la remuneración está vinculada al rendimiento».

Un ejemplo que permite ver reflejados muchos de los conceptos explicados anteriormente en una alianza en su acepción más amplia es la alianza multiactor Shire²⁰, llevada a cabo con liderazgo español para innovar y mejorar los servicios de electrificación en el campamento de refugiados de Adi-Harush de Shire en Etiopía. Los miembros de esta alianza multiactor son el Centro de Innovación y Tecnología para el Desarrollo en la Universidad Politécnica de Madrid, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y tres empresas españolas líderes en el sector de energías renovables e iluminación —Iberdrola, Fundación Acciona Microenergía y Philips (Signify)—. La alianza también tiene como socios colaboradores a la Agencia de Refugiados de la ONU, a la ONG ZOA como socio de implementación en el terreno, al Consejo Noruego de Refugiados y a la Empresa de Electricidad de Etiopía. Por lo tanto, actores públicos, privados, de diferentes sectores y de diferentes países. Todo un laboratorio de innovación para el ODS 17.

La primera fase, finalizada en 2018, después de casi 4 años, representa lo que antes describimos como fase de disminución de barreras de desconfianza. Seguramente cada parte habría podido hacer por su cuenta lo que se ha hecho en menos tiempo. Pero ya se ha lanzado una nueva fase, la escalable, para el período 2018/2021, que es la que aportará todo el potencial de la alianza. Al inicio de la primera fase la situación era la siguiente: miles de refugiados, con un suministro eléctrico irregular y

¹⁸ UNECE. International PPP Centre of Excellence. «Promoting People-first PPPs for sustainable development». En: <https://www.unceppp-icoe.org/people-first-ppps/>.

¹⁹ BANCO MUNDIAL. PPPLRC. Public-Private-Partnership Legal Resource Center. «¿Qué son las asociaciones público-privadas?». En: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>.

²⁰ Alianza Shire. «El reto». En: <http://www.itd.upm.es/alianzashire/?lang=es>.

peligroso, que agravaba la ya depauperada seguridad del campamento ante la falta de iluminación nocturna, que afectaba principalmente a las mujeres y niñas. Estas, que además estaban a cargo de la recolección de leña, se exponían a riesgos de seguridad y violencia de género cuando se alejaban a buscarla. El uso de biomasa para calentarse y cocinar y el uso de diésel para la generación de electricidad degradó el entorno debido a la deforestación en los alrededores y la emisión de gases contaminantes.

La mejora de la electrificación en esta primera fase, capacitando profesionalmente y utilizando posteriormente a los propios refugiados en las labores técnicas de implementación y mantenimiento, mejorando la electrificación de los equipos sanitarios y la escuela, la iluminación nocturna, etcétera, ha ayudado a mejorar la vida de las personas, desarrollando muchos elementos directamente relacionados con los ODS²¹: más seguridad, mejores condiciones sanitarias, más empoderamiento de la mujer, más educación, más empleo para el personal local, menos afección al medioambiente (detención de la deforestación, disminución de emisiones).

Después de analizado el éxito de la primera fase, en la que el primer obstáculo fue derribar las barreras de desconfianza y crear el entorno colaborativo de la alianza, se ha lanzado la segunda fase a otros cuatro campos de refugiados (a los que se añadirán sus respectivas comunidades de acogida) que permitirá poner en valor las experiencias adquiridas y sacar partido de la escalabilidad que da la alianza.

Recomendaciones surgidas de la experiencia e instrumentos para mejorar las alianzas: necesitamos un nuevo ODS 18

En el mundo globalizado y complejo actual, hay que disponer de miradas creativas hacia una nueva realidad, pero también miradas transformadoras hacia las prácticas y habilidades existentes.

Trabajar en alianzas es complejo. Ya se ha dicho que el primer problema que hay que solucionar es reducir las barreras de desconfianza mutua y aumentar la credibilidad entre los socios. ONG, administración, instituciones multilaterales, empresas privadas, comunidades beneficiarias. Se requiere desarrollar *nuevas habilidades de relación*. Algunas alianzas han fallado, bien porque no han superado la fase de barreras de desconfianza o bien porque las personas que las integraban no han sabido superar los retos que se les iban planteando. A veces esto no era motivado por la falta de conocimiento técnico de las personas, sino por la falta de habilidades

²¹ Para ver lo que significa la llegada de la electricidad en relación a la consecución del resto de ODS, ver SALLÉ, C. «7=17: Universal Access with renewable energy as leverage to help attain all SDG». *Clean Energy Law and Regulation: Climate Change, Energy Union and International Governance*. Londres: Wildy, Simmonds and Hill Publishing, 2017, pp. 252-275.

transversales, o porque no existían instrumentos de apoyo de la propia alianza para solucionar los problemas de diversa índole que surgían en la alianza, o porque no se supo innovar y adaptar las restricciones que, desde los rígidos procedimientos históricos existentes en cada una de las entidades que configuraban la alianza, se querían imponer a esta.

Por ello es crítica la elección de las personas que actuarán de interlocutores de las distintas entidades y actores que intervienen en la alianza, dotarse de instrumentos de apoyo a la misma y ayudar a cambiar la forma de relación de las distintas entidades con esta nueva figura, que más que otra entidad es un ecosistema en sí mismo.

Todo lo anterior no sólo es válido para grandes alianzas, sino incluso para las más pequeñas con, por ejemplo, sólo dos actores.

Se presenta a continuación una serie de recomendaciones emanadas de las experiencias —positivas y negativas— en algunas alianzas, sin ánimo extensivo en ella, lo cual daría para un libro entero. Se dividen en las orientadas a posibilitar el entorno administrativo en el que se desenvuelven las alianzas, las orientadas a las personas que se integrarán en la alianza, las orientadas a las entidades de las que provienen las personas y las dirigidas a la propia entidad que representa la alianza en sí.

a) Adaptar el mecanismo problema/solución tradicional y el entramado administrativo (legal, normativo, regulatorio) existente para viabilizar las alianzas en el mundo de la Agenda 2030.

Tal como se ha comentado anteriormente, las alianzas son las nuevas infraestructuras que posibilitan cumplir la Agenda 2030. Pero la idiosincrasia de las nuevas alianzas se compadece mal con a) la forma tradicional de analizar los problemas, encontrar sus soluciones para luego escalarlas y b) con los actuales marcos administrativos (nacionales e internacionales) que establecen leyes, normas y regulaciones. Ni la forma tradicional de resolver problemas y escalarlos ni el entramado administrativo vigente se adaptan a las nuevas necesidades de relación, actuación, financiación, innovación, gestión de riesgo... y, por lo tanto, rigidizan la participación de las diversas entidades (públicas, civiles, empresariales) en las modernas alianzas. Dichos marcos no están preparados para ecosistemas de cooperación multiactor en regímenes de actuación desconocidos y ante los cuales hay que ir haciendo ajustes dinámicos y flexibles con nuevas formas de actuación; más bien, van en contra de ellos. Por lo tanto es clave abordar, desde ámbitos nacionales, pero también internacionales, una revisión de los citados marcos administrativos.

De cara a analizar la forma de viabilizar los retos que la Agenda 2030 presenta para las alianzas, existen ya algunas²² experiencias de innovación interesantes, algunas centradas en ver cómo debe reenfocarse el sistema mediante el cual las entidades financiadoras (sean públicas o privadas) modifican su rol y su actuación en el marco de las alianzas: «[...] el “enfoque tradicional” [...] es adecuado para problemas *ordenados o estructurados* [...] En el enfoque tradicional subyacen dos hipótesis que, cuando se aplican a problemas ODS, se convierten en dos limitaciones fundamentales que lo invalidan. En primer lugar, se presupone que es posible aislar el problema hasta establecer relaciones causales lógicas entre el propio problema y una potencial solución que se puede concebir de antemano. En segundo lugar, se acepta la hipótesis de linealidad en la propagación y expansión de las soluciones cuando estas demuestran su éxito». Lo anterior —explican— lleva a la «sobresimplificación» de los problemas, lo cual lleva a aceptar, implantar y persistir en soluciones precipitadas, que se diseñan «de una vez y desde un despacho, poco fundamentadas y a menudo influidas por patrones y modas que se imponen», señalando que la citada linealidad «es herencia de modelos industriales propios de los mercados de consumo y se puede resumir así: en la medida en que un proyecto da lugar a una buena solución, esta será adoptada masivamente por los usuarios que se benefician de ella, sean estas instituciones o personas». Concluyen que esta lejanía de la realidad provoca resistencia a la adopción de nuevas soluciones lo que «explica la frustración de muchas organizaciones financiadoras con respecto a la tan deseada “escalabilidad”. Los proyectos no logran escalar, a pesar de la insistencia en la puesta en marcha de “proyectos piloto” o demostradores, inspirada en los enfoques de innovación tecnológica. Lo que hay que cambiar no son solo los procesos de valoración de proyectos y de asignación de recursos. Para abordar problemas ODS tiene que cambiar, sobre todo, la posición, los indicadores y las funciones que ocupan las organizaciones financiadoras en su relación con otros actores»²³ .

b) Adquirir competencias transversales en las personas

- i. **Empatía:** Es uno de los elementos más necesarios en todos los ámbitos de la sociedad actual. Pero sobre todo en aquellos encargados de tomar las decisiones políticas, empresariales, sociales... Hay que aprender a escuchar de manera activa. Saber ponerse en el papel de la otra parte para entender el porqué de sus argumentos.

²² VV. AA. *Plataformas que activan la Innovación. Un nuevo enfoque para la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Palma: Fundación Bancaria «La Caixa», 2018.

²³ MATAIX, Carlos. «Financiación e impulso de Plataformas para ODS». En *Plataformas que activan la Innovación. Un nuevo enfoque para la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Palma: Fundación Bancaria «La Caixa», 2018b, capítulo 7.

- ii. **Paciencia y constancia.** Sobre todo en las primeras fases, cuando las barreras de desconfianza están en su máxima altura.
- iii. **Generosidad.** Saber ceder. Cediendo un poco todos, todos terminan ganando. Hay que saber reconocer los logros del otro. Ser tolerante y comprensivo con sus fallos.
- iv. **Humildad y aprender a dejar el ego aparte.** Seguramente la competencia más compleja de alcanzar. Hay quien dijo que cualquier proyecto es alcanzable siempre que los responsables de llevarlo a cabo estén dispuestos a que el reconocimiento se lo lleve otro.
- v. **Saber quitarse el gorro.** Los socios individuales de una alianza tienen un problema de doble dirección: cuando pasan del entorno administrativo / empresarial propio de sus empresas al entorno de alianza, y viceversa. También es una competencia complicada de desarrollar.
- vi. **Visión estratégica/amplitud de miras.** Tener clara la hoja de ruta, sabiendo descartar las pequeñas barreras o distracciones de índole menor que impiden la consecución de lo mayor.
- vii. **Mente abierta para innovar y para la búsqueda de sinergias remotas.** Federico Mayor Zaragoza: «La inercia es lo que hace que intentemos resolver los problemas de hoy con fórmulas de ayer. Lo que tenemos que hacer es reinventar el futuro»²⁴. Las sinergias remotas —ligar dos elementos/procesos/ideas/entidades/proyectos que, supuestamente no tienen ninguna relación entre sí pero que de su unión surgen soluciones a problemas— son innumerables. Solo requieren de no poner restricciones al pensamiento lateral.
- viii. **Sentido del humor.** El sentido del humor sólo sirve para una cosa: para todo.

²⁴ WIKIQUOTE. «Federico Mayor Zaragoza». En: https://es.wikiquote.org/wiki/Federico_Mayor_Zaragoza.

c) Adquirir competencias propias en los actores (instituciones, administraciones, empresas, ONG) susceptibles de integrarse en alianzas o apoyarlas periódicamente.

- i. **Adaptar los procedimientos internos y de relación con el exterior de las entidades a las crecientes relaciones con alianzas.** Cuando una entidad participa en múltiples alianzas, termina detectando que los procedimientos históricos de funcionamiento de la citada entidad (normas internas, criterios de seguridad y gestión de riesgo, etcétera) chocan permanentemente, por su rigidez o diferencia de enfoque, al confrontarlos con los existentes en las otras partes que integran las alianzas. Esto, o bien ralentiza o introduce numerosas ineficiencias en los procesos que se llevan a cabo en las alianzas, o termina haciéndolas fracasar. Lo mismo ocurre con distintas entidades (gubernamentales que establecen regulaciones, financieras que prestan capital, académicas o consultoras que suministran conocimiento, etcétera) que, aunque no sean parte integrante de una alianza, tienen habituales colaboraciones o prestaciones de servicio.

Por ello, los procedimientos históricos (regulatorios, operativos, de mediación, de consulta, de resolución de conflictos...) de todos los actores susceptibles de integrarse en alianzas o de relacionarse de cualquier forma con ellas deberían adaptarse a la nueva realidad de relaciones con esas nuevas entidades complejas que son las alianzas.

- ii. **Saber seleccionar las alianzas en las que se participa.** En muchos casos, sin mala intención, se crean numerosas alianzas con objetivos muy similares. Lo primero que habría que intentar desde una entidad que es invitada a varias iniciativas similares es tratar de convencer de la necesidad de aunar esfuerzos en una única alianza. Si esto no fuese posible, es importante saber seleccionar la alianza en la que se va a facilitar, en función de los objetivos de la misma, sus capacidades y los recursos —financieros y humanos— que haya que dedicar a participar en ella. Si no se hace este análisis se corre el riesgo de dispersar los recursos y fuerzas, ambos de carácter limitado y, por tanto, sin capacidad de atenderlas eficazmente, provocando el desánimo y frustración en las personas.

d) Dotar a la alianza de competencias e instrumentos colectivos

- i. **La primera alianza dentro de la alianza: el ODS 5.** Las alianzas se crean porque se busca sumar, innovar y cocrear juntos. Si todas las personas que forman la alianza son del mismo género, se pierde un punto de vista muy importante y puede que en muchas ocasiones esto signifique que, a la hora

de aportar ideas para solucionar un problema, 1+1 siga siendo 1. Por ello, ¿por qué limitar las capacidades de la alianza?

ii. Dotar a la alianza de su «propósito», de su propia identidad y valores.

Tal como plantean las teorías más avanzadas de organizaciones sostenibles, es importante crear un ecosistema con su personalidad propia, que genere espíritu de pertenencia y, con ello, ayude a cumplir las metas planteadas. Por ejemplo, es interesante la teoría evolutiva desarrollada por Frederic Laloux²⁵, que plantea que las organizaciones deberían tener una triple faceta: a) que exista un liderazgo compartido y distribuido; b) que todos los que integren la organización compartan un propósito evolutivo, y c) que quienes la integren no tengan que transformar su perfil personal y puedan desarrollar su aportación con plenitud (*wholeness*). «Las organizaciones evolutivas o azuladas (*teal*), que son como seres vivos, se basan en las capacidades de sus miembros para alcanzar la misión de la organización, usando mecanismos de autoorganización. La planificación y el control, típicos de las organizaciones orientadas al logro, se sustituyen por grupos pequeños de trabajadores que asumen las funciones de gestión... Los tres principios que rigen estas nuevas organizaciones —autogestión, plenitud y propósito evolutivo— son sin duda revolucionarios, pero a su vez la única respuesta sensata a la complejidad»²⁶. Complicados atributos —sobre todo el primero—, motivo por el cual es muy importante que las personas que integren la alianza se doten de las competencias transversales señaladas en apartados anteriores.

iii. Difundir el «propósito», objetivos y logros de la alianza hacia el exterior.

En el mundo actual, lo que no se comunica no existe o corre el riesgo de que la narrativa se la hagan otros. Por lo tanto, son muy importantes las labores de comunicación y sensibilización hacia el exterior, que no sólo ayuden a la motivación de los miembros de la alianza, sino que ayuden a captar seguidores en el exterior de los objetivos que persigue la misma.

iv. Dotar a la alianza de flexibilidad y adaptabilidad. Las alianzas orientadas, total o parcialmente, a la agenda 2030 deben recorrer un terreno desconocido, normalmente con urgencia y ambición como elementos de partida. Sus procedimientos de actuación deben, por lo tanto, poderse adaptar al *learning-by-doing* y ser diseñados evitando rigideces que ralenticen o hagan descarrilar el proyecto. De nuevo, aquí, las competencias transversales de las personas son un elemento clave.

²⁵ LALOUX, Frederic. *Reinventing Organizations*. Oxford: Nelson Parker, 2014, disponible en: <http://www.reinventingorganizations.com/>.

²⁶ MORENO, Ana. *La revolución silenciosa del profesional del siglo XXI*. El crecimiento personal como palanca para el cambio en la organización. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2017.

- v. **Detectar ralentizadores, free-riders o SDG-washers.** Siempre hay algunos miembros interesados en ingresar en las alianzas, no ya para ayudar a cumplir con el propósito de la misma, sino con intereses espurios que pueden hacer mucho daño a la entidad. Esto ocurre cuando alguien tiene interés en ralentizar los trabajos porque el objetivo de la alianza es contrario a sus intereses (*ralentizadores*), o porque, sin aportar mucho trabajo, quiere sacar partido del trabajo del resto de miembros, porque sabe que estos lo sacarán adelante con o sin él (*free-riders*), o porque solo quiera participar para limpiar su imagen (*SDG-washers*, que, relativos al ODS 13, son los denominados *green-washers*), sin que sus objetivos reales estén ligados a los de la alianza. Hay que ser capaces de detectar estas conductas y evitar que pongan en riesgo la finalidad de la alianza y/o que desde el exterior pueda descalificarse a la misma por la actuación fuera de la alianza de dichos miembros.
- vi. **Captar y tener en cuenta las visiones de otras partes del exterior.** Plataformas de Inteligencia Colectiva. Por motivos de pragmatismo, en una alianza no es siempre posible tener representadas todas las visiones posibles, en especial la de los ciudadanos. Por ello es importante tener mecanismos que permitan captar estas formas distintas de pensar para enriquecer y dar mayor rigor a los trabajos de la alianza. Uno de los instrumentos de mayor interés para captar dichas visiones externas no representadas en las alianzas son las denominadas «plataformas de Inteligencia Colectiva²⁷». En ellas, se saca partido de las aportaciones de muchísimas personas, expertas en un determinado campo de actividad, que trabajando en red van solucionando de manera interactiva problemas complejos que se les plantean.
- vii. **Indicadores y medidores.** Es importante que las alianzas sepan medir el avance y ralentización de los objetivos y sus metas, con objeto de proporcionar diagnósticos de situación que las doten de operatividad y eficacia.
- viii. **Sistema de mediación interno ante conflictos.** Con absoluta certeza, y fruto de las complejidades de los problemas a abordar y la distinta idiosincrasia, talante y procedencia de las personas y entidades que forman las alianzas, surgirán conflictos de diversa índole. Por ello se deberá

²⁷ Un ejemplo es la plataforma del centro de Inteligencia Colectiva del MIT Climate CoLab (ver <https://www.climatecolab.org/page/about>), orientada a solucionar problemas del cambio climático. En España, el ITD Centro de Investigación en Tecnologías para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid ha adaptado la herramienta del MIT en el CoLAB (<https://madrid-colab.xcolab.org/page/about>). También es interesante la plataforma LivingLAB (<http://www.itd.upm.es/living-lab/>), de alianza del MIT, la Universidad Politécnica y el Ayuntamiento de Madrid para la búsqueda de soluciones en la ciudad de Madrid.

prever un sistema ágil de resolución de los mismos, evitando retrasos o persistencia de situaciones que pudiesen acabar con la alianza. También se habla de disponer en la alianza de «un equipo estable de personas con capacidad de ejercer una función facilitadora e impulsora de alianzas entre actores diversos»²⁸, a los que se denomina «curadores» porque se encargan de mantener engrasada la alianza, facilitando la relación y creando la cultura necesaria para funcionar en el nuevo ecosistema.

Ejemplos de alianzas orientadas a un ODS concreto: ODS 13 de lucha contra el cambio climático y la transición ecológica que este genera

Utilizaremos el ODS 13 de lucha contra el cambio climático para comentar algunas de las alianzas e instrumentos que se han creado —o que están por crearse o que, estando creadas, deben adaptarse— para ayudar a solucionar el considerado por muchos como principal problema de la humanidad. A continuación se mencionan algunas iniciativas —ni mucho menos de manera exhaustiva— proporcionando las referencias para que pueda consultarse y ampliarse la información de las mismas, ejemplificando, dada la pequeña muestra elegida, la gran diversidad que implican los distintos tipos de actores que las integran, los distintos propósitos que las movilizan, el diferente alcance de los objetivos, los distintos sistemas de gobernanza, el uso de variados instrumentos utilizados en su funcionamiento y las diferentes formas de concretar los partenariados según los objetivos que se planteen en cada alianza.

- **El Acuerdo de París**²⁹: este Acuerdo, la mayor alianza de la que puede hablarse para el ODS 13, tiene carácter mundial, con la casi totalidad de los países en ella, y en la que se incluye además a la sociedad civil (ONG, empresas, Gobiernos subregionales, grupos indígenas, academia). Se aprobó en diciembre de 2015, a los tres meses de aprobarse la Agenda 2030. Si bien adolece de problemas, como su lentitud administrativa, la falta de obligatoriedad en algunos de sus compromisos, es el gran referente e impulsor de las distintas iniciativas que se están desarrollando, no sólo en el marco del propio Acuerdo, sino de otras iniciativas paralelas que tratan de resolver algunos de los problemas de los que adolece el Acuerdo.

²⁸ MATAIX, Carlos. 2018b, *op. cit.*

²⁹ NACIONES UNIDAS. Convención Marco sobre el Cambio Climático. «Acuerdo de París». FCCC/CP/2015/L.9 (12 de diciembre de 2015). En: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>.

- **La Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global³⁰**: se lanzó en la Cumbre Climática de Marrakech en 2016 (COP 22) como un marco de acción para impulsar a corto plazo (con horizonte 2020) las iniciativas de la sociedad civil con el fin de cumplir los objetivos del Acuerdo de París. Esta alianza busca promover la colaboración y aglutinar esfuerzos entre Gobiernos y agentes no gubernamentales en sentido amplio (ONG, regiones, sector privado) y cuenta con apoyo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), teniendo a su disposición todo un marco de gobernanza, agenda de eventos e informes propios. La misma dispone de instrumentos que sirven para dinamizar las acciones y promover la colaboración entre agentes, tan interesantes como:
 - i. **Los Climate Champions³¹**: son figuras políticas de alto nivel, designadas en torno a cada COP, que impulsan el diálogo entre Gobiernos y sociedad civil.
 - ii. **La agenda de eventos y reuniones**: la Alianza de Marrakech establece una intensa agenda de eventos técnicos y de alto nivel tanto en las COP y las semanas de clima regionales como en ciclos de reuniones propios. Todos estos encuentros sirven de plataforma para el intercambio de ideas y el establecimiento de un diálogo constructivo.
 - iii. **El portal NAZCA**: es una plataforma web impulsada por la CMNUCC para registrar los compromisos para la acción climática de empresas, ciudades, regiones, Gobiernos regionales e inversores.
 - iv. **Los informes anuales (*Yearbooks*)**: estos informes, que suelen presentarse en el entorno de las COP, constituyen un buen resumen de las principales iniciativas, compromisos e hitos de la Alianza.
- **Alianzas de Ciudades por el clima**: las grandes ciudades del planeta se reúnen en diferentes alianzas (las más conocidas son C40³² y *Covenant of Mayors*³³) para aunar esfuerzos, compartir conocimiento y experiencias y adquirir compromisos, y ejecutarlos, de lucha contra el cambio climático.

³⁰ NACIONES UNIDAS. Convención Marco sobre el Cambio Climático. Alianza de Marrakech. 2016, en: <https://unfccc.int/climate-action/marrakech-partnership-for-global-climate-action>.

³¹ El documento de constitución de la Alianza de Marrakech les encomienda el mandato de promover colaboración entre Estados y agentes no estatales: «The High-Level Champions have the responsibility of convening and facilitating an active dialogue between Parties and non-Party stakeholders».

³² C40 CITIES. «Cities will shape our future». En: <https://www.c40.org/about>.

³³ GLOBAL COVENANT OF MAYORS FOR CLIMATE & ENERGY. <https://www.globalcovenantofmayors.org/>.

- **Carbon Pricing Leadership Coalition**³⁴: es una alianza mundial, en su día lanzada por el Banco Mundial, de carácter voluntario, formada por Gobiernos nacionales y subnacionales, empresas de diversas regiones y sectores, ONG, universidades, etcétera que defiende que se ponga un precio a las emisiones de CO₂ (bien mediante mercados o mediante fiscalidad), y así internalizar este coste medioambiental en los precios de los productos que lo producen, ya que es el principal causante del cambio climático, permitiendo la instauración eficiente del principio de quien contamina, paga. Para ello, promueve entre sus miembros el avance en la aplicación de esquemas de precios de carbono tanto a nivel de políticas públicas como de sector privado, liderando con el ejemplo y estableciendo las conexiones con otros agentes.
- **Powering Past Coal Alliance**³⁵: es una alianza mundial de gobiernos nacionales y subnacionales, empresas y diversas instituciones orientadas a proponer soluciones que potencien el cierre de centrales de carbón.
- **We Mean Business Coalition (WMB)**³⁶: es una alianza de siete organizaciones sin ánimo de lucro, orientadas todas ellas a impulsar la ambición empresarial en la acción climática, promoviendo actuaciones y políticas que aceleren la transición hacia la completa descarbonización.
- **Science Based Targets**³⁷: es una iniciativa orientada a dotar al mundo empresarial, al sistema financiero y a la ciudadanía de mecanismos de estandarización y transparencia en el análisis de las trayectorias de descarbonización de las empresas y en confirmar los compromisos adquiridos por estas para luchar contra el cambio climático. Integran la iniciativa colaborativa, que otorga el reconocimiento a las empresas que lo soliciten, cinco instituciones muy variadas: una entidad de auditoría de transparencia en huella de carbono (Carbon Disclosure Project CDP); un think tank de reconocido prestigio (el World Resources Institute WRI); la ya mencionada United Nations Global Compact (UNGC), y la ONG WWF, con el apoyo de la coalición de coaliciones sobre cambio climático We Mean Business, anteriormente mencionada.

³⁴ CARBON PRICING LEADERSHIP COALITION. En: <https://www.carbonpricingleadership.org/>.

³⁵ POWERING PAST COAL ALLIANCE. En: <https://poweringpastcoal.org/>.

³⁶ WE MEAN BUSINESS. «What we do». En: <https://www.wemeanbusinesscoalition.org/about/>.

³⁷ SCIENCE BASED TARGETS. En: <https://sciencebasedtargets.org/about-the-science-based-targets-initiative/>.

- **Climate Action 100+**³⁸: es otra iniciativa lanzada en 2017 por una parte importante del mercado de capitales y coordinada por cinco de sus socios: Asia Investor Group on Climate Change (AIGCC); Ceres; Investor Group on Climate Change (IGCC); Institutional Investors Group on Climate Change (IIGCC), y Principles for Responsible Investment (PRI). Su objetivo es asegurarse de que las grandes corporaciones responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero, o aquellas que por su relevancia pueden ser un ejemplo, tomen las acciones necesarias para luchar contra el cambio climático.
- **Grupo de Trabajo sobre información financiera relacionada con clima**³⁹ (mejor conocido por sus siglas en inglés TCFD): este grupo de trabajo se crea también por el mundo financiero en virtud de la petición que el G20 hace al Financial Stability Board sobre los riesgos económico-financieros que el cambio climático puede generar en el mundo. El grupo de trabajo ha establecido unas recomendaciones, inicialmente de carácter voluntario, para la inclusión del análisis de los riesgos y oportunidades relacionados con el cambio climático en los informes financieros anuales, para que empresas y otras entidades faciliten la transparencia informativa (disclosure) a inversores, prestamistas, aseguradoras, ciudadanos... sobre cómo están abordando la lucha contra el cambio climático en su gobernanza interna, en la medición de los riesgos que el cambio climático les plantea y en su integración en los planes de negocio.
- **Alianzas y Convenios para la transición energética**: la lucha contra el cambio climático implica la descarbonización de la economía. Las políticas necesarias (impuestos que generen la señal de «quien contamina, paga», cierre de centrales de producción de energía contaminantes como las de carbón, transformación de la industria fabricante de vehículos desde tecnologías que usan combustibles fósiles a vehículos eléctricos) generan impactos en sectores vulnerables (comarcas mineras, industria auxiliar del automóvil convencional). Para mitigar dichos impactos sociales, se crean marcos de apoyo en forma de convenios o contratos macros, que potencian alianzas entre administraciones, empresas, sindicatos, ONG y resto de la sociedad civil para buscar soluciones a dichos colectivos perjudicados por la transición. Dichas soluciones pueden incluir ayudas directas a la jubilación, planes integrales de reconversión con la creación de industrias y

³⁸ CLIMATE ACTION 100+. En: <http://www.climateaction100.org/>.

³⁹ FSB TASK FORCE ON CLIMATE-RELATED FINANCIAL DISCLOSURES (TCFD). En: <https://www.fsb-tcf.org/about/#>.

servicios en la nueva economía que creen empleos o sistemas de formación en las nuevas industrias y servicios a los que se destinan los trabajadores desplazados de sus labores históricas, recolocación, etcétera. Ejemplo de este tipo de actuaciones se han dado en varios países, como por ejemplo en Francia, y se están planteando en el momento actual para España⁴⁰.

- **Grupo español de crecimiento verde**⁴¹: es una alianza española de empresas, multisectorial, que busca desarrollar colaboraciones público-privadas para promover un modelo de crecimiento sostenible a través de un enfoque ambicioso en la lucha contra el cambio climático, la descarbonización de la economía y en materia de economía circular.
- **Comunidad por el clima**⁴²: es una plataforma que busca sensibilizar en la lucha contra el cambio climático, recogiendo los compromisos que presentan administraciones de toda índole, empresas de diversos sectores, instituciones, ONG y ciudadanos, con objeto de ejemplificar en diferentes tipos de actuación posibles desde cada ámbito de actuación.
- **Moving for Climate Now!**⁴³: es una alianza de carácter anual y multiactor coorganizada por la red española de Pacto Mundial de Naciones Unidas e Iberdrola, y en la que a lo largo de sus cuatro ediciones se han integrado ONG, empresas, universidades, entidades de financiación verde, asociaciones de jóvenes, organismos internacionales, deportistas, administraciones públicas, medios de comunicación, científicos... Todos ellos, alineados con la lucha contra el cambio climático, acuden cada año desde 2015 a las Cumbres Climáticas (COP) en bicicleta eléctrica, debatiendo en cada etapa asuntos relativos al cambio climático, y presentando un Manifiesto a las Naciones Unidas en que se solicita desde la sociedad civil una mayor urgencia y ambición en las actuaciones contra el cambio climático.
- **Movimientos religiosos por el Clima**: las religiones también han creado alianzas que buscan concienciar y actuar en la lucha contra el cambio climático entre las comunidades globales, regionales y locales que las integran, así como los ciudadanos que profesan cada una de las religiones, y que interaccionan con las distintas administraciones e instituciones para transmitir sus posicionamientos en la lucha contra el cambio climático. Sin ánimo de exhaustividad ni representatividad, pueden mencionarse, por

⁴⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA. Agenda 2030. «Aprobada la Estrategia de Transición Justa» (22 de febrero de 2019), disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/220219-transicion.aspx>.

⁴¹ GRUPO ESPAÑOL CRECIMIENTO VERDE. En: <https://grupocrecimientoverde.org/>.

⁴² COMUNIDAD #PORELCLIMA. En: <https://porelclima.es/>.

⁴³ MOVING FOR CLIMATE NOW. En: <https://www.movingforclimatenow.org/>.

ejemplo, el Movimiento de Católicos por el Clima⁴⁴ o asociaciones judías⁴⁵ o musulmanas⁴⁶, cada una de las cuales ha presentado posicionamientos públicos de lucha contra el cambio climático⁴⁷, llegando incluso a realizar comunicados de posicionamiento conjuntos de distintas religiones⁴⁸.

- **Movimientos de jóvenes por el clima:** si bien las movilizaciones más mediáticas de los jóvenes a nivel mundial se han dado a conocer a partir de las jornadas de huelga de los viernes, lanzadas a partir de agosto de 2018 por la joven estudiante y activista sueca Greta Thunberg, dando lugar a una nueva y poderosa forma de alianza⁴⁹, ya existían agrupaciones juveniles⁵⁰ cuyo objeto principal era, y sigue siendo, la sensibilización y la presión a los responsables políticos para una acción contra el cambio climático más urgente y ambiciosa. De entre todas las alianzas presentadas en este apartado, las de los jóvenes son las que más apalancan sus distintas líneas de actuación en el uso de las redes sociales.
- **Alianzas ya existentes que se han adaptado o se están adaptando a la Agenda 2030 en general o al ODS 13 en particular:** muchas alianzas que ya existían, cuyos actores eran variados en procedencia geográfica y sectorial y cuyo objeto estaba —parcial o totalmente— orientado a elementos que ayudasen a la descarbonización de la economía (como el Prince of Wales Corporate Leaders Group⁵¹, la Agencia Internacional de Energías Renovables IRENA⁵², la Agencia Internacional de la Energía⁵³, el

⁴⁴ MOVIMIENTO CATÓLICO MUNDIAL POR EL CLIMA. En: <https://catholicclimatemovement.global/es>.

⁴⁵ JEWISH CLIMATE ACTION NETWORK. En: <https://www.jewishclimate.org/>.

⁴⁶ MUSLIM AID. «Climate Change», en: <https://www.muslimaid.org/what-we-do/global-advocacy/climate-change/>.

⁴⁷ FORUM ON RELIGION AND ECOLOGY AT YALE. «Climate Change Statements From World Religions», en: <http://fore.yale.edu/climate-change/statements-from-world-religions/>.

⁴⁸ FORUM ON RELIGION AND ECOLOGY AT YALE. «Climate Change Statements from World Religions», en: <http://fore.yale.edu/climate-change/statements-from-world-religions/interfaith/>.

⁴⁹ YOUTH 4 CLIMATE ESPAÑA. Twitter. <https://twitter.com/youth4spain?lang=es>.

⁵⁰ 350. <https://350.org/about/>; ¡CLIC! Movimiento de Jóvenes Latinoamericanos y Caribeños frente al Cambio Climático. En: <https://clic-movimiento.weebly.com/>.

⁵¹ THE PRINCE OF WALES'S CORPORATE LEADERS GROUP. <https://www.corporateleadersgroup.com/>.

⁵² IRENA. «Climate Change». En: <https://www.irena.org/climatechange>.

⁵³ IEA. «Climate Change». En: <https://www.iea.org/topics/climatechange/>. IEA. «Climate Change». En: <https://www.iea.org/topics/climatechange/>.

World Business Council for Sustainable Development⁵⁴, Global Compact⁵⁵, las diferentes ONG —sin ánimo de exhaustividad ni representatividad, por ejemplo, Greenpeace⁵⁶, WWF⁵⁷, Ayuda en Acción⁵⁸, Cruz Roja⁵⁹— han llevado a cabo, en mayor o menor medida, un proceso de adaptación de su gobernanza, objetivos, propósito, misión, visión, proyectos, instrumentos y partenariado, de cara a alinearse con la Agenda 2030 en general y con la lucha contra el cambio climático a través del Acuerdo de París en particular.

Conclusiones

El ex secretario general de Naciones Unidas Ban Ki-moon, refiriéndose a la pregunta de si había un plan alternativo ante la posibilidad de que el conjunto de los países no acabase firmando el Acuerdo de París, dijo su famosa frase: «No hay Plan B, porque no hay Planeta B». Dicha respuesta es extensible al conjunto de la Agenda 2030 si se nos preguntase si hay otra opción al trabajo colectivo que hay que realizar para resolver los problemas de la humanidad. No hay opción de alcanzar las 169 de los 17 ODS si no se cuenta con el rol de liderazgo de las distintas administraciones; tampoco lo hay si se deja fuera a la sociedad civil; igual que no es posible obviar al relevante papel que el sector privado tiene como instrumento necesario para alcanzar soluciones escalables y sostenibles a los graves problemas que tenemos, ahora y en el futuro. Y siempre con la presencia del ciudadano, en sus diferentes roles, en el centro de las soluciones.

⁵⁴ WBCSD. Climate Action and Policy. Disponible en: <https://www.wbcsd.org/Programs/Climate-and-Energy/Climate/Climate-Action-and-Policy>.

⁵⁵ UN GLOBAL COMPACT. «Join Caring for Climate», disponible en: <https://www.unglobalcompact.org/take-action/action/climate>.

⁵⁶ GREENPEACE. «Cambio climático», en: <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/cambio-climatico/>.

⁵⁷ WWF. «Clima y energía», en: https://www.wwf.es/nuestro_trabajo/_clima_y_energia/.

⁵⁸ AYUDA EN ACCIÓN. «ODS 13: acción por el clima», en: <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/ods-13-clima/>.

⁵⁹ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. «Factores agravantes: cambio climático», en: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/aggravating-factors/cambio-climatico/>.

El rol de las empresas en las alianzas en el mundo de la Agenda 2030 debe basarse en un reenfoque previo de su propósito, más orientado ahora a dotarse de un «alma virtual» a través de las restricciones y compromisos relativos a los ODS que se autoimponen mediante su gobierno corporativo (estatutos, misión visión y valores) y a la maximización de un dividendo social destinado a todos sus grupos de interés (accionistas, trabajadores, suministradores, administradores y sociedad en general).

Las alianzas se demuestran como el mecanismo que hace crecer exponencialmente las aportaciones que de manera individual realizan los distintos miembros que la integran. Uno más uno suma más de dos en una buena alianza. Sea pequeña o grande, entre iguales o diferentes. Siempre se llega más lejos en buena compañía.

Pero para que las alianzas alcancen su máximo potencial hay que dotarlas, a ellas y a sus miembros, de competencias que, en muchos casos, no eran tan necesarias en los antiguos perfiles profesionales de las personas (por ejemplo, la escucha empática o la gestión del ego) ni en modelos organizativos de las asociaciones diseñadas históricamente (por ejemplo, el liderazgo distribuido). Lo mismo ocurre con los nuevos instrumentos que requiere una alianza en el momento actual (redes sociales, plataformas de inteligencia colectiva, mecanismos de mediación, etcétera). Con todo ello se conseguirá que la Alianza pase de ser una entidad burocrática más a convertirse en un motor de cambio, un organismo con vida propia, que suma más que la suma de sus partes, y que es capaz de solucionar los graves problemas que nos afectan a los seres que habitamos y que habitarán la Tierra en las siguientes generaciones.

No hay mejor forma de resumir la importancia de las alianzas en el marco de la Agenda 2030 que citando a Teresa de Calcuta: «Yo puedo hacer cosas que tú no puedes, tú puedes hacer cosas que yo no puedo; juntos podemos hacer grandes cosas».

Bibliografía

(Todos los enlaces a webs han sido consultados por última vez el 8.04.2019)

350. <https://350.org/about/>.

ALIANZA SHIRE. «El reto». En: <http://www.itd.upm.es/alianzashire/?lang=es>.

AYUDA EN ACCIÓN. «ODS 13: acción por el clima», en: <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/ods-13-clima/>.

BANCO MUNDIAL. PPPLRC. Public-Private-Partnership Legal Resource Center. «¿Qué son las asociaciones público-privadas?». Disponible en: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>.

C40 CITIES. «Cities will shape our future». En: <https://www.c40.org/about>.

CARBON PRICING LEADERSHIP COALITION. En: <https://www.carbonpricingleadership.org/>.

¡CLIC! Movimiento de Jóvenes Latinoamericanos y Caribeños frente al Cambio Climático. En: <https://clic-movimiento.weebly.com/>.

CLIMATE ACTION 100+. En: <http://www.climateaction100.org/>.

CLIMATE COLAB. «About the project». En: <https://www.climatecolab.org/page/about>.

COLAB.UPM. «Acerca de Colab.upm». En: <https://madrid-colab.xcolab.org/page/about>.

COMUNIDAD #PORELCLIMA. En: <https://porelclima.es/>.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. «Factores agravantes: cambio climático», en: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/aggravating-factors/cambio-climatico/>.

FSBTASKFORCEONCLIMATE-RELATEDFINANCIALDISCLOSURES (TCFD). En: <https://www.fsb-tcfd.org/about/#>.

FORUM ON RELIGION AND ECOLOGY AT YALE. «Climate Change Statements From World Religions», en: <http://fore.yale.edu/climate-change/statements-from-world-religions/>.

- . «Climate Change Statements from World Religions», en: <http://fore.yale.edu/climate-change/statements-from-world-religions/interfaith/>.
- GATES, W. H. *From Business @ The Speed of Thought: Using a Digital Nervous System*. Nueva York: Warner Books, 1999.
- GLOBAL COVENANT OF MAYORS FOR CLIMATE & ENERGY. <https://www.globalcovenantofmayors.org/>.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Agenda 2030. «Aprobada la Estrategia de Transición Justa» (22 de febrero de 2019), disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/220219-transicion.aspx>.
- GREENPEACE. «Cambio climático», en: <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/cambio-climatico/>.
- GRUPO ESPAÑOL CRECIMIENTO VERDE. En: <https://grupocrecimientoverde.org/>.
- IBERDROLA «Las ideas fuerza del Sistema de gobierno corporativo». Gobierno Corporativo. 2019, en: <https://www.iberdrola.com/gobierno-corporativo/sistema-gobierno-corporativo/ideas-fuerza#0>.
- IEA. «Climate Change». En: <https://www.iea.org/topics/climatechange/>.
- IRENA. «Climate Change». En: <https://www.irena.org/climatechange>.
- JEWISH CLIMATE ACTION NETWORK. En: <https://www.jewishclimate.org/>.
- LALOUX, F. *Reinventing Organizations*. Oxford: Nelson Parker, 2014, disponible en: <http://www.reinventingorganizations.com/>.
- LIVING LAB. «¿Qué es Living Lab Madrid?». En: <http://www.itd.upm.es/living-lab/>.
- MATAIX, C. Discurso. 2018, en: <http://www.itd.upm.es/2018/07/22/carlos-mataix-las-alianzas-son-las-nuevas-infraestructuras-para-abordar-los-problemas-complejos-del-planeta/>.
- . «Financiación e impulso de Plataformas para ODS». *En Plataformas que activan la Innovación. Un nuevo enfoque para la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Palma: Fundación Bancaria «La Caixa», 2018b, capítulo 7.
- MONTALBÁN, J. F., GARRO, I., GASSÓ, J. y SALLÉ, C. «Respuestas organizativas para la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible». *Revista*

- Economía Industrial*. 2018, nº 408. Nuevos Paradigmas Organizativos (II). En: <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/407/MONTALBAN,%20GASS%C3%93,%20GARRO%20Y%20SALL%C3%89.pdf>.
- MORENO, A. *La revolución silenciosa del profesional del siglo XXI. El crecimiento personal como palanca para el cambio en la organización*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2017.
- MOVIMIENTO CATÓLICO MUNDIAL POR EL CLIMA. En: <https://catholicclimatemovement.global/es>.
- MOVING FOR CLIMATE NOW. En: <https://www.movingforclimatenow.org/>.
- MUSLIM AID. «Climate Change», disponible en: <https://www.muslimaid.org/what-we-do/global-advocacy/climate-change/>.
- NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015). En: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.
- . Convención Marco sobre el Cambio Climático. «Acuerdo de París». FCCC/CP/2015/L.9 (12 de diciembre de 2015). En: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>.
- . Convención Marco sobre el Cambio Climático. Alianza de Marrakech. 2016, en: <https://unfccc.int/climate-action/marrakech-partnership-for-global-climate-action>.
- . «Alianzas: Por qué son importantes». En: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/17_Spanish_Why_it_Matters.pdf.
- . «Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible». 2019, en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>.
- PORTER, M. *Why business can be good at solving human problems*. Ted talk en: YouTube, 2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0iIh5YYDR2o>.
- POWERING PAST COAL ALLIANCE. En: <https://poweringpastcoal.org/>.
- THE PRINCE OF WALES'S CORPORATE LEADERS GROUP. <https://www.corporateleadersgroup.com/>.

- SALLÉ, C. «7=17: Universal Access with renewable energy as leverage to help attain all SDG». *Clean Energy Law and Regulation: Climate Change, Energy Union and International Governance*. Londres: Wildy, Simmonds and Hill Publishing, 2017, pp. 252-275.
- SCIENCE BASED TARGETS. En: <https://sciencebasedtargets.org/about-the-science-based-targets-initiative/>.
- UN GLOBAL COMPACT. Pacto Mundial. «Diez Principios». En: <https://www.pactomundial.org>.
- . «Join Caring for Climate», en: <https://www.unglobalcompact.org/take-action/action/climate>.
- UNECE. «Public-Private Partnerships (PPP)». En: <http://www.unece.org/ceci/ppp.html>.
- . International PPP Centre of Excellence. «Promoting People-first PPPs for sustainable development». En: <https://www.uneceppp-icoe.org/people-first-ppps/>.
- VV. AA. *Plataformas que activan la Innovación. Un nuevo enfoque para la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Palma: Fundación Bancaria «La Caixa», 2018.
- WBCSD. Climate Action and Policy. Disponible en: <https://www.wbcsd.org/Programs/Climate-and-Energy/Climate/Climate-Action-and-Policy>.
- WE MEAN BUSINESS. «What we do». En: <https://www.wemeanbusinesscoalition.org/about/>.
- WIKIQUOTE. «Federico Mayor Zaragoza», disponible en: https://es.wikiquote.org/wiki/Federico_Mayor_Zaragoza.
- WWF. «Clima y energía», en: https://www.wwf.es/nuestro_trabajo_/clima_y_energia/.
- YOUTH 4 CLIMATE ESPAÑA. Twitter. <https://twitter.com/youth4spain?lang=es>.

5

La igualdad de género como pilar estructural de la arquitectura de paz y seguridad

Alicia Cebada Romero*

Resumen

En este capítulo se examinan las sinergias entre la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad y la Agenda 2030, a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 16. Se mostrará que existe una íntima conexión entre igualdad, desarrollo y paz, prestando especial atención a la evolución de las Agendas mencionadas y contrastándola con la realidad.

Palabras clave

Mujeres, Paz y Seguridad, ODS 5, ODS 16, Naciones Unidas, igualdad

Abstract

Synergies between the Women, Peace and Security Agenda and the 2030 Agenda are examined in this contribution, in the light of Sustainable Development Goals 5 and 16. Attention will be paid to the intimate connection between equality, development and peace focusing on the evolution of the Agendas and their suitability to transform the reality.

Keywords

Women, Peace and Security, SDG 5, SDG 16, United Nations, equality

* Profesora de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III de Madrid.

Ideas preliminares

En esta contribución se va a explorar la conexión entre las Agendas Mujeres, Paz y Seguridad (en adelante, Agenda MPS) y la Agenda 2030, utilizando los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 16 como puntos de engarce. Si se examinan las dos Agendas a la luz de estos ODS, se desvela la intersección entre la igualdad de género, la paz y el desarrollo y se demuestra que la igualdad salva vidas y que la desigualdad mata y mutila. La desigualdad es un indicador fiable de conflictividad y se llega a expresar mediante violencia, en algunos casos extrema, contra las mujeres. Basta hablar de los feminicidios o de los crímenes sexuales cuya virulencia alcanza cotas inimaginables en algunas situaciones de conflicto y que siguen quedando, en gran medida, impunes.

Hay una continuidad entre las realidades sociales, políticas y económicas antes, durante y después del conflicto. Y esa es la clave que explica el vínculo entre las Agendas a las que antes nos hemos referido. Es verdad, por ejemplo, que la violencia sexual que se desencadena en algunas guerras es diferente de la que se perpetra antes del conflicto, pero encuentra causa en esta última y, más en general, en las pautas de discriminación estructural hacia las mujeres. Es fundamental trabajar en el marco de la Agenda 2030, y en concreto en el ámbito de los ODS 5 y 16, para reducir el riesgo de desencadenamiento de un conflicto violento y para, en caso de que sea inevitable, garantizar que se utiliza el grado mínimo de violencia. Una sociedad igualitaria es una sociedad más inclusiva y menos proclive al desencadenamiento de un conflicto violento. En cambio, una sociedad fracturada por la desigualdad y excluyente está abocada al conflicto, en el que la población que ha sufrido la discriminación en tiempo de paz queda en una situación de vulnerabilidad extrema. Así sucede con las mujeres en comunidades profundamente patriarcales, donde subsisten prácticas aberrantes, contrarias a los estándares de protección de los derechos humanos.

Ni la Agenda MPS, ni la Agenda 2030 se podrán implementar de manera efectiva si no hay un desarrollo de la igualdad entre hombres y mujeres, por lo que los objetivos de desarrollo sostenible 5 y 16 tienen una importancia trascendental. En ellos se concentra gran parte del poder transformador que debe desplegarse para conseguir resultados efectivos que garanticen la transición hacia un modelo económico, político y social comprometido con las personas y con el planeta, porque solo sobre esta base se podrá asegurar una prosperidad sostenible. El secretario general de Naciones Unidas, en su último Informe sobre MPS, apunta en esta dirección cuando declara que para prevenir los conflictos es necesario corregir la desigualdad, que figura entre las causas profundas de aquellos¹. En definitiva, la igualdad de género es, sin ninguna duda, un pilar estructural de la arquitectura de paz y seguridad y del desarrollo humano.

¹ NACIONES UNIDAS. Consejo de seguridad. «Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad». S/2017/861 (16 de octubre de 2017), en: <https://undocs.org/es/S/2017/861>.

Agenda Mujeres, Paz y Seguridad: La igualdad de género en la acción del Consejo de Seguridad

La Agenda Mujeres, Paz y Seguridad se inauguraba con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en el año 2000. Este primer hito fue posteriormente secundado y ampliado con otras ocho Resoluciones. La Agenda surgió como un instrumento de Derechos Humanos, que abundaba en la línea de «humanización» de la seguridad y, por tanto, encajaba con una visión idealista o liberal de las relaciones internacionales.

Tal y como señala Esther Barbé, no cabe duda de que en sus casi 19 años de andadura, la Agenda se ha consolidado normativamente². A decir verdad, se ha creado todo un movimiento participado por las organizaciones internacionales, por los Gobiernos y por las organizaciones de la sociedad civil. Un movimiento que ha sido jalonado por planes de acción nacionales y regionales. Se puede decir que se ha creado una narrativa sólida y se ha conformado una aparente comunidad de voluntades en torno a la Agenda MPS, por lo que —desde esta perspectiva— puede ser presentada como un éxito.

Sin embargo, el último Informe del secretario general de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad³ se abre con un reconocimiento de que la implementación está lejos de ser satisfactoria. Este es el gran desafío: pasar de las palabras a los hechos. Guterres denuncia que son decepcionantes los resultados concretos concernientes a la participación, la protección, la prevención, la planificación con perspectiva de género, el fortalecimiento de la arquitectura de género o la financiación⁴. El secretario general se remite a las resoluciones paralelas sobre paz sostenible del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General⁵, donde se señalaba la importancia de garantizar una participación significativa de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos y en la construcción de la paz, y reconoce la necesidad de incrementar su representación en todos los niveles de adopción de decisiones, llamando a reforzar la asociación con la sociedad civil, incluyendo a las organizaciones de mujeres y a las mujeres activistas por la paz.

² BARBÉ IZUEL, Esther. «Supporting practices inspired by solidarist ideas: the EU in the UNSC Open Debates on Women, Peace and Security». En BARBÉ, Esther, COSTA, Oriol, KISSACK, Robert. *EU policy responses to a shifting multilateral system*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 135-156.

³ NACIONES UNIDAS. (16 de octubre de 2017), p. 1, *op. cit.*

⁴ NACIONES UNIDAS. (16 de octubre de 2017), párrafo 5, *op. cit.*

⁵ NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. «Resolución 2288 (2016)». S/RES/2288 (25 de mayo de 2016), en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10505.pdf>, y NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de abril de 2016». A/RES/70/262 (12 de mayo de 2016).

En lo que se refiere a la participación de mujeres en los procesos de negociación, las cifras siguen siendo decepcionantes. Ellas representan tan solo el 8 % de los negociadores, el 5 % de los testigos o firmantes y el 2 % de los mediadores. Y eso a pesar de que la participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres, en los procesos de negociación hace que el acuerdo final tenga un 64 % menos de probabilidades de fracasar. Y que si ellas participan en el proceso de paz, los acuerdos tienen un 35 % más de posibilidades de durar más de 15 años⁶. Es decir, existe una evidencia sólida de que la participación de mujeres hace la paz más duradera. Sin embargo, los avances son decepcionantes y los resultados discutibles en algunos escenarios. Así, hay procesos en los que, a través de la creación de espacios teóricamente diseñados para facilitar su participación, se las acaba marginando. Es lo que denuncia Mouna Ghanem sobre el Women's Advisory Board, creado en 2016 por Staffan de Mistura, en relación con el conflicto sirio⁷. Como Ghanem señala, hay que estar alerta ante estas iniciativas meramente cosméticas, que no ofrecen una respuesta a la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en los procesos de paz y reclamar no solo la presencia de mujeres, sino que se les permita acceder a espacios desde los que se pueda ejercer influencia, para lo cual se exige la puesta en marcha de mecanismos adecuados.

En lo concerniente a la prevención y la protección, el fracaso se ilustra con la persistencia de la lacra que supone la violencia sexual en los conflictos. Tal y como establece el secretario general de Naciones Unidas en sus informes anuales sobre violencia sexual en los conflictos, esta se expresa a través de violaciones, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, aborto forzado, esterilización forzada, matrimonio forzado, al tráfico de personas con fines de explotación sexual y cualquier otra forma de violencia sexual de una gravedad comparable cometida contra mujeres, hombres, niñas y niños, y que está directamente vinculada a un conflicto⁸.

La violencia sexual aparece como una oscura variable de las guerras desde la más lejana antigüedad⁹. Lejos de disminuir, en el siglo XXI se constata una y otra vez que los crímenes sexuales continúan siendo una constante en los conflictos armados.

⁶ Datos del COUNCIL FOR FOREIGN RELATIONS. «Women's Participation in Peace Processes», en: <https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes>.

⁷ Leer el artículo publicado por ella en *The Independent* para denunciar esta situación: <https://www.independent.co.uk/voices/syria-conflict-resolution-women-sexism-war-a8792271.html>.

⁸ NACIONES UNIDAS. Consejo de seguridad. «Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos» S/2018/250 (23 de marzo de 2018), p. 1, disponible en: <https://undocs.org/es/S/2018/250>.

⁹ MERON, T. «Rape as a Crime Under International Humanitarian Law». *American Journal of International Law*. Julio de 1993, vol. 87, nº 3, p. 424.

Esta realidad atroz discurre subterránea y es refractaria a los métodos cuantitativos, porque no se puede cuantificar lo que no se quiere o, a veces, no se puede contar¹⁰.

El Estudio Global, que realizó un balance de los resultados de la aplicación de la Agenda MPS en 2015, ya había constatado el abismo que separaba la nutrida narrativa de la acción efectiva¹¹. En los últimos años se han multiplicado los llamamientos para superar esa sima y pasar de las palabras a los hechos, sin que se haya logrado hasta el momento transformar definitivamente las dinámicas y las condiciones estructurales que impiden el avance hacia el reconocimiento del derecho de las mujeres a participar plenamente en los procesos de prevención de conflictos y construcción de la paz y en la definición de los nuevos marcos de seguridad y convivencia tras el conflicto. Y en esa transformación estructural, el marco que debe inspirar la acción es la Agenda 2030, interpretada desde la lógica de la igualdad, a la que nos referiremos con detalle en la próxima sección.

En los últimos años se percibe un cierto agotamiento o desfallecimiento por parte de los Estados, que va acompañado de un reforzamiento de posiciones soberanistas que pueden implicar nuevas dificultades para el desarrollo pleno y efectivo de la igualdad en la arquitectura de paz y seguridad. Las posiciones de Rusia y China en los debates del Consejo de Seguridad encarnan esta visión soberanista.

Los avances en la Agenda MPS requieren cambios de gran calado en los modos en que nuestras sociedades están organizadas. No podremos conseguir una participación más justa y efectiva de la mujer si no estamos dispuestos a evaluar y revisar los patrones, la estructura básica de la sociedad, los modelos cultural y económico. Es hasta cierto punto comprensible que una transformación de esta envergadura genere muchas resistencias. Por eso resulta tan difícil avanzar.

Es llamativo que en la Resolución 2242 (2015), impulsada por España durante su bienio en el Consejo de Seguridad, quince años más tarde de la Resolución 1325, se reconozca que es necesario hacer más esfuerzos para que el Consejo de Seguridad interiorice de manera significativa la Agenda. Y para conseguir este objetivo e

¹⁰ CHINKIN, Christine. «Rape and Sexual Abuse of Women in International Law». *European Journal of International Law*. 1994, vol. 5, n° 3, pp. 326-341. La Relatora Especial sobre Violencia contra las Mujeres denunciaba que es el crimen de guerra menos condenado, NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. «Informe preliminar presentado por el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, de conformidad con la resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos». E/CN.4/1995/42 (22 de noviembre de 1994), párrafo 263.

¹¹ COOMARASWAMY, Radhika «Preventing conflict, transforming justice, securing peace: A global study on the implementation of Security Council Resolution 1325». ONU Mujeres, 2015 (en adelante, Estudio Global). Disponible en: <http://wps.unwomen.org/>

imprimir nuevos bríos, la Resolución 2242 introdujo novedades importantes que pueden estar contribuyendo a generar dinámicas nuevas que se traducen en mayores oportunidades de participación para la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres.

Se puede sostener que la Resolución 2242 ha marcado un hito en la evolución de la Agenda, aunque este paso no está exento de polémica. En efecto, esta Resolución generó un interesante debate sobre si la lucha contra el terrorismo debía ser un elemento de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. La profesora de la London School of Economics, Christine Chinkin, declaraba que al vincular la Agenda con los marcos políticos antiterroristas se garantizaba, por un lado, el mantenimiento de la atención política, pero, por otro lado, se producía una instrumentalización y «securitización» de la agenda. Ella mantenía que había que seguir poniendo el acento en la promoción de los derechos de las mujeres, la igualdad y la inclusión¹². En esta línea, el Estudio Global de 2015 establecía con total claridad que la Agenda MPS es un mandato de derechos humanos¹³. Y alertaba contra los intentos de «securitizar» la Agenda y usar a las mujeres como instrumentos de una estrategia militar. En la práctica, hay actores como China o Rusia que han puesto el acento en este enfoque securitario, con el que se sienten especialmente cómodos¹⁴.

No cabe duda de que, si realmente queremos proteger los derechos de las mujeres en contextos de conflicto, hay que empoderarlas y trabajar con la sociedad civil. Se debe usar la Agenda como herramienta de transformación social, para inspirar respuestas

¹² CHINKIN, Christine. «Women, Peace and Security: what does it mean in the contemporary world?». LSE Centre for Women, Peace and Security. 2016, disponible en: <http://www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/2016/20160215ChinkinPRIO.pdf>.

¹³ Véase el Estudio Global sobre la implementación de la Resolución 1325 en: [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf), p. 15. CEBADA ROMERO, Alicia. «Mujeres, paz y seguridad: hacia una red global de mujeres mediadoras». En: GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis y FLORES GIMÉNEZ, Fernando. *Seguridad y Derechos. Análisis de las amenazas, evaluación de las respuestas y valoración del impacto en los derechos fundamentales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

¹⁴ En una reciente reunión del Consejo de Seguridad, de febrero de 2019, organizada con arreglo a la fórmula arria, sobre «Accountability for conflict-related sexual violence as a central pillar for prevention», China ha puesto el acento en la conexión con el terrorismo y el representante de la Federación Rusa, además de lamentarse por la profusión de sesiones con la fórmula arria, rechaza la actuación de los tribunales internacionales y de las ONG, a los que considera desacreditados y considera que no se debería prestar más atención a la violencia sexual que a otros crímenes cometidos durante el conflicto. Se puede acceder al video de la sesión en la TV de Naciones Unidas: <http://webtv.un.org/watch/accountability-for-conflict-related-sexual-violence-as-a-central-pillar-for-prevention-arria-formula-meeting-of-the-un-security-council/6000114335001/>. Sobre la pugna entre una lógica más soberanista y otra más liberal en el Consejo a propósito de la Agenda, véase: BARBÉ IZUEL, Esther. 2016, nota 2, *op. cit.*

contextualizadas según las características de los distintos escenarios locales. Pero lo cierto es que la Resolución 2242 también contiene elementos que sirven para fundamentar esta línea de acción, que es la más adecuada.

En efecto, como se ha apuntado ya, la 2242 reconocía explícitamente que era necesario que el Consejo de Seguridad interiorizara aún más la Agenda inaugurada con la Resolución 1325¹⁵. En ese esfuerzo se encuadra la creación de un Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad (en adelante, Grupo 2242), primer grupo de trabajo del Consejo centrado exclusivamente en esta Agenda y cuyo objetivo es dar continuidad a la acción del Consejo de Seguridad en la implementación de la misma, incluyendo el enfoque de la igualdad en los debates y utilizándolo como base para adoptar decisiones¹⁶.

En la misma línea, el Consejo de Seguridad se comprometía en la 2242 a integrar los aspectos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad en todas las situaciones de países concretos de las que se ocupa, mediante la realización de consultas periódicas, incluyendo con grupos locales e internacionales de mujeres. También formulaba su intención de invitar a la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres, a que lo informen oralmente, así como a otros organismos de Naciones Unidas con competencias relativas a la Agenda, tales como la directora ejecutiva de ONU Mujeres o a la representante especial del secretario general para la Violencia Sexual en los Conflictos.

Se puede decir, por tanto, que a partir de la Resolución 2242 se ha puesto en marcha un proceso de apertura hacia la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres. La proliferación de sesiones abiertas, bajo la fórmula arria, da testimonio de ello.

Así pues, la Resolución 2242 integra dos almas. Una más soberanista, que se expresa en la conexión de la Agenda MPS con la de lucha contra el terrorismo —que podría haber abierto la puerta a una «securitización»—, y otra más liberal o idealista, que ha implicado una apertura a la sociedad civil y, por tanto, más oportunidades para la participación de las mujeres. Esther Barbé advertía de que la Agenda MPS corre el riesgo de debilitarse a causa de los avances de las posiciones soberanistas¹⁷, y presentaba la Resolución 2242 como el último logro liberal. Aunque cuando se elaboró este instrumento había razones para sospechar que se iba a imponer la lógica soberanista¹⁸, lo cierto es que en la práctica parece haber triunfado el espíritu

¹⁵ Párrafo 5 de la Resolución 2242. NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. «Resolución 2242». S/RES/2242 (13 de octubre de 2015), en: [https://undocs.org/es/S/RES/2242\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2242(2015)).

¹⁶ La Resolución 2242 se refería a la creación de este Grupo en el párrafo 5.a).

¹⁷ BARBÉ IZUEL, Esther. 2016, *op. cit.*

¹⁸ CEBADA ROMERO, Alicia. 2018, pp. 281- 301, *op. cit.*

de apertura hacia la sociedad civil. En el marco de sesiones abiertas, el Consejo de Seguridad ha discutido temas tan relevantes como el uso de las sanciones internacionales en el caso de crímenes de violencia sexual, la protección de los niños nacidos como consecuencia de la perpetración de estos crímenes o el reforzamiento de la institucionalidad democrática a través de planes de reforma del sector de la seguridad y de la justicia. Y en estas sesiones han participado representantes de organizaciones de mujeres y activistas por la paz. Se deben promover y fomentar estas fórmulas que suponen una apertura de espacios al más alto nivel para que las voces de las mujeres sean escuchadas. Y se debe facilitar la participación de aquellas que están trabajando sobre el terreno.

Porque en contraste con lo que ocurre en los ámbitos donde se adoptan las decisiones, las mujeres encuentran más margen de actuación en el espacio de la sociedad civil, sobre todo en el nivel de base, que es donde el liderazgo aparece más desagregado, menos visible y menos conectado. Y es precisamente en ese nivel en que se está innovando, se está arriesgando y se está contribuyendo de verdad a transformar las dinámicas que han acabado generando el conflicto. Estas organizaciones y estas mujeres pueden no haber articulado un discurso feminista, pero su trabajo en el nivel de base está contribuyendo de manera concreta y definitiva a transformar de una manera real los estereotipos de género. Si aplicamos un enfoque transformativo a la resolución del conflicto, que priorice la gestión de sus causas profundas y la modificación de las dinámicas que han conducido a la violencia, parece evidente que es necesario trabajar con las organizaciones de mujeres, en general, y con las que están operando a escala local, en particular. Son estas organizaciones las que están en contacto directo con las necesidades básicas de la población. Y es bien sabido que cuando un conflicto se recrudece, para resolverlo es necesario que la conversación deje de girar en torno a posiciones y/o intereses y empiece a pivotar en torno a esas necesidades básicas. «When we talk security as women, we're talking human security. It's not about the guns [...] It's about our life, food, education and health»¹⁹.

La Resolución 2106, dentro de la Agenda MPS, subraya el importante rol que estas organizaciones y sus redes pueden desempeñar para ampliar la protección a nivel comunitario frente a los crímenes sexuales y para apoyar y ayudar a las supervivientes a acceder a la justicia y obtener reparación.

En conclusión, creemos que la implementación de la Agenda MPS sigue sin responder a las expectativas, pero que los esfuerzos del Consejo de Seguridad para abrirse al diálogo con las organizaciones de mujeres inauguran un escenario nuevo, que supone una oportunidad para la igualdad que debe ser adecuadamente explorada y apoyada. Debemos, no obstante, advertir que el objetivo no es sólo conseguir una mayor presencia de las mujeres, sino darles la oportunidad de influir de verdad en los procesos de toma de decisiones.

¹⁹ Priscilla Joseph, fundadora y presidenta de la red de paz de mujeres de Sudán del sur: <https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes/explore-the-data>.

La igualdad de género como condición del desarrollo sostenible y fundamento de la Agenda 2030

En el plano internacional, lo más llamativo es la distancia que existe entre la narrativa de la igualdad, formulada y consolidada en el plano jurídico, y la realidad; una realidad que está muy presente en la Agenda 2030 y, más concretamente, en los ODS 5 y 16.

Lo cierto es que, a pesar del reconocimiento formal del principio de igualdad entre hombres y mujeres, millones de mujeres en el mundo son discriminadas, incluso de manera brutal, en algunos escenarios. Son numerosos los ejemplos de esta discriminación, que se traduce a menudo en graves violaciones de los derechos humanos. En el ODS 5 se recoge como meta la eliminación de «prácticas nocivas», como el matrimonio infantil, precoz o forzado, que, junto a la mutilación genital femenina o los crímenes de honor, han sido calificadas por el Relator Especial de Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes como crímenes de violencia de género, maltrato y tortura, que ponen de manifiesto la necesidad de estudiar la tortura desde una perspectiva de género²⁰.

Muchas mujeres se enfrentan, además, a modalidades complejas de discriminación —basada en la edad, la etnia, la discapacidad o la condición socioeconómica— que contribuyen a conformar una jaula interseccional de la que es muy difícil escapar. Rashida Manjoo, en el ejercicio de su cargo como relatora de Naciones Unidas para la Violencia contra la Mujer, denunciaba en 2012 que las formas múltiples e interconectadas de discriminación han contribuido y han intensificado la violencia contra la mujer²¹.

El ODS 5 establece que es necesario promover el emprendimiento de reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otro tipo de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales. La realidad es que en muchos países existen leyes, políticas o prácticas

²⁰ Informe de 5 de enero de 2016, disponible aquí: NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes». A/HRC/31/57 (5 de enero de 2016).

²¹ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, de 2 de mayo de 2011. NACIONES UNIDAS. Asamblea General: «Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo». A/HRC/17/26 (2 de mayo de 2011), en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10044.pdf>.

tradicionales profundamente arraigadas que impiden el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y de la vivienda en condiciones de igualdad con el hombre²². La discriminación económica y social se traduce en opciones vitales más reducidas y precarias para las mujeres, lo que las hace más vulnerables a la trata de personas y a todo tipo de abusos, y las condena a tener vidas más limitadas, en las que tienen menos oportunidad para desarrollar plenamente sus capacidades. ONU Mujeres califica esa realidad como un cúmulo de «privaciones combinadas»²³.

Son muchas las mujeres que se ven perjudicadas por una deficiente atención a la salud materna y que sufren de dolencias erradicadas en el mundo desarrollado, como la fístula obstétrica. Además, en muchos países, a las mujeres no se les reconocen derechos vinculados a su salud sexual y reproductiva. Recordemos que el ODS 5 señala como meta la garantía del acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.

La violencia de género afecta por lo menos al 30 % de las mujeres en el mundo y también se manifiesta a través de las prácticas tradicionales aberrantes a algunas de las cuales ya nos hemos referido. Desde la Relatoría Especial para la Violencia contra la Mujer se ha calificado a la violencia contra la mujer, de «epidemia mundial»²⁴. Se da la paradoja de que en las sociedades donde el patriarcado está más arraigado y donde las mujeres están más sometidas y, por tanto, padecen mayores cotas de desigualdad, es donde hay menos denuncias, lo que no quiere decir que haya menos violencia. Es en esos contextos donde este tipo de crímenes permanecen más ocultos. La obtención de datos que permitan cuantificar el problema es un desafío.

Puede parecer que estos escenarios de discriminación persistente y de violencia extrema nos quedan lejos, sin embargo, la verdad es que en el Norte Global hay

²² La FAO habla de gap de género en el acceso a la propiedad de la tierra. Véase FAO. «The gender gap in access to land». Food, agriculture and rural development, capítulo 2. Roma: 2003, en: <http://www.fao.org/3/y4940e/y4940e09.htm#bm9>.

²³ ONU Mujeres. «Hacer las promesas realidad. La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». 2018, p. 139: «Las privaciones combinadas hacen alusión a la tendencia a que las privaciones se produzcan en conjunto y se “agrupen”, de tal modo que las carencias en un ámbito a menudo vayan acompañadas de privaciones en otro. La pobreza, por ejemplo, que es la falta de acceso a los recursos necesarios para vivir una vida digna, con frecuencia está estrechamente relacionada con muchas otras formas de privación, incluso en lo referente a la educación, la salud y el bienestar».

²⁴ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, de 2 de mayo de 2011. NACIONES UNIDAS. (2 de mayo de 2011), *op. cit.*

también un largo camino por recorrer para conseguir la igualdad, y así lo constata, por ejemplo, la Unión Europea. En el Informe sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2014-2015, de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del PE, aprobado en marzo de 2017, el Parlamento se hacía eco del Índice 2015 de Igualdad de Género, del Instituto Europeo de Igualdad de Género, concluyendo que la Unión sigue estando «solo a medio camino en lo que respecta a la consecución de la igualdad de género», y subrayando que la lucha contra la discriminación entre hombres y mujeres está siendo marginalizada como objetivo político²⁵. En este sentido, basta con observar la evolución reciente del panorama político europeo para constatar que hay claros motivos para la preocupación.

En el ámbito de la salud, con un índice de igualdad de 90 sobre 100, es donde más cerca estamos de cumplir los objetivos. Sin embargo, si se analizan los otros cinco sectores, se comprueba que queda mucho camino por recorrer.

En lo que se refiere al trabajo, la situación es decepcionante. El índice de igualdad es de 61,9 sobre 100. Esta es la primera área en que se produjo la intervención de la Comunidad Europea en favor de la igualdad, por lo que sorprende que el progreso sea tan lento. El principal problema es que un tercio de las mujeres trabaja a tiempo parcial, y el 44 % de ellas lo hace porque debe asumir cargas familiares. Las mujeres siguen compaginando su empleo con una labor invisibilizada que resulta esencial para el funcionamiento del sistema económico y social. Esta situación repercute directamente sobre el nivel de vida en la tercera edad, porque el trabajo a tiempo parcial se traduce no sólo en salarios bajos durante la vida laboral, sino también en pensiones más bajas. Además, a la hora de tomar medidas para promover la igualdad también hay que tener en cuenta que el empleo de las mujeres se concentra en áreas vinculadas al sector de los cuidados y de los servicios asistenciales, en las que trabajan cuatro veces más mujeres que hombres. Estamos hablando de ámbitos como la educación, la salud o el trabajo social. El Parlamento Europeo ha urgido a los Estados miembros y a la Comisión a que refuercen sus políticas de apoyo al empleo femenino en puestos de trabajo de calidad en todos los sectores y a que combatan la precariedad en el empleo²⁶. Por su parte, la Comisión Europea ha presentado una propuesta integral referida a la conciliación de la vida laboral y familiar, que viene a sustituir a la fracasada iniciativa de directiva sobre bajas por maternidad. En la nueva propuesta, la Comisión sugiere la necesidad de adoptar medidas legislativas y no legislativas que mejoren la vigente regulación de las bajas por paternidad y por otras circunstancias familiares²⁷. En este terreno, la equiparación de las bajas por

²⁵ PARLAMENTO EUROPEO. Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género. «Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2014-2015». A8-0046/2017. (En adelante, Informe Urtasun).

²⁶ Informe Urtasun, párrafo 8, p. 15.

²⁷ Se puede acceder a la información detallada sobre esta iniciativa de conciliación en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en> (12-12-2017).

paternidad a las bajas por maternidad resulta fundamental, porque hasta ahora el esfuerzo de la crianza de los hijos lo soportan las mujeres, lo que supone un coste profesional para ellas.

A la luz de lo dicho hasta ahora, no es de extrañar que, en el área referida al tiempo, se registre el peor índice (37,6) y el mayor retroceso (3,9 puntos). El trabajo doméstico recae en un 77 % sobre las mujeres, lo que implica un alargamiento de nuestras jornadas de trabajo y la consecuente reducción de nuestro tiempo de ocio. Somos nosotras las que asumimos el trabajo no remunerado e invisibilizado en el modelo económico actual²⁸. En este ámbito, el Parlamento Europeo ha solicitado a la Comisión que imponga «medidas innovadoras con el fin de aumentar la igualdad en materia de oportunidades para el empleo y responsabilidades de cuidado para ambos sexos»²⁹. La innovación requiere una transformación de los roles de género, un cambio profundo en las dinámicas sociales, que también impele a repensar un modelo económico basado en la externalización de costes tan esenciales para las tres P de la Agenda 2030 —pueblos, planeta y prosperidad—, el coste de los cuidados y el coste mediambiental. En el ODS 5 se recoge, en esta línea, la meta de reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados, mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

Aunque en lo concerniente al dinero, con un índice de 67,8, se ha registrado un ascenso de más de 3 puntos, la brecha salarial persiste. Las mujeres cobran de media un 16,1 % menos que los hombres realizando las mismas tareas. Y no ha habido mejora en este aspecto concreto. Como consecuencia, las pensiones de las mujeres son un 40,2 % más bajas que las de los hombres. El número de personas en situación de pobreza se ha incrementado en 4 millones en los últimos 5 años y, debido a la brecha salarial, las mujeres están en una posición más vulnerable que los hombres. Para combatir la discriminación salarial de las mujeres, el Parlamento Europeo ha propuesto mejorar la transparencia en los niveles y escalas salariales y ha solicitado que se desarrolle una definición en el ámbito de la Unión del principio de «igualdad de retribución para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor»³⁰. Por su parte, la Comisión Europea ha elaborado el Plan de Acción 2018-2019 para combatir la brecha salarial entre hombre y mujeres. Este plan tiene como objetivos: mejorar el

²⁸ Según la economista Mercedes D'Alessandro, la asimétrica distribución del trabajo doméstico es el tema central que explica la discriminación económica de las mujeres. Entrevista en [ElDiario.es](http://www.eldiario.es), de 14 de octubre de 2017: http://www.eldiario.es/economia/Mercedes-Dalessandro-economia-feminista_0_695731271.html. Más información en el portal que ella misma impulsa, *Economía Femini(s)ta*: <http://economiafeminita.com/nuestras-publicaciones/> (12-12-2017).

²⁹ Informe Urtasun, párrafo 10, p.15.

³⁰ Informe Urtasun, párrafo 22 y 23, pp. 17-18.

respeto del principio de igualdad de retribución, planteando incluso una modificación de la Directiva sobre igualdad de género; luchar contra la penalización económica que supone el trabajo asistencial, y romper el techo de cristal, favoreciendo la participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones³¹.

En lo concerniente al poder, encontramos el segundo peor índice de igualdad, aunque con un avance significativo de 8,3 puntos. A pesar de que ha aumentado el número de mujeres en los consejos de dirección de compañías que cotizan, siguen siendo muy pocas en algunos sectores³². En los Gobiernos, el área financiera está dominada por hombres. Podemos mencionar que sólo en uno de los 28 Bancos Centrales — el de Chipre— hay una gobernadora. Y solo hay tres ministras de finanzas, las de Rumanía, Suecia y España. En los años 2014 y 2015, tres Gobiernos europeos se habían constituido sin incluir a ninguna mujer en los respectivos gabinetes: Hungría, Eslovaquia y Grecia.

La presencia de mujeres en cargos políticos, tanto electivos como designados, es todavía deficitaria y su promoción contribuirá a paliar la anomalía democrática que se deriva de la situación actual. La cuota de mujeres en el Parlamento Europeo es del 37 % y queda, por tanto, lejos de la paridad. La transformación de los modelos de liderazgo en el ámbito político y económico puede llegar de la mano de un incremento de la participación activa de las mujeres en las instancias de toma de decisiones. En el marco del ODS 5 se reclama la igualdad de oportunidades de liderazgo para las mujeres a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. De la sustanciación de esta igualdad se puede seguir una verdadera transformación de los liderazgos, que parece tan necesaria en el momento presente.

Otra de las áreas contempladas en el Informe del Instituto de Género Europeo es el conocimiento. El conocimiento es poder y, por tanto, es muy preocupante que, en este ámbito, con un índice de 49,1 sobre 100, ¡se haya constatado un retroceso de 3 puntos! Las mujeres con estudios superiores se concentran en las áreas de la salud, el bienestar, las humanidades, las artes y la educación. En cambio, están infrarrepresentadas en los estudios técnicos: ingenierías, matemáticas, ciencias, etcétera. A la vista de estos datos, parece claro que hay que multiplicar los esfuerzos para promover una mayor participación de mujeres en las áreas técnicas, porque

³¹ «Plan de Acción de la UE 2017-2019 - Abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres». SOC/571 (19 de abril de 2018), en: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/eu-action-plan-2017-2019-tackling-gender-pay-gap>.

³² El Parlamento Europeo ha pedido que se adopte lo más rápidamente posible la Directiva sobre mujeres en los consejos de administración: Informe Urtasun, párrafo 29, p. 19.

esto repercutirá directamente en la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano de hombres y mujeres. No obstante, y teniendo en cuenta la situación actual, también sería bueno que se combatiera la marginalización de las humanidades y otras disciplinas en que las mujeres estamos ya abrumadoramente presentes. Desde estas disciplinas puede analizarse el mundo con espíritu crítico y se pueden impulsar los cambios que parecen tan necesarios. En esta línea se ha expresado Martha C. Nussbaum³³, muy preocupada por el descrédito de las humanidades. Nussbaum considera que cuando se promueven las habilidades técnicas en desmedro del estudio de las humanidades se dota a los estudiantes de herramientas útiles para el desarrollo económico —lo que no necesariamente garantiza una mayor calidad de vida—, pero se los priva de las habilidades necesarias para el ejercicio del pensamiento crítico, la empatía y la comprensión de la injusticia. Si, además, consideramos que las mujeres han conseguido ser visibles en el campo de las humanidades, la marginalización de estas áreas de conocimiento adquiere también una perspectiva de género.

Para terminar, el Informe del Parlamento Europeo se refiere a los dos desafíos horizontales recogidos en el Índice del Instituto de Igualdad de Género: la violencia machista y la interseccionalidad. La violencia contra las mujeres es una lacra que se está demostrando difícilísima de erradicar. Es una buena noticia que la Unión Europea haya iniciado el proceso de adhesión al Convenio de Estambul. No lo es tanto que 14 Estados miembros no lo hayan ratificado todavía. La violencia se adapta a los distintos contextos y ahora adopta nuevas formas a partir del uso de Internet, redes sociales y nuevas tecnologías. La Relatora Especial para la violencia contra las mujeres ha alertado sobre estas nuevas expresiones de la «violencia en línea».

A la luz del Informe del Parlamento Europeo podemos decir que el balance es decepcionante en las áreas relacionadas con el poder y la toma de decisiones. Los datos más negativos se refieren al tiempo, el conocimiento y el poder. La desigualdad en estos ámbitos es muy relevante, porque influye en todo lo demás, son los ámbitos en los que se constituye la columna vertebral del modelo económico, político y social en el que vivimos. Un modelo que invisibiliza gran parte del trabajo realizado por las mujeres, que da prioridad a las áreas del saber dominadas por los hombres, que condiciona las preguntas que nos hacemos y el método científico que se considera válido para responder esas preguntas. Un modelo en cuyo marco se define, en última instancia, qué se entiende por «humano» y las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales en que se desarrollan nuestras vidas. Un modelo en el que hasta ahora no se ha dado respuesta a las demandas de las mujeres, ni tampoco a las de las personas cuya identidad biológica o cultural no se ajusta al binario normalizado hombre/mujer.

³³ NUSSBAUM, Martha C. Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades. Madrid: Katz Editores, 2010. Disponible online en: <https://repensarlafilosofiaenelipn.files.wordpress.com/2015/11/martha-nussbaum-sin-finesde-lucro.pdf> (11-12-2017).

La desigualdad entre hombres y mujeres no es, pues, patrimonio de ningún país o de ninguna región. Es un problema planetario. En el Informe de ONU Mujeres sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se hace un compendio de datos que reflejan, bien a las claras, la situación global. Según este Informe, hay «18 países donde los esposos pueden impedir de manera legal que sus esposas trabajen de forma remunerada, 39 países donde las hijas y los hijos no tienen iguales derechos hereditarios, 49 países que carecen de leyes que protejan a las mujeres de la violencia doméstica y 37 países donde los autores de una violación quedan libres de cargos si están casados o si posteriormente contraen matrimonio con la sobreviviente»³⁴.

A la vista de las realidades que dibuja la desigualdad entre hombres y mujeres, resulta muy pertinente el llamamiento que se hace en el marco del ODS 5 a aprobar y fortalecer políticas y leyes para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles. Y deberíamos añadir que esas políticas y leyes deben ser innovadoras, porque con lo que se ha hecho hasta ahora no se ha logrado avanzar al ritmo necesario.

Parece sencillamente imposible avanzar de manera decisiva en la igualdad sin plantearse al mismo tiempo un cambio de patrón. En esta línea, son muy interesantes los planteamientos que se están formulando desde el ecofeminismo, que reivindica una transformación del paradigma económico dominante y su reemplazo por un modelo construido para servir los intereses del planeta y de las personas, en que el progreso no se identifique con el dominio de la naturaleza y en el que se valore adecuadamente el trabajo de la mujer³⁵.

Nosotras debemos promover los procesos de transformación y de evolución hacia una mayor igualdad. Las mujeres —aunque mayoría numérica— somos una minoría, entendida como un grupo que no está en una posición dominante. Las minorías llevan intrínseco un devenir, un afán transformador que ha sido el ADN del movimiento feminista y la raíz de su resiliencia. La minoría se distingue de la mayoría por su disconformidad con el modelo y, en ese sentido, las mujeres deberíamos autodefinirnos como minoría si queremos cambiarlo. Se puede innovar de manera más efectiva si se piensa desde fuera del modelo y, desde esta perspectiva, las mujeres podemos situarnos en una posición privilegiada desde la que fomentar las transformaciones necesarias, cuyo espíritu se recoge en la Agenda 2030.

³⁴ ONU Mujeres. «Hacer las promesas realidad». 2018, p. 87, disponible en: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/sdg-report-gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018-es.pdf?la=en&vs=834>.

³⁵ Una de las principales representantes del ecofeminismo es Mary Mellor. Su pensamiento se recoge en *Feminism and Ecology: an Introduction*. Nueva York: New York University Press, 1997. Se puede acceder a una exposición de sus principales ideas en esta conferencia disponible en YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=AjF_AL2_mLk (15-12-2017).

Dentro de la Agenda, el Objetivo 16 señala la necesidad de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, ofrecer acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, responsables e inclusivas a todos los niveles.

A las tres P de la Agenda 2030, el Objetivo 16 añade otra, la paz, constatando, por tanto, que la igualdad de género es un pilar básico de la arquitectura de la paz y de la seguridad. Todos los ejemplos de discriminación que hemos analizado se pueden considerar como factores de riesgo desestabilizadores y como indicadores de conflictividad.

El Objetivo 16 va acompañado de una serie de metas, algunas de las cuales están directamente relacionadas con el combate a la desigualdad entre hombres y mujeres. Reducir todas las formas de violencia física, psicológica y sexual es una de ellas. Y ya hemos señalado que esta violencia es sufrida de manera particular por mujeres y niñas. Así, por ejemplo, en el marco del Objetivo 16 se recoge como indicador la proporción de personas que tienen miedo de caminar solas por la noche. Hay países, en distintas regiones del planeta, en que menos del 50 % de las mujeres se sienten seguras en esas circunstancias. Así sucede en Colombia, donde la cifra es de tan solo un 36 %, en El Salvador, con un 43 %, o en Senegal, con un 40 %³⁶. Y esta situación se repite en otros países, estén en conflicto o no.

A escala global, una de cada cinco mujeres y niñas de entre 15 y 49 años declararon haber sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja íntima en los últimos 12 meses. Casi la mitad de las mujeres víctimas de homicidio intencionado murieron a manos de su pareja o de algún miembro de la familia³⁷. Países en conflicto o posconflicto como la RD Congo o Uganda sufren las más altas tasas de violencia sexual del mundo.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha pedido que se aplique un enfoque basado en los derechos humanos respecto de los servicios integrados y las medidas de protección en materia de violencia contra la mujer, prestando especial atención a los centros de acogida y las órdenes de protección³⁸. Cuando la actual Relatora asumió su mandato solicitó la creación de un «observatorio contra los feminicidios» o un «observatorio contra los homicidios de mujeres por razones de género», modelo que se podría hacer extensivo

³⁶ Datos tomados de GENDER ADVOCATES DATA HUB. «2019 SDG Gender Index». En: <https://data.em2030.org/em2030-sdg-gender-index/>.

³⁷ ONU Mujeres. «Hacer las promesas realidad». 2018, p. 126 y ss, op. cit.

³⁸ Véase NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias». A/HRC/35/30 (13 de junio de 2017), disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/162/11/PDF/G1716211.pdf?OpenElement>.

a otras formas de violencia contra la mujer, como la violación, la violencia sexual, el matrimonio precoz y forzado y la mutilación genital femenina. El Parlamento Europeo ha solicitado a la Comisión que cree un Observatorio Europeo de Violencia de Género, encuadrado en el Instituto Europeo para la Igualdad de Género.

En el ámbito de la protección, es necesario que las instituciones del sector de la seguridad y la justicia atiendan las necesidades específicas de mujeres y niñas para acabar con los crímenes que se siguen perpetrando contra ellas y para castigarlos, porque la impunidad está a la orden del día. En algunos países, estas instituciones no solo no garantizan la seguridad de las mujeres, sino que atentan directamente contra ella, y basta con consultar las listas de perpetradores de crímenes sexuales recogidas en los informes anuales sobre violencia sexual en los conflictos, del secretario general de Naciones Unidas³⁹. En este sentido, hay que resaltar que en los últimos años solo en Costa de Marfil se ha conseguido el compromiso necesario para poder sacar de la lista al actor estatal señalado por el secretario general. En el resto de los casos, estamos ante perpetradores persistentes. Aunque la persistencia denota que el efecto del naming and shaming está lejos de ser inmediato, el ejemplo de Costa de Marfil deja margen para la esperanza.

Se constata la necesidad de mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, para lo que resulta interesante analizar fórmulas como el uso de los sistemas tradicionales de justicia comunitaria reforzados con el reconocimiento de la igualdad de género, el fortalecimiento de las instituciones nacionales o, en escenarios posconflicto, el ensayo de fórmulas de justicia transicional como el recurso a instancias internacionales o el apoyo internacional en la puesta en marcha y funcionamiento de tribunales híbridos. En este sentido apunta otra de las metas del ODS 16 que exhorta a promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

También es fundamental que las instituciones sean inclusivas, lo que requiere la promoción de una mayor participación de las mujeres. Recordemos que la meta 5 del ODS 5 establece la necesidad de asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. Y en el marco del ODS 16 también se establece que para conseguir sociedades más inclusivas y pacíficas se debe garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones participativas y representativas que respondan a las necesidades de las mujeres. Ya nos hemos referido a la importancia de fomentar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

³⁹ Véanse los Informes Anuales sobre Violencia Sexual en Conflicto del Secretario General de Naciones Unidas. Se pueden consultar en: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/digital-library/reports/sg-reports/>.

Conclusiones

En el ODS 16 se subraya la relación entre la igualdad y la paz, pero también que la igualdad es una condición del desarrollo sostenible. Evidentemente, existe una conexión íntima entre paz, desarrollo e igualdad y, por consiguiente, entre las Agendas 2030 y la de Mujeres, Paz y Seguridad. Está demostrado que el gap de género y la violencia contra las mujeres son indicadores de conflictividad y que la severidad de la violencia en un conflicto interno disminuye en contextos donde se ha consolidado una mayor igualdad, así como que los países con bajos estándares de protección de los derechos humanos son más proclives a enzarzarse en conflictos interestatales.

Todos estos datos apuntan a la necesidad de entrelazar estas dos Agendas, prestando especial atención a los ODS 5 y 16 como vectores de conexión. Trabajando por la igualdad entre hombres y mujeres estaremos contribuyendo a la paz, la seguridad internacional y el desarrollo. Y estaremos impulsando el enfoque de derechos humanos frente a otras perspectivas más securitarias.

Los datos demuestran que, a pesar de que formalmente está asumido que la igualdad de género es un elemento fundamental para la paz y la seguridad internacionales, estamos todavía muy lejos de alcanzarla. Es necesario abordar cambios profundos para cambiar la situación de las mujeres y acabar con la discriminación, que en muchos casos se ve agravada por la interseccionalidad.

En el ámbito del Consejo de Seguridad hay que seguir desarrollando la Agenda MPS, entendiéndola como un instrumento de derechos humanos y, por tanto, como un elemento que debe contribuir a la humanización de la seguridad. La apertura a la sociedad civil y, en particular, a las organizaciones de mujeres y a las activistas por la paz, es un paso en la buena dirección. Se debe, en cambio, intentar neutralizar los intentos por interpretar la Agenda en un sentido más soberanista.

En el marco de la Agenda 2030 y de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible se demuestra que la igualdad de género tiene un efecto multiplicador y coadyuva a la implementación no solo del Objetivo 5, sino de todos ellos.

Se puede inferir de todo lo dicho que la desigualdad entre hombres y mujeres compromete el éxito de la Agenda 2030 y es incompatible con una paz sostenible. Y a raíz de ahí sólo se puede concluir exhortando a los Estados a que hagan honor a los compromisos asumidos y liberen recursos para avanzar hacia la igualdad. Los retos son múltiples y complejos, y no se les podrá hacer frente si no es con un acertado plan de inversiones con perspectiva de género y con políticas adecuadas⁴⁰.

⁴⁰ Así se reconoce por ONU Mujeres en su Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde una perspectiva de género, ONU Mujeres. «Hacer las promesas realidad». 2018, p. 258, *op.cit.*

En definitiva, la Agenda MPS y la Agenda 2030 deben integrarse, sobre la base del reconocimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres como un eje común transversal y trascendental. Porque trabajar por alcanzar las metas asociadas a los ODS 5 y 16 significa trabajar no sólo por la igualdad, sino también por la paz y el desarrollo humano.

Bibliografía

- BARBÉ IZUEL, E. «Supporting practices inspired by solidarist ideas: the EU in the UNSC Open Debates on Women, Peace and Security». En BARBÉ, E., COSTA, O., KISSACK, R. *EU policy responses to a shifting multilateral system*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 135-156.
- CEBADA ROMERO, A. «Mujeres, paz y seguridad: hacia una red global de mujeres mediadoras». En: GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y FLORES GIMÉNEZ, F., *Seguridad y Derechos. Análisis de las amenazas, evaluación de las respuestas y valoración del impacto en los derechos fundamentales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.
- CHINKIN, C. «Rape and Sexual Abuse of Women in International Law». *European Journal of International Law*. 1994, vol. 5, n° 3, pp. 326–341.
- . «Women, Peace and Security: what does it mean in the contemporary world?». LSE Centre for Women, Peace and Security. 2016, en: <http://www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/2016/20160215ChinkinPRIO.pdf>.
- COMISIÓN EUROPEA. Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. «Equilibrio entre vida profesional y privada», en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en>.
- . «Plan de Acción de la UE 2017-2019 - Abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres». SOC/571 (19 de abril de 2018), en: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/eu-action-plan-2017-2019-tackling-gender-pay-gap>.
- COOMARASWAMY, R. «Preventing conflict, transforming justice, securing peace: A global study on the implementation of Security Council Resolution 1325». ONU Mujeres, 2015. Disponible en: <http://wps.unwomen.org/>.
- COUNCIL FOR FOREIGN RELATIONS. «Women’s Participation in Peace Processes», en: <https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes>.
- FAO. «The gender gap in access to land». Food, agriculture and rural development, capítulo 2. Roma: 2003, en: <http://www.fao.org/3/y4940e/y4940e09.htm#bm9>.
- GENDER ADVOCATES DATA HUB. «2019 SDG Gender Index». En: <https://data.em2030.org/em2030-sdg-gender-index/>.

- GHANEM, M. «If governments want to achieve peace in Syria, they need to stop excluding women from their negotiations». *The Independent* (22 de febrero de 2019).
- MELLOR, M. *Feminism and Ecology: an Introduction*. Nueva York: New York University Press, 1997.
- MERON, T. «Rape as a Crime Under International Humanitarian Law». *American Journal of International Law*. Julio de 1993, vol. 87, n° 3, pp. 424-428.
- NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. «Informe preliminar presentado por el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, de conformidad con la resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos». E/CN.4/1995/42 (22 de noviembre de 1994).
- . Asamblea General: «Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo». A/HRC/17/26 (2 de mayo de 2011), en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10044.pdf>.
- . Consejo de Seguridad. «Resolución 2242». S/RES/2242 (13 de octubre de 2015), en: [https://undocs.org/es/S/RES/2242\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2242(2015)).
- . Asamblea General. «Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes». A/HRC/31/57 (5 de enero de 2016).
- . Asamblea General. «Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de abril de 2016». A/RES/70/262 (12 de mayo de 2016).
- . Consejo de Seguridad. «Resolución 2288 (2016)». S/RES/2288 (25 de mayo de 2016), en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10505.pdf>.
- . Asamblea General. «Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias». A/HRC/35/30 (13 de junio de 2017), disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/162/11/PDF/G1716211.pdf?OpenElement>.
- . Consejo de seguridad. «Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad». S/2017/861 (16 de octubre de 2017), en: <https://undocs.org/es/S/2017/861>.
- . Consejo de seguridad. «Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos» S/2018/250 (23 de marzo de 2018), en: <https://undocs.org/es/S/2018/250>.

NUSSBAUM, M. C. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid: Katz Editores, 2010. En: <https://repensarlafilosofiaenelipn.files.wordpress.com/2015/11/martha-nussbaum-sin-finesde-lucro.pdf>

ONU MUJERES. «Hacer las promesas realidad. La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». 2018, en: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/sdg-report-gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018-es.pdf?la=en&vs=834>.

PARLAMENTO EUROPEO. Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género. «Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2014-2015». A8-0046/2017 (Informe URTASUN).

Flujos migratorios y Objetivos de Desarrollo Sostenible: perspectivas para el espacio euromediterráneo

Ignacio Fuente Cobo*

Resumen

La migración constituye el principal reto geopolítico al que se enfrenta hoy en día la Unión Europea, en un contexto en el que las tendencias futuras indican que continuará creciendo durante las próximas décadas, de manera que su impacto será cada vez más evidente y más intenso, por mucho que los Estados afectados traten de amortiguarla, gestionarla o hacerla menos peligrosa, menos complicada o menos cara. Dada la compleja relación que existe entre migración, sostenibilidad y desarrollo, la Unión Europea debe buscar respuestas que permitan gestionar los flujos haciéndolos regulares, seguros y ordenados de manera que se puedan evitar sus peores efectos y aprovechar sus beneficios potenciales. En este sentido, la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible proporciona una extraordinaria oportunidad para las poblaciones de acogida y para los propios migrantes de desarrollar favorablemente el potencial que ofrece la migración, de manera que puedan beneficiarse las personas, las sociedades y el conjunto de los países de origen, de tránsito y de destino.

Palabras clave

Demografía, crecimiento, conflictos, movimientos, África, Magreb.

* Coronel de Artillería.
Asesor docente / Representante Nacional Senior, NATO Defense College.

Abstract

Migration is the main geopolitical challenge facing the European Union today, in a context in which future trends show that it will continue to grow during the coming decades. Its impact will be increasingly evident and more intense, as much as the affected States try to cushion it, manage it, or make it less dangerous, less complicated, or less expensive. Given the complex relationship that exists between migration, sustainability and development, the European Union must seek answers that allow flows to be managed by making them regular, safe and orderly so that their worst effects can be avoided and their potential benefits exploited. In this sense, the implementation of the Sustainable Development Goals provides an extraordinary opportunity for the host nations and for the migrants themselves to develop favorably the potential offered by migration, so that migrants, societies and the whole population can benefit from it, both the countries of origin, transit and final destination.

Keywords

Demography, growth, conflicts, movements, Africa, Maghreb.

Introducción

La Declaración final del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo que tuvo lugar en la Asamblea General de Naciones Unidas el 3 y 4 de octubre de 2013 supuso un hito fundamental en el reconocimiento de «la importante contribución de la migración al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio» y del hecho de «que la movilidad humana es un factor clave para el desarrollo sostenible que ha de tomarse debidamente en cuenta en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015»¹.

Consecuentemente, en septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, consistente en un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas complementarias². Los 17 Objetivos forman un conjunto que es la continuación de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio, y pretende ser un conjunto integral de objetivos que aborden las causas profundas de la pobreza y las desigualdades.

Eso es algo que se ve reflejado en la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El preámbulo de la Resolución «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» incluye el papel positivo que la migración ejerce sobre el desarrollo al tiempo que reconoce la necesidad de una cooperación interestatal para garantizar «la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones», así como el énfasis en el retorno al propio país, en línea con lo establecido en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³.

Esta doble aproximación al fenómeno de las migraciones ha hecho que ninguno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible esté específicamente centrado en la migración, la movilidad o el desplazamiento de las personas. Igualmente, dentro de las 169 metas complementarias sólo hay 4 directamente relacionadas con migraciones, mientras que, en el caso de los 230 indicadores acordados para las metas, de nuevo sólo hay 4 directamente vinculados a la migración⁴. Tan solo el

¹ Ver la Declaración en NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo». A/68/L.5 (1 de octubre de 2013), disponible en: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Final-Declaration-2013-Sp.pdf>.

² El término *desarrollo sostenible* se utiliza para describir el «desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades» (como se define en el Informe Brundtland, disponible en: www.un-documents.net/our-common-future.pdf). WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

³ Ver la DUDH en NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Declaración Universal de los Derechos Humanos». 217 A (10 de diciembre de 1948), disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

⁴ HENAR, Jara. «Las migraciones en los ODS». Migraciones. Alianza por la Solidaridad (28 de enero de 2018), disponible en: <http://participamostransformamos.org/las-migraciones-en-los-ods/>.

Objetivo 8 («Trabajo decente y crecimiento económico») recoge parcialmente el tema de las migraciones en algunos apartados, como la meta 8 referida a «Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios».

También hay una referencia explícita a las migraciones en el Objetivo 10 («Reducción de las desigualdades»), en la Meta 10.7: «Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas», y en el Objetivo 17 («Alianzas para lograr los Objetivos»), en la Meta 17.18, se indica que debe lograrse para 2020 «Mejorar la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad a los países en desarrollo [...], con miras a aumentar de forma significativa la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales».

La inclusión de la migración en los ODS constituye un precedente importante en el reconocimiento del papel de las migraciones en unos momentos en que el mundo parece haber entrado en una nueva era de grandes migraciones, un período histórico que se caracteriza por el desplazamiento de grandes cantidades de personas que, desarraigadas por los conflictos y la violencia, o por la falta de posibilidades de promoción económica o personal, se instalan en nuevos países sobre los que producen un impacto significativo. Hoy en día, los migrantes representan aproximadamente el 3 % de la población mundial, pero producen más del 9 % del PIB mundial —es decir, unos 3 billones de dólares más que si se hubieran quedado en su lugar de origen—⁵. Se trata, por tanto, de un fenómeno que está cambiando el orden internacional hasta el punto de convertirse en uno de los grandes temas del debate político y social de nuestros días.

La migración es el reto geopolítico más importante al que se enfrenta Europa y lo hace en unos momentos especialmente complicados en el proceso de integración europea. La migración es el asunto que mejor ayuda a explicar cuestiones tales como la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), el aumento de los nacionalismos en determinados Estados o las tendencias xenófobas que, desde hace unos años, vienen apareciendo en las sociedades europeas. La migración es el principal fenómeno que está definiendo el futuro de Europa en unos momentos en los que, junto a la presión geopolítica externa sobre las fronteras derivada de los conflictos en Afganistán, Oriente Medio, África Subsahariana o Libia, la opinión pública exige de manera

⁵ OIM Y MCKINSEY & COMPANY. «More than numbers. How migration data can deliver real-life benefits for migrants and governments». 2018, disponible en: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/How%20migration%20data%20can%20deliver%20real%20life%20benefits%20for%20migrants%20and%20governments/More-than-numbers-Screen.ashx>.

creciente, a sus Gobiernos, acciones enérgicas para afrontar lo que se percibe como un problema de seguridad.

La falta de una política migratoria común en el seno de la UE se ha convertido en un problema lo suficientemente serio y preocupante como para amenazar su futuro⁶. El bloqueo de cualquier tipo de solución y la falta de consenso intra e interestatal e, incluso, el clima de enfrentamiento entre Estados y de estos con las instituciones europeas de los últimos años, sin precedentes en la historia de la UE, se traduce en un mayor esfuerzo renacionalizador de la gestión de las migraciones y en un endurecimiento progresivo de las políticas migratorias nacionales.

Desde este planteamiento, el presente trabajo está dirigido a estudiar, a la luz de lo recogido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las causas profundas de las migraciones en el espacio euromediterráneo, especialmente la demografía, la geografía y la economía, agravadas por la proliferación de conflictos y de situaciones de violencia, y prestando una especial atención al continente africano, dada su mayor incidencia en el fenómeno migratorio hacia Europa. Se terminará con unas conclusiones que recalcan la importancia de proporcionar, en la línea de lo recogido en los ODS, soluciones integrales, razonables y asumibles a un fenómeno como son las migraciones que, salvo cambios geopolíticos imprevisibles, continuará creciendo en los próximos años.

Características del fenómeno migratorio

Las migraciones forman parte de la división internacional del trabajo por la que las nuevas zonas menos desarrolladas situadas en la periferia del sistema se incorporan a la economía globalizada. Se trata de un fenómeno que contribuye, al corto plazo, a aliviar los problemas de desarrollo insuficiente de los países en relación con el aumento de la población, pero que, si se perpetúa, tiene como consecuencia un aumento de las desigualdades entre los países a través de la salida de los más motivados, los más capaces y los mejor preparados.

Por otra parte, las migraciones responden a un fenómeno racional que depende de las decisiones que toman las personas que buscan prosperar mediante el desplazamiento desde sus países de origen hasta aquellos donde entienden que la compensación por su trabajo es mayor en función de un cálculo lógico de los beneficios que pueden obtener en relación a su coste de obtenerlos.

⁶ BUDD, JOEL. «Le monde en 2017. Pour les migrants, l'Occident reste l'avenir». *Courrier International* (12 de diciembre de 2016), en: <https://www.courrierinternational.com/article/le-monde-en-2017-pour-les-migrants-loccident-reste-lavenir>.

Pero la migración también tiene un componente irracional basado en la percepción subjetiva de las personas que son las que, en última instancia, toman las decisiones en función no tanto de la cantidad y la calidad de la información disponible, sino de lo que ven, escuchan o imaginan. Por ello, no siempre se evalúan las ventajas y las desventajas antes de tomar la decisión de migrar, si no que este proceso está frecuentemente condicionado por creencias, deseos individuales, informaciones sesgadas y estereotipos.

Se trata por tanto de factores individuales basados en la idealización excesivamente positiva de los países de acogida y negativa de los países de origen, un proceso que resulta especialmente relevante cuando se trata de la migración económica. Es lo que algunos autores llaman el «efecto Eto'», en referencia al visceral y exitoso jugador de fútbol camerunés que tuvo en Europa «la oportunidad de jugar, de poder comer yo y dar de comer a mi familia haciendo lo que más me gusta». Los migrantes se convierten en un modelo de éxito a imitar, especialmente por los más jóvenes, transmitiendo un discurso triunfalista hacia sus familiares y amigos en sus lugares de origen para no defraudar sus expectativas, sin prevenirlos de los peligros que conlleva la migración y las dificultades de comenzar una nueva vida en los países de destino.

A ello habría que añadir la percepción que se tiene en muchos países, principalmente africanos, de las sociedades europeas como un modelo exitoso de desarrollo económico, de seguridad física y de protección de los derechos y las libertades individuales. Esta visión ideal actúa como un potente elemento incentivador para aquellas personas que ven en la migración el medio principal, y frecuentemente el único, de satisfacer sus necesidades primarias y prosperar en unos países en los que se les ofrecen unas oportunidades que no encuentran en sus lugares de origen. Otro factor que ayuda a explicar la importancia de las migraciones de carácter irregular viene dado por las dificultades a las que tienen que hacer frente los migrantes para hacerlo por vías legales, bien por el coste económico que ello supone, o bien por las dificultades administrativas que encuentran, como puede ser el conseguir un visado. Esta migración irregular alimenta la corriente de mano de obra hacia la llamada «economía sumergida» en el país de destino, abaratando su precio al desplazar a la población nativa más cara, lo que actúa, a su vez, como un poderoso efecto llamada. De esta manera, se alienta la intensificación de los flujos migratorios irregulares multiplicándose la oferta.

Las causas económicas de las migraciones en el Mediterráneo

Puede decirse que el fenómeno migratorio sigue el modelo que se ha venido a denominar la teoría de la joroba migratoria (*migration hump*)⁷, que afirma que, con

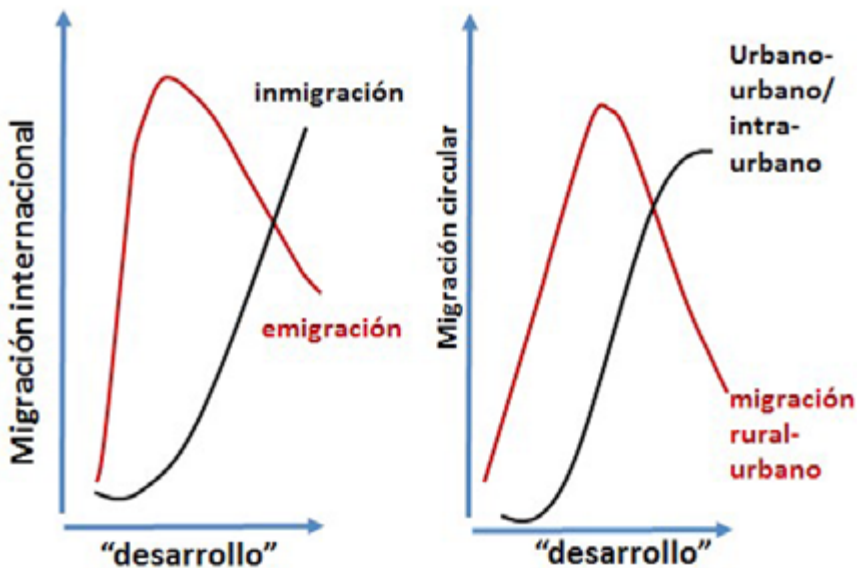
⁷ ZOLBERG, Aristide R. y BENDA, Peter (editores), *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions*. Nueva York: Berghahn Books, 2001.

un nivel bajo de desarrollo, la migración es predominantemente interna y, a medida que este nivel aumenta, la migración se transforma cada vez más en internacional. Al final, después de un período de crecimiento sostenido más o menos largo en función de las circunstancias, el diferencial de oportunidades entre los países de origen y los de destino se va reduciendo, por lo que la tendencia se invierte hasta terminar por desaparecer; momento a partir del cual los países de origen se transforman en receptores netos de inmigración.

Al mismo tiempo, la migración se ha convertido en un fenómeno cada vez más urbano, por cuanto los migrantes internos se trasladan de las zonas rurales a las urbanas y los trabajadores migrantes internacionales se dirigen a las ciudades. Así, las personas desplazadas se concentran cada vez más en las zonas urbanas⁸. Este fenómeno de emigración se mantiene hasta llegar a un punto de inflexión en el que empieza a decrecer al tiempo que se incrementa la circulación de personas entre ciudades, que termina por superar al éxodo rural hacia las ciudades.

Figura 1.

Descripción de la teoría de la joroba migratoria.



Fuente: Elaboración propia a partir de Haas, 2010.

⁸ LUCCI, Paula, MANSOUR-ILLE, Dina, EASTON-CALABRIA, Evan Y CUMMINGS, Clare. «Sustainable cities: internal migration, jobs and the 2030 Agenda for Sustainable Development». Londres: Overseas Development Institute, 2016, disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10959.pdf>.

De acuerdo con este modelo, podemos decir que, en el Mediterráneo, se está produciendo un doble fenómeno simultáneo y superpuesto relativo a la migración generada por causas económicas. Por una parte, se mantiene muy acusada la brecha entre los países de la orilla norte y sur del Mediterráneo —la renta per cápita media en la orilla europea en 2016 está en los 29 176 €⁹, mientras que en los países del Magreb, en la orilla sur, se encuentra en los 3276 €¹⁰; es decir, casi una proporción de diez a uno, por lo que el incentivo por emigrar hacia el norte permanece.

Por otra parte, también existe una profunda brecha en cuanto a los niveles de riqueza de los países del norte de África y los países del Sahel y de África central y occidental en una relación próxima a siete a uno, que aumentaría hasta una proporción de diez a uno en el caso de Níger (cuya renta per cápita tan solo alcanza los 324 euros). Esto ayudaría a explicar por qué Argelia o Marruecos se han ido convirtiendo en los últimos años en países receptores de inmigrantes¹¹. Además, el endurecimiento de las medidas de control de las fronteras y el «efecto refugiados» en las políticas migratorias europeas favorece el que un número creciente de migrantes que normalmente hubieran utilizado el norte de África como una vía para entrar en Europa se hayan visto obligados a quedarse en ciudades como Rabat, Túnez, o Trípoli¹².

Puede decirse, por tanto, que existe hoy en día una corriente primaria de migración por razones económicas procedente de África y dirigida hacia Europa, tanto más intensa cuanto mayor es la brecha económica entre los países europeos y los países emisores de emigrantes. A esta corriente primaria se superpondría otra secundaria todavía poco significativa, pero de intensidad creciente, que, desde el Sahel y el África subsahariana, se dirigiría hacia el Magreb. Todo ello hace que la recepción de migrantes por causas económicas no sea solo un fenómeno europeo, sino, cada vez más, un fenómeno también norteafricano.

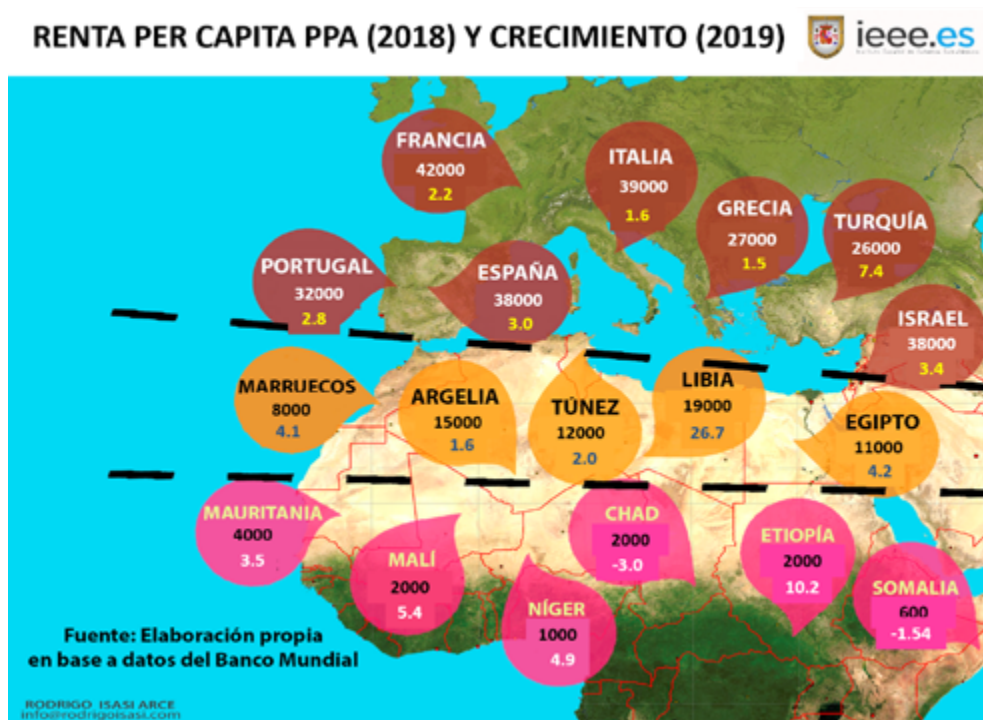
⁹ EXPANSIÓN. Datos macro. Unión Europea. En: <http://www.datosmacro.com/paises/grupos/union-europea>.

¹⁰ EXPANSIÓN. Datos macro. Unión del Magreb Árabe (UMA). Disponible en: <http://www.datosmacro.com/paises/grupos/union-magreb-arabe>.

¹¹ NOREDDINE, K. «Alors que leur nombre était de 50.760 en 2011», ouvaalgerie.com (21 de junio de 2014). <http://ouva-algerie.com/nombre-etait-50-760-en-2011>.

¹² SERAGELDIN, Mona, VIGIER, François y LARSEN, Maren. «Urban Migration Trends in the Middle East and North Africa Region and the Challenge of Conflict-Induced Displacement». Background paper. International Organization for Migration (IOM) (diciembre de 2014), en: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/MPR/WMR-2015-Background-Paper-MSerageldin-FVigier-MLarsen.pdf.

Figura 2. Renta per cápita PPA (2018) y crecimiento (2019)



Fuente: IEEE con datos del Banco Mundial 2018 - 2019.

Ahora bien, que exista una profunda brecha económica entre ambas orillas del Mediterráneo no quiere decir que África, principalmente la región subsahariana, no esté creciendo. La mayoría de estos países tiene unas tasas de crecimiento notables. De hecho, África sigue siendo la segunda región de más rápido crecimiento económico global después de Asia oriental, con un crecimiento promedio del 2,6 % en 2016. Este crecimiento ha aumentado hasta el 3,6 % en 2017 y llega hasta el 4,1 en 2018 y 2019. Todo ello en un contexto de fortaleza de la economía global que se mantendrá así siempre que, como estima Goldman Sachs, los precios de las materias primas continúen con su recuperación gradual¹³. Este es, al menos, el escenario macroeconómico que retrata el Informe Perspectivas Económicas de África 2018, que elabora anualmente el Banco Africano de Desarrollo¹⁴.

¹³ PAKIAM, Ranjeetha. «Goldman anticipa repunte de las materias primas en 2019». Bloomberg (26 de noviembre de 2018), disponible en: <https://www.bloomberg.com/latam/blog/goldman-anticipa-repunte-de-las-materias-primas-en-2019/>.

¹⁴ AFRICAN DEVELOPMENT BANK. *African Economic Outlook*, 2018 Edition. 2018, disponible en: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Economic_Outlook_2018_-_EN.pdf.

El crecimiento económico actúa como un elemento compensador de la demografía. De esta manera, el incentivo para emigrar debería tender a reducirse a medida que los países de la orilla sur van alcanzando niveles mayores de prosperidad y la brecha se vaya reduciendo. En líneas generales, las pruebas empíricas respaldan la «teoría de la transición de la movilidad», según la cual la emigración aumenta con el desarrollo económico hasta que los países emisores alcanzan un nivel de renta medio-alto (de aproximadamente 7000-8000 dólares per cápita); una vez llegado a este punto empieza a disminuir¹⁵.

Este es un fenómeno económico y social que estaría empezando a producirse en el norte de África, donde los datos proporcionados por la Agencia para Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR) muestran que sólo el 8 % de los migrantes que llegaron a Europa en 2016 procedían de esta región.

Las causas demográficas de las migraciones

Puede decirse que las migraciones actúan siguiendo la lógica de las leyes de la física. A medida que aumenta la presión demográfica en un determinado país o en una región, sin que vaya acompañada de un crecimiento económico equivalente, también aumenta, *ceteris paribus*, la predisposición de las personas a emigrar. De esta manera, sólo una inversión del crecimiento demográfico o una mejora sustancial de la economía son capaces de revertir esta ecuación.

En este sentido, la situación se complica extraordinariamente a la hora de explicar el fenómeno migratorio, cuando, a las causas económicas, superponemos el factor demográfico en los casos de África y, en sentido contrario, en Europa. Las estimaciones indican que más de la mitad del crecimiento previsto de la población mundial hasta 2050 se producirá en África, de manera que, de los 2,2 billones de personas adicionales que se pueden agregar entre 2017 y 2050, 1300 millones corresponderán a África, frente a los poco más de 750 millones de personas de Asia, el segundo mayor contribuyente a este crecimiento futuro¹⁶. África se ha convertido en el pulmón demográfico del mundo y seguirá siéndolo al menos hasta final de siglo.

¹⁵ MANRIQUE GIL, Manuel y CLAROS, Eulalia. «The European Year For Development». Parlamento Europeo Think Tank (febrero de 2015), en <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/search.html?authors=114901>.

¹⁶ NACIONES UNIDAS. Asuntos Económicos y Sociales. «World Population Prospects: The 2017 Revision». ESA/P/WP/248 (2017), disponible en: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf.

Figura 3. Proyección de la población del mundo y regiones 2017, 2030, 2050 y 2100

PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNDO Y REGIONES 2017, 2030, 2050 Y 2100

Región	Población (millones)			
	2017	2030	2050	2100
• Mundo	7 550	8 551	9 772	11 184
• África	1 256	1 704	2 528	4 468
• Asia	4 504	4 947	5 257	4 780
• Europa	742	739	716	653
• Latinoamérica y Caribe.	646	718	780	712
• Norte América	361	395	435	499
• Oceanía	41	48	57	72

Fuente: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. World Population Prospects: The 2017 Revision. Working Paper n° ESA/P/WP/248, 2017, den: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf.

Por el contrario, en Europa, el ciclo de transición demográfica se encuentra al final de su período de madurez. Con unas tasas de mortalidad muy bajas, pero al mismo tiempo con unas tasas de natalidad que han caído desde hace años por debajo del nivel de reemplazamiento, el decrecimiento de la población se hará más acusado en las próximas décadas en la mayor parte de los países europeos. La fecundidad en todos los países europeos es ahora inferior al nivel requerido para el reemplazo de la población a largo plazo (alrededor de 2,1 nacimientos por mujer, en promedio) y, en la mayoría de los casos, ha permanecido por debajo del nivel de reemplazo desde hace varias décadas. Incluso en el caso de que la fertilidad para Europa aumentase de 1,6 nacimientos por mujer en 2010-2015 a casi 1,8 en 2045-2050, como indican las proyecciones de la ONU, este incremento no impedirá la contracción del tamaño de la población total.

En aquellos países europeos donde la fecundidad ya está por debajo del nivel de reemplazo, se espera que la población disminuya de tamaño a menos que la pérdida sea compensada por una ganancia debida a una migración neta positiva. Sin embargo,

los niveles actuales de migración internacional no son suficientes para compensar la pérdida esperada de población vinculada a bajos niveles de fecundidad. Entre 2015 y 2050, se calcula que el exceso de muertes sobre nacimientos en Europa ascenderá a 57 millones, mientras que la afluencia neta de migrantes internacionales se estima en unos 32 millones, lo que implica que la población europea se verá reducirá en unos 25 millones de personas¹⁷.

Si el fenómeno de regresión demográfica está presente, con mayor o menor intensidad, en todos los países europeos, en África la situación es la contraria, si bien pueden distinguirse dos situaciones muy distintas. El norte del continente está entrando en la fase de madurez del ciclo demográfico, con tasas de mortalidad que han caído hasta niveles próximos a los europeos, pero con tasas de fecundidad que también lo han hecho de una manera muy acusada, hasta llegar en todos ellos a niveles muy próximos al umbral de reemplazamiento, que se sitúa en 2,1 hijos por mujer fértil (el número de hijos por mujer fértil es, en la actualidad, de 2 en Túnez y de 2,4 en Argelia y Marruecos)¹⁸.

En el Magreb, las tasas de fecundidad se presentan en la actualidad mucho más reducidas que en las décadas anteriores, si bien se ha producido un fuerte crecimiento natural como consecuencia del tardío desarrollo de la segunda fase de transición demográfica en la región: aquella en la que tasas de natalidad elevadas coexistían con tasas de mortalidad reducidas. Actualmente, son los jóvenes y adultos jóvenes nacidos en esa fase demográfica los estadísticamente mayoritarios en el Magreb: las edades modales en los países citados corresponden a las generaciones de los que hoy tienen entre 20 y 35 años: solo esa franja de edad suma más de la cuarta parte del conjunto de la población¹⁹. El resultado es que la población de países como Marruecos ha pasado de 24 millones de habitantes en 1990 a 35 millones en el 2015. Otro tanto puede decirse de Argelia, que contaba con 25 millones de habitantes en 1990 para pasar a casi 40 a finales de 2015.

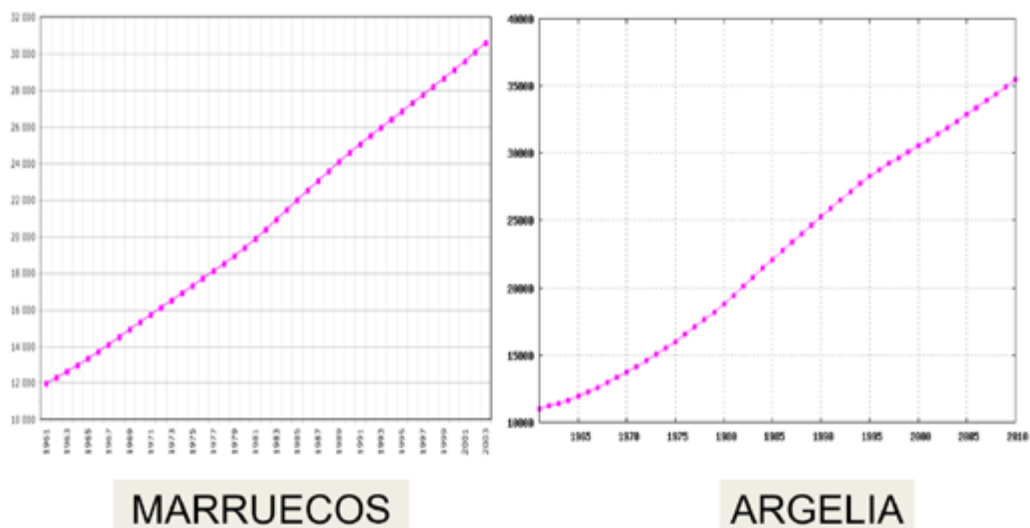
¹⁷ NACIONES UNIDAS. 2017, p. 18, *op. cit.*

¹⁸ REQUÉS VELASCO, Pedro. «Demografía y política en el Magreb y Oriente Próximo». Cinco Días (24 de abril de 2011), en: http://cincodias.com/cincodias/2011/04/20/economia/1303412147_850215.html.

¹⁹ REQUÉS VELASCO. Pedro, 2011, *op. cit.*

Figura 4. Evolución demográfica

EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA

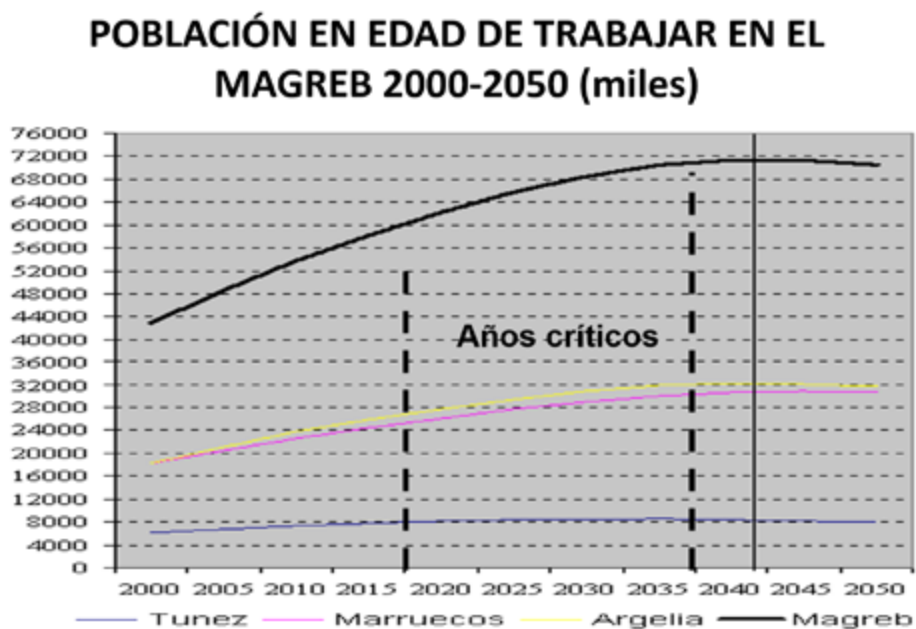


Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, de mantenerse las tendencias demográficas actuales, la población del Magreb tenderá a estancarse para el período 2035-40, en un proceso que sigue las pautas de sus vecinos europeos, si bien con una generación de desfase²⁰. A partir de esta fecha, el Magreb sufrirá un proceso de envejecimiento semejante al que está ocurriendo actualmente en Europa. De esta manera, si no se producen durante las próximas dos décadas fenómenos geopolíticos (guerras, revoluciones, catástrofes naturales, etcétera) de gran magnitud que alteren la ecuación demográfica, o que fomenten la salida de la región de los nacionales, el Magreb deberá dejar progresivamente de ser un área emisora de emigrantes para convertirse en un área receptora cada vez más importante. Ello no quiere decir que la migración magrebí vaya a pararse completamente, al menos mientras la economía de sus países no sea capaz de absorber el fuerte crecimiento natural consecuencia del tardío desarrollo de la segunda fase de transición demográfica en la región, pero sí que irá progresivamente ralentizándose, al tiempo que una parte de los migrantes subsaharianos, que hasta ahora llegaban a Europa, se quedará en el Magreb.

²⁰ ABAD, Gracia. «Población en el Magreb: situación y dinámicas». UNISCI Discussion Papers, nº 31. Enero de 2013, disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/44744/42181>.

Figura 5. Población en edad de trabajar en el Magreb 2000-2050 (miles)

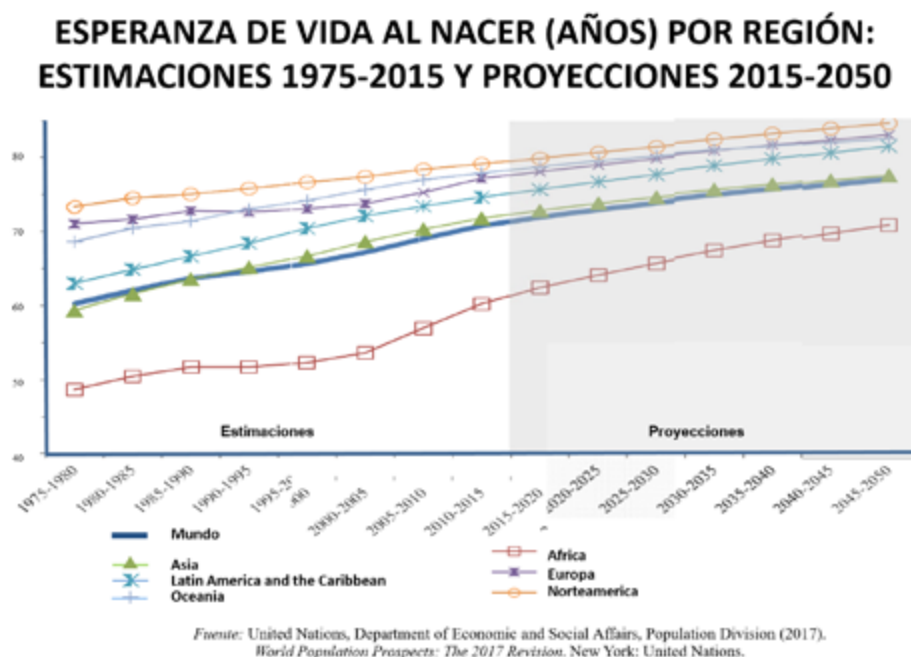


Fuente: IEEEE-Minisdef con datos del UN World Population Prospect 2002 .

Si en el norte de África las proyecciones indican una tendencia hacia la estabilización de la población, con la notable excepción de Egipto, lo que supondrá una disminución de los flujos migratorios procedentes de esta región, la situación es completamente diferente al sur del Sahara. El África subsahariana constituye la única gran región del mundo donde la natalidad no ha disminuido en las últimas décadas. Pero sí que lo ha hecho de una manera muy acusada la mortalidad, que ha pasado de una franja que se movía entre los 11 muertos anuales por cada 1000 habitantes en Mauritania y los 19 en Chad en 1990, hasta los 8,3 muertos anuales por cada 1000 habitantes en Mauritania y los 14 en Chad en 2015²¹. Más significativa es todavía la disminución en la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años por cada 1000 nacidos vivos, que ha pasado de los 184 en 1990 a un rango que oscila entre los 141 a los 95 por 1000 en el África subsahariana, lo que supone aumentar correlativamente la esperanza de vida y, consecuentemente, el crecimiento demográfico.

²¹ EXPANSIÓN. Datos macro. Mortalidad. <http://www.datosmacro.com/demografia/mortalidad>.

Figura 6. Esperanza de vida al nacer (años) por región:
Estimaciones 1975-2015 y proyecciones 2015-2050



Fuente: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. World Population Prospects: The 2017 Revision. Working Paper n° ESA/P/WP/248, 2017, en: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf.

La tasa de fecundidad apenas ha disminuido en este mismo período, estando todavía comprendida entre los 4,4 hijos por mujer fértil en Mauritania y los 7,6 en Níger, o 6,5 en Somalia²². En los últimos años, la fecundidad ha disminuido prácticamente en todas las regiones del mundo; sin embargo, en África, los niveles de fecundidad apenas lo han hecho: han pasado de 5,1 nacimientos por mujer en 2000-2005 a 4,7 en 2010-2015, manteniéndose como los más altos de cualquier región del globo²³.

²² EXPANSIÓN. Datos macro. Natalidad. <http://www.datosmacro.com/demografia/natalidad>.

²³ NACIONES UNIDAS. Asuntos Económicos y Sociales, 2017, p. 14, *op. cit.*

Esto indica que, en la región, no se ha iniciado todavía el fenómeno de transición demográfica que está teniendo lugar en el resto del mundo; por el contrario, estamos asistiendo a un crecimiento explosivo que hace que países como Níger, el país más pobre del mundo, duplique la población cada 15 años. En este sentido, regiones como el África saheliana duplicarán su población actual para 2040, cuando llegará a los 150 millones de habitantes²⁴, con Níger representando el caso más llamativo, al ser un país que, a finales de siglo, verá multiplicada por más de diez su población (si hoy cuenta con apenas 20 millones de almas, en 2100 tendrá más de 209 millones). Igualmente, un país como Nigeria, cuya tasa de fertilidad es de seis hijos por mujer —más del doble de la mundial (2,5) y más de cuatro veces la de España—, y que cuenta actualmente con 182 millones de habitantes, proyecta tener 460 millones en el año 2060, para llegar a 752 millones a final de siglo, convirtiéndose en el tercer país más poblado del mundo tras China y la India.

Figura 7. Índice de fecundidad 2015-2020



Fuente: IEÉE con datos del Banco Mundial 2015 - 2020.

²⁴ TAJE, Mehdi. «Vulnérabilités et facteurs d'insécurité au Sahel». Enjeux ouest-africains. CSAO/OCDE. Agosto de 2010, nº 1, p. 3, en: <https://www.oecd.org/fr/csao/publications/45830147.pdf>.

En los próximos 84 años, África se convertirá en el segundo continente más poblado del mundo, aproximándose a Asia, y su población pasará de 1186 millones en 2015 a 2478 millones en 2050, para llegar a los 4387 millones en 2100²⁵. Hasta el año 2050, más de la mitad del crecimiento global de la población tendrá lugar en África, lo que se traduce en 1300 millones más de personas, con Nigeria y Etiopía como países donde se concentrará la mayor parte del crecimiento²⁶. De esta manera, una decena de naciones del África subsahariana multiplicarán por cinco o más su población y, con ello, su demanda de agua, alimentos y energía²⁷, convirtiéndose en verdaderas «bombas demográficas».

A finales de siglo, cuando África cuente con casi 4500 millones de habitantes, será muy difícil que la demografía pueda ser compensada por un crecimiento económico suficiente y creíble. Para que ello ocurra, países como Níger, donde la población se duplica cada 15 años, al ritmo del 7,6 % anual, su producto interior bruto debería hacerlo en la misma proporción, simplemente para mantener el mismo nivel de riqueza per cápita. No es que sea imposible, pero sí muy difícil de lograr con las actuales estructuras económicas, niveles de corrupción y debilidad estatal. Sería necesario lograr en la mayor parte de los países del África subsahariana un crecimiento a la China, por encima del 10 %, durante un período de tiempo prolongado para desincentivar a sus habitantes a emigrar, lo que exigiría mejorar sus condiciones de vida radicalmente.

De no revertirse las tendencias demográficas en los próximos años, algo que parece altamente improbable, África, especialmente las regiones oriental, central y occidental, junto con países como Afganistán, que siguen un proceso parecido y que también son un factor cuantitativo importante en el fenómeno migratorio hacia Europa, seguirán siendo el verdadero pulmón demográfico del mundo y las principales regiones emisora de emigrantes.

²⁵ NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *World Population Prospects: The 2015 Revision. Working Paper* n° ESA/P/WP.241, disponible en: https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf.

²⁶ BENÍTEZ TORRADO, José Manuel, «Una propuesta de escenarios futuros del régimen europeo de las migraciones, ante el empuje de la migración africana». Análisis GESI, 33/2016. Grupo de estudios de Seguridad Internacional. Universidad de Granada (27 de octubre de 2016), disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-propuesta-de-escenarios-futuros-del-régimen-europeo-de-las-migraciones-ante-el-empuje-de>.

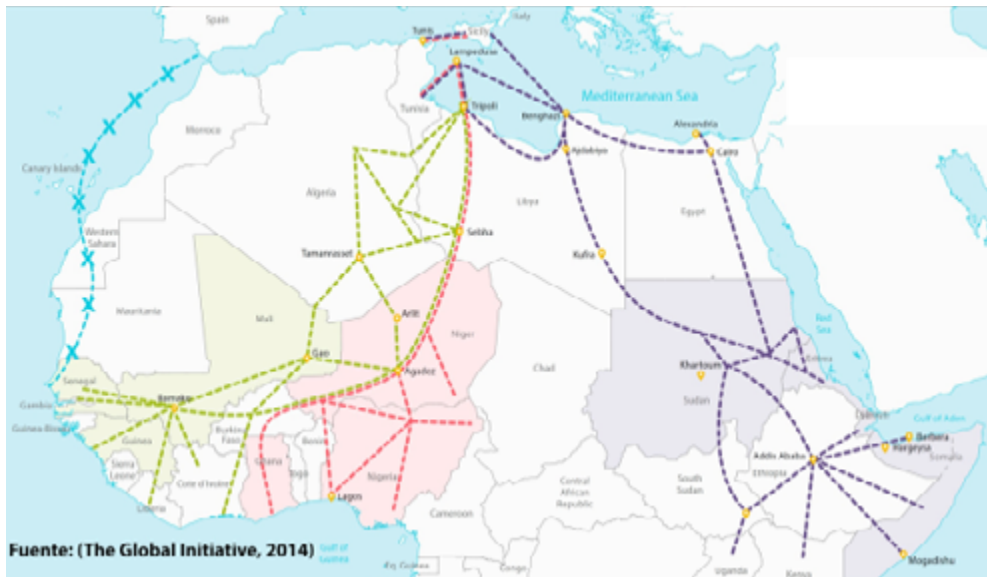
²⁷ GARCÍA, Fernando, «Un planeta desbordado». *La Vanguardia* (22 de febrero de 2016), disponible en: <http://www.lavanguardia.com/vida/20160219/302281466135/planeta-desbordado.html>.

La geografía como factor facilitador del fenómeno migratorio

Si la economía asociada a la demografía es la causa principal del fenómeno migratorio, existen otros factores que lo potencian y que es necesario tener en cuenta si se quiere entender el porqué de la intensidad que ha adquirido este fenómeno en nuestros días.

El primero de estos factores se refiere a la geografía. Las corrientes migratorias se mueven siempre siguiendo las rutas geográficas más cortas y de menor resistencia entre las zonas emisoras de migrantes y las zonas receptoras. En el caso europeo, tradicionalmente, el tráfico se ha venido desarrollando siguiendo tres rutas alternativas²⁸: la llamada ruta balcánica, desde Turquía a través de las islas griegas y los Balcanes, hasta Europa central; la llamada ruta central, desde Túnez y Libia hasta Italia, y, finalmente, la ruta occidental, desde Marruecos a través del estrecho de Gibraltar hasta España. La mayor o menor importancia de cada una de ellas ha variado a lo largo del tiempo en función de circunstancias geopolíticas coyunturales.

Figura 8. Rutas migratorias más comunes



Fuente: The Global Initiative, 2014.

²⁸ CEBRIÁN, Juan A. y CHAREF, Mohammed. «La inmigración irregular española procedente de Marruecos». Madrid: CSIC, 2012, en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/62432/1/2012-Funciva.pdf>.

Así, durante la primera década de este siglo, la ruta occidental fue la más importante, de manera que España se convirtió en el país europeo que tuvo que soportar la mayor presión migratoria procedente de África. Esta ruta occidental presenta dos características singulares; por una parte, la situación de las islas Canarias, de soberanía española, frente a la costa noroccidental de África. Las islas tuvieron que hacer frente a un fenómeno migratorio muy intenso a principios de siglo cuando miles de migrantes procedentes de África occidental, principalmente de Mauritania y Senegal, trataron de alcanzar sus costas a través de lo que se llamó la «ruta de los cayucos». El pico de esta corriente migratoria se produjo en el año 2006, cuando 31 678 inmigrantes africanos llegaron a las islas Canarias²⁹, lo que supuso una presión muy elevada sobre sus recursos y capacidad de acogida³⁰.

El otro factor característico de esta ruta occidental venía representado por la existencia de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, dos enclaves españoles en el norte de África, donde la presión migratoria creció a principios de esta década. Aquí, la solución, si bien parcial, consistió en el reforzamiento del sistema de alambradas que separan a estas ciudades autónomas españolas del vecino reino de Marruecos, una medida que no hizo que la frontera fuera infranqueable, pero sí difícil de superar. A ello habría que añadir la mejora de la cooperación de Marruecos, que incluía factores tan importantes como la implementación de un acuerdo de readmisión de inmigrantes entre Marruecos y España, el refuerzo de las unidades de la Guardia Fronteriza Marroquí para proteger las vallas y el desmantelamiento de campos de inmigrantes irregulares.

Gracias a los esfuerzos conjuntos de España, Senegal, Marruecos y Mauritania, la ruta del oeste africano quedó cerrada. Ahora bien, no se trataba de una solución completa al problema migratorio, ya que los migrantes buscaron otras rutas menos vigiladas. Las más importantes en los primeros años de esta segunda década del presente siglo fueron las rutas a través de Sahel central que, desde las costas del golfo de Guinea y desde África central, se encaminan hacia el norte. Aquí las ciudades de Gao en Malí, Tamanrasset en Argelia y Agadez en Níger se convirtieron en carrefours migratorios³¹ donde confluían dos subrutas africanas complementarias: la oriental,

²⁹ UNIÓN EUROPEA, *Arab and European Partner States Working Document on the Joint of Mixed Migration Flows*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, 2007, p. 20, en: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Towards-a-Comprehensive-Response-to-Mixed-Migration-Flows-en.pdf>.

³⁰ RODRÍGUEZ, Belén. «Los cayucos ya no parten hacia Canarias». *El Mundo* (29 de agosto de 2009), disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/29/espana/1251529971.html>. También NOYA, Miguel y TORRES, Andrés, «El drama de la inmigración en Canarias». Reportaje de *Antena3.com* (4 de octubre de 2013), disponible en: https://www.antena3.com/noticias/sociedad/drama-inmigracin-canarias_2013100457459c584beb287180b6ff6b.html.

³¹ MESA, Beatriz. «Marruecos: El negocio de la diáspora subsahariana». Documentos de opinión 46/2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 29 de abril de 2014, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO46-2014_Marruecos_DiasporaSubsahariana_BeatrizMesa.pdf.

por la que llegaban principalmente eritreos y somalíes y, desde 2012, también sirios, y la central desde el Sahel y el África subsahariana. Estas ciudades pasaron a desempeñar, al igual que lo hicieran antiguamente, un papel esencial como puntos de reunión, partida y distribución de emigrantes a través del Sahel. Desde estos lugares, los flujos migratorios se dirigieron bien hacia el norte de Argelia y después hacia el oeste, cruzando clandestinamente la frontera con Marruecos —cerrada desde los atentados de Casablanca de 2004—, para terminar en Ceuta y Melilla, pero sobre todo el tráfico de personas se encaminó hacia las ciudades costeras de Túnez y Libia.

Un factor que también ha tenido una gran incidencia en los movimientos migratorios durante los últimos años ha sido la guerra en Siria e Irak. Ha supuesto la aparición de nuevas rutas migratorias, desde la zona de Oriente Próximo hasta los países de la ribera sur del Mediterráneo, para desde ahí dirigirse hacia Europa. Inicialmente, una buena parte de este nuevo flujo migratoria se condujo por vía aérea a Turquía para, con Egipto como estación intermedia, terminar en Túnez y, desde allí, intentar el salto hacia Lampedusa aprovechándose de las garantías que les proporcionaba el dispositivo de seguridad italiano³². Otra parte menor de los emigrantes desembarcaría en el aeropuerto de Argel para, al amparo de las mafias locales, cruzar la frontera de Marruecos, encaminándose hacia Melilla y Ceuta. La entrada en estas dos ciudades españolas, y por tanto en territorio de la Unión Europea, les sería relativamente sencillo, dado la facilidad de confundirse con ciudadanos marroquíes y atravesar la frontera utilizando pasaportes falsos³³.

El debilitamiento de las estructuras de seguridad en Túnez y, sobre todo, el estado de anarquía de Libia, en guerra civil desde 2011, abrió una enorme brecha en las líneas de contención de la emigración en el sur del Mediterráneo, lo que favoreció el incremento exponencial en el tráfico floreciente y lucrativo de seres humanos hacia Europa desde sus costas. Esta tráfico pasó a ser controlado por las redes criminales locales asociadas muchas veces a grupos islamistas³⁴. Con Libia convertida en un país en descomposición, la permeabilidad de su frontera y la inestabilidad política

³² LIZZY, Davies. «Why Lampedusa remains an island of hope for migrants». *The Guardian* (16 de octubre de 2013), disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/16/lampedusa-island-of-hope>.

³³ CARBAJOSA, Ana. «De Homs a Melilla con pasaporte falso». *El País* (30 de mayo de 2014), disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2014/05/30/actualidad/1401473437_489528.html.

³⁴ CEMBRERO, Ignacio. «La “primavera árabe” acentúa la inmigración irregular hacia Italia». *El País* (4 de octubre de 2013), en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/04/actualidad/1380914021_133757.html.

hizo muy difícil cualquier estrategia de contención del éxodo que se dirigió casi exclusivamente hacia Italia, país que el año 2015 llegó a acoger en su territorio a más de 139 937 migrantes procedentes de Nigeria, Somalia, Sudán y Mali, que llegaron desde las costas libias y, en menor medida, tunecinas³⁵.

En 2015, la ruta central fue sustituida por la ruta oriental o de los Balcanes que, desde Turquía, se dirigía hacia Europa central, lo que dio lugar a la llamada «crisis de los refugiados» en Europa. Una situación humanitaria crítica debida al incremento descontrolado del flujo de refugiados, solicitantes de asilo, emigrantes económicos y otros migrantes en condición de vulnerabilidad hacia países de la Unión Europea. La apertura temporal de las fronteras europeas por la llamada ruta de los Balcanes hizo que, en el verano de 2015, más de un millón de personas, en su mayoría sirios, pero también de otros países como Afganistán, se desplazasen desde los campamentos de refugiados en Turquía hasta Europa central, encaminándose sobre todo a Alemania y también a los países nórdicos, saturando su capacidad de acogida. A finales de diciembre de 2015, 942 400 habían solicitado asilo político, al tiempo que 3406 personas habían muerto en el intento³⁶, en la que se consideró la mayor crisis migratoria y humanitaria en Europa desde la Segunda Guerra Mundial³⁷.

La rapidez con que se produjo este fenómeno provocó un fuerte debate en el seno de la Unión Europea, así como un importante desgaste de sus instituciones. No se trataba tanto de un problema de capacidad de acogida, dado que la UE tiene una población de más de 500 millones de habitantes, por lo que el impacto demográfico total no llegaba ni al 0,3% de la población y, además, los refugiados podían repartirse proporcionalmente entre 28 países miembros, algunos de los cuales se encuentran entre los más ricos del mundo. El problema vino principalmente por la incapacidad de los países afectados de gestionarlo razonablemente, lo que provocó una situación de colapso en las fronteras externas e internas de la Unión Europea y una demanda creciente de la opinión pública europea para que las autoridades comunitarias y las nacionales proporcionasen una respuesta eficaz ante este fenómeno.

³⁵ BERNABÉ, Mónica. «Italia, desbordada al no poder recolocar refugiados en otros países de la UE». *El Mundo* (8 de enero de 2016), disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/08/567fde33ca474189308b45c1.html>.

³⁶ BBC (News). «Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts» (04 de marzo de 2016), disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

³⁷ EFE. «El mundo vive la mayor crisis humanitaria desde 1945». *El Mundo* (11 de marzo de 2017), disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/03/11/58c414b7e2704e65698b45de.html>.

La incapacidad de las autoridades de la Unión y de los propios Gobiernos europeos de ponerse de acuerdo en cuanto al reparto equitativo de los refugiados puso de manifiesto con toda su crudeza los límites de la solidaridad intraeuropea. La reunión de los países miembros de la Unión de julio de 2015, en la que se aprobaron una serie de medidas para la reubicación, se tradujo en un movimiento crítico que provocó la negativa de varios países, principalmente en el este de Europa, a acoger a los refugiados asignados. La gestión de los refugiados conforme al denominado reglamento Dublín III, acordado en 2013 por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE³⁸, no funcionó. Tampoco lo hizo el acuerdo posterior logrado en septiembre de 2015, en principio sobre una base voluntaria, para repartirse 120 000 asilados procedentes de los territorios con más llegadas —en principio, Grecia e Italia— en el plazo de dos años.

Si la situación en 2015 alcanzó un nivel francamente preocupante, los datos correspondientes al año 2016 presentaron una situación menos sombría. Desde un máximo de alrededor de 7000 personas al día en octubre de 2015, el número medio de llegadas se fue reduciendo hasta llegar a 47 al día a finales de mayo de 2016³⁹. Así, las llegadas de migrantes tuvieron un récord de 1,8 millones en 2015, pero sólo alcanzaron los 500 000 durante el año 2016, según cifras de FRONTEX y de la propia Comisión Europea⁴⁰. Igualmente, los datos indicaron una drástica reducción de entradas del 72 %, un porcentaje casi idéntico a la caída producida en las llegadas a través de los Balcanes, con sirios (87 389) y afganos (más de 50 000) como principales contingentes de inmigrantes.

Las causas de esta disminución en el Mediterráneo oriental hay que buscarlas, por una parte, en el incremento de las patrullas de FRONTEX en el Egeo y el cierre de la ruta migratoria de los Balcanes occidentales —desde Grecia, a través de Hungría y Austria, hasta Alemania y otros países nórdicos—, pero, sobre todo, por el polémico acuerdo con el Gobierno turco que permite el retorno de los refugiados a cambio de

³⁸ Su objetivo era prevenir que un postulante presentase solicitudes de asilo en varios Estados miembros a la vez y, al mismo tiempo, reducir el número de solicitantes de asilo que son movidos de un Estado miembro a otro, dado que el país donde arriba por primera vez una persona es el responsable por el trámite del asilo.

³⁹ COMISIÓN EUROPEA. «La UE y la crisis de los refugiados» (julio de 2017), disponible en: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/es/>.

⁴⁰ PÉREZ, Claudi. «Las llegadas de migrantes a la UE caen un 72 % en 2016». *El País* (7 de enero de 2017), disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/06/actualidad/1483696743_201421.html.

una ayuda económica muy sustancial y otras ventajas adicionales⁴¹. No obstante, este acuerdo no puede considerarse una solución permanente, ya que puede romperse en cualquier momento como consecuencia de las tensiones dialécticas entre las autoridades europeas y el Gobierno turco⁴². Puede decirse que, en estos momentos, la política comunitaria referida a la migración y, fundamentalmente, la permanencia del sistema de asilo depende del frágil acuerdo con Turquía, que ha amenazado en repetidas ocasiones con abrir las puertas de Europa nuevamente a los refugiados⁴³. Si este acuerdo se rompe y se deterioran las relaciones diplomáticas, será muy difícil que se restaure la libre circulación que establece Schengen, o que se llegue a un acuerdo aceptado por todos los socios sobre la gestión de las fronteras exteriores.

Esta situación pone de relieve la existencia de un tipo de potencias migratorias a las que la geografía ha proporcionado la consideración de intermediarias, es decir, que tienen la capacidad de usar su posición geográfica para lograr concesiones de vecinos temerosos de la inmigración. Turquía, que aspira ser miembro de la Unión Europea, sería el caso más evidente de país que ha utilizado la migración como una herramienta política en sus relaciones con la Unión Europea. Este sería también el caso de Níger, un país importante de paso para un 90 % de los migrantes de África occidental que se dirigen hacia Italia, y que ha logrado obtener 600 millones de euros como contrapartida a su cooperación, convirtiéndose en el mayor beneficiario del mundo en ayuda europea por habitante en 2016⁴⁴. El país saheliano se ha convertido

⁴¹ El acuerdo firmado entre la UE y Turquía el 18 de marzo de 2016 tenía como objetivo poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE; se acordaron las siguientes líneas de actuación:

- 1.- Retorno de migrantes irregulares a Turquía.
- 2.- Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas se reasentará a otro sirio procedente de Turquía a la UE.
- 3.- Evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal desde Turquía a la UE.
- 4.- Régimen voluntario de admisión humanitaria.
- 5.- Liberalización de visados.
- 6.- Desembolso de 3000 millones de euros de la UE a Turquía, y financiación adicional de otros 3000 millones hasta finales de 2018.
- 7.- Perfeccionamiento de la Unión Aduanera.
- 8.- Compromiso de revigorizar el proceso de adhesión de Turquía a la UE.
- 9.- Colaboración de UE y los Estados miembros con Turquía para mejorar las condiciones humanitarias en Siria.

⁴² LÓPEZ-GARRIDO, Diego. «Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley». Contexto, 61 (20 de abril de 2016), en: <http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo.htm>.

⁴³ REUTERS. «El acuerdo sobre los refugiados entre Turquía y la UE está en “riesgo”». *El Mundo* (30 de julio de 2016), en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/30/579cbc30e5fdea2d328b4606.html>.

⁴⁴ MOURENZA, Andrés. «Turquía amenaza a la UE con abrir las fronteras a los refugiados si continúan las críticas». *El País* (25 de noviembre de 2016), disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/25/actualidad/1480064543_937083.html.

en un elemento de importancia geoestratégica vital y prioritario para Europa en su lucha contra la migración irregular y el tráfico de personas.

Con acuerdos como el firmado con Níger, la Unión Europea busca fomentar las corrientes intraafricanas, a menudo estacionales y de matriz circular —ida-vuelta-ida—, de manera que sustituyan a los desplazamientos más extendidos cuyo destino es Europa. De esta manera, se intentaría desmitificar el discurso de «invasión» de inmigrantes africanos por las costas europeas tan popular en amplios sectores sociales, dado que el 75 % de los migrantes de los países al sur del Sahara emigran a países vecinos⁴⁵.

El cierre de la ruta balcánica hizo que la ruta central del Mediterráneo volviera a ser la que empleaban los migrantes para cruzar de Libia a Italia, si bien no puede asegurarse que exista una relación causa-efecto entre ambos hechos, dado que quienes usan ambas rutas pertenecen a nacionalidades distintas: preferentemente sirios en el caso de Grecia y africanos en el caso de Libia⁴⁶. No obstante, desde mediados del 2016, la ruta central se hizo «más frecuentada que nunca», según FRONTEX⁴⁷. En este contexto, ha surgido un nuevo país, Egipto, como zona de tránsito de migrantes hacia Europa. Egipto ha pasado a ser un lugar de partida de embarcaciones cada vez más importante, dando lugar a la aparición de una nueva ruta «especialmente peligrosa»⁴⁸, dado que las barcas necesitan hasta diez días para recorrerla.

No obstante, el cambio en Italia con la formación de un Gobierno de coalición en junio de 2018 modificó la geopolítica de los flujos migratorios en el Mediterráneo. Los dos decretos sobre seguridad e inmigración solicitados por el ministro del Interior, Matteo Salvini, fusionados finalmente en el llamado «Decreto Sicurezza» en octubre de ese año⁴⁹, recogían la mayor dificultad en el acceso a Italia desde las costas

⁴⁵ PUIG, Oriol. «Níger: la nueva frontera europea». *El País* (5 de septiembre de 2016), disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/09/02/planeta_futuro/1472813469_175898.html.

⁴⁶ CARBAJOSA, Ana. «Las llegadas de refugiados a Grecia se desploman un año después del pacto con Turquía». *El País* (20 de marzo de 2017), disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/03/16/actualidad/1489697662_656619.html.

⁴⁷ LA VANGUARDIA. «La ruta de Libia a Italia ya es la más empleada por los refugiados» (28 de junio de 2016), en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160628/402815981569/ruta-libia-italia-mas-empleada-refugiados-2016.html>.

⁴⁸ BBC (Mundo). «Tragedia del Mediterráneo: así es la ruta de migración más mortífera del mundo» (22 de abril de 2015), disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150421_migrantes_ruta_europa_testimonios_ac.

⁴⁹ GOBIERNO DE ITALIA, Decreto Ley n° 132 (4 de octubre de 2018), disponible en: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/SG>.

norteafricanas. Las medidas en el frente de inmigración y en el frente de seguridad, que van desde la derogación del permiso de residencia por razones humanitarias hasta la «represión» del alquiler de furgonetas, han supuesto un endurecimiento de la política migratoria, lo que se ha traducido en un cierre efectivo de la ruta migratoria en el Mediterráneo central, entre Libia y Túnez e Italia. Así, hasta finales de octubre de 2018, el número de inmigrantes disminuyó en un 87,6 % en comparación con 2017 (22 000 inmigrantes ilegales hasta finales de octubre).

El resultado de esta política de «mano dura» italiana es el de un desplazamiento del centro de gravedad migratorio hacia el Mediterráneo occidental. Si bien Argelia se ha mantenido estable siendo capaz de controlar sus costas, en Marruecos se ha producido un fuerte incremento de los flujos, hasta el punto de poder considerarla una nueva «pequeña Libia». Se corre el riesgo de convertir, por tanto, a España en una «nueva Italia». En estos momentos, España es la principal puerta de entrada para la inmigración irregular a Europa, muy por delante de Italia y Grecia. Desde principios de 2018 hasta el 31 de octubre, llegaron a España 53 382 inmigrantes indocumentados, según el Ministerio del Interior español, lo que constituye un récord histórico. Y para finales de 2018 este número se ha situado en más de 60 000, proviniendo la gran mayoría (98 %) de los inmigrantes ilegales de Marruecos a través de Andalucía. Así, en el año 2018 su número ha aumentado en un 200,5 % en comparación con 2017, un año muy malo para España en términos de migración⁵⁰.

La conclusión que se extrae es que la geopolítica impone sus leyes. La geografía indica que los potenciales migrantes seguirán llegando por los caminos más cortos, lo que coloca a España en primer plano dada la mayor proximidad a África que marca el estrecho de Gibraltar. Por su parte, la política muestra que cuando unas vías se cierran otras se abren, dado que los migrantes tienden a desplazarse por las rutas donde encuentran menores dificultades, lo que hace que hoy en día, con las rutas orientales y centrales seriamente bloqueadas, España se haya convertido en la vía más fácil de acceso a Europa.

La violencia como multiplicador de las migraciones

Junto con los motivos económicos asociados a la demografía, la violencia producida por las guerras o por situaciones internas o intraestatales de conflicto puede ser considerada como la segunda gran causa que sirve para explicar el fenómeno migratorio. La violencia produce dos fenómenos complementarios: por una parte, el desplazamiento interno de los sectores más vulnerables de la población, que se mueven dentro del mismo país desde aquellas zonas en conflicto donde su vida corre

⁵⁰ CEMBRERO, Ignacio. «Espagne, nouvelle terre promise de la jeunesse marocaine». *Orient XXI* (15 de noviembre de 2018), disponible en: <https://orientxxi.info/magazine/l-espagne-nouvelle-terre-promise-de-la-jeunesse-marocaine.2762?fbclid=IwAR0iFMbZl285K5npwqWpLyFQTDqsLbryROFKQy2UtkNVqQAXopMT0de8glw>.

peligro hacia otras más seguras y, por otra, la salida del país de un número importante de personas bajo la condición de refugiados. La mayor parte de estos se instala en los países vecinos, que son los que tienen que soportar mayormente la carga de su sostenimiento. Dado que normalmente se trata de países de economías limitadas y estructuras estatales frágiles, los refugiados acentúan su situación de debilidad y contribuyen a la desestabilización de la región y a la pervivencia de los conflictos intraestatales, lo que favorece el fenómeno migratorio, pero a una mayor escala.

Por su parte, los denominados desplazados internos (IDP, por sus siglas en inglés) permanecen dentro del país, pero su situación de precariedad física y económica constituye un obstáculo para la recuperación una vez acabado el conflicto, lo que favorece, si no hay un verdadero proceso de reconstrucción del Estado apoyado internacionalmente, el fenómeno migratorio por causas económicas. Es, por tanto, también un factor potenciador de la fragilidad de los Estados y un multiplicador de la emigración.

Ahora bien, el fenómeno de la globalización hace que este tipo de migraciones no se restrinja al ámbito regional y alcance regiones que se creían inmunes a conflictos que tenían lugar tan lejos de sus límites geográficos. Este sería el caso de Europa, donde han buscado asilo centenares de miles de refugiados procedentes de países en conflicto, algunos muy lejanos, como Afganistán, Siria, Somalia, o el Sahel.

Si durante la primera década de este siglo la principal fuente de migrantes por razones de conflictos ha sido África seguida por Afganistán, la revolución árabe de 2011 convirtió a Siria en el principal país emisor de migrantes por razones bélicas. De los 15 millones de habitantes con que contaba antes del conflicto, en 2016 más de 8 millones de sirios se habían desplazado internamente y 4,9 millones habían tenido que salir del país como refugiados a los países vecinos, contribuyendo a una afluencia inusualmente grande de migrantes en Turquía (entrada neta de 1,6 millones en cinco años), Líbano (1,25 millones) y Jordania (975 000). Por lo que se refiere a Irak, unos 3,5 millones de habitantes se desplazaron a las zonas no ocupadas por el Daesh y, aunque no hay datos muy fiables, puede estimarse que más de 200 000, muchos de ellos cristianos y yazidíes, se vieron obligados a abandonar el país⁵¹. En 2016, tres países, Siria, con 4,9 millones de personas; Afganistán, con 2,7 millones, y Somalia, con 1,1 millones, producían la mitad de la población refugiada del mundo según las estadísticas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁵².

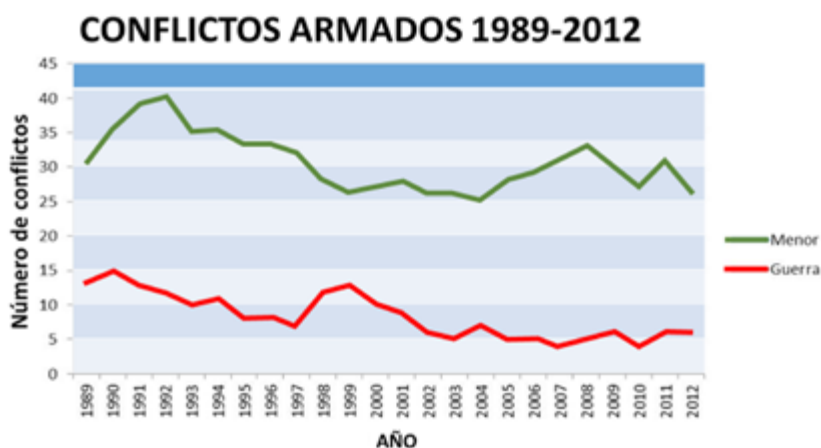
⁵¹ NAÏR, Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica, 2016, p. 2.

⁵² EDWARDS, Adrian. «El desplazamiento forzado en el mundo bate su cifra récord». ACNUR/ UNHCR (20 de junio de 2016), en: <https://www.acnur.org/noticias/stories/2016/6/5b7e715a42/el-desplazamiento-forzado-en-el-mundo-bate-su-cifra-record.html>.

Con independencia del conflicto en Siria e Irak, en los próximos años la violencia interna y la producida por los conflictos armados seguirá siendo una de las principales causas de las migraciones, principalmente, en África, una región que genera más de la mitad de los conflictos, a pesar de contar actualmente con solo el 16 % de la población mundial⁵³. Se trata de un porcentaje incluso mayor que el que tenía África durante los años difíciles de la década de los noventa, en la posguerra fría.

No obstante, existen dos importantes matices que favorecen una visión moderadamente optimista del problema. Por una parte, el número absoluto de conflictos en el mundo ha descendido sustancialmente durante las últimas dos décadas⁵⁴. Ello quiere decir que, aunque África tenga actualmente un mayor porcentaje de conflictos que épocas anteriores, en números absolutos es hoy un continente más pacífico de lo que lo era hace dos décadas⁵⁵. La segunda consideración vendría dada por el hecho de que la mayor parte de los conflictos africanos sólo afectan a un número relativamente restringido de los 54 Estados africanos. De acuerdo con el Programa de datos de conflictos de Uppsala⁵⁶, solo 12 Estados africanos estaban envueltos en conflictos en el año 2014, a los que habría que añadir tres (Burundi, Níger y Chad) en 2015.

Figura 9. Conflictos armados 1989-2012



Fuente: Elaboración a partir de datos de la Universidad de Uppsala, presentados por Lotta Themnér & Peter Wallensteen en «Armed Conflicts, 1946–2012», Journal of Peace Research.

⁵³ CILLIERS, Jakkie. «¿Futuro (im) perfecto? Un mapa de los conflictos, la violencia y el extremismo en África». Institute for Security Studies, ISS Paper 287 (octubre de 2015), disponible en: http://www.casafrika.es/casafrika/Conoce_Africa/Traduccion-Informe-ISS---16032016.pdf.

⁵⁴ AGUIRRE, M. (editor). *Anuario CIP 1998. Guerras periférica, derechos humanos y prevención de conflictos*. Barcelona: Icaria Editorial, 1998.

⁵⁵ CILLIERS, Jakkie. 2015, *op. cit.*

⁵⁶ Disponible en: UPPSALA UNIVERSITET. Uppsala Conflict Data Program. En: <https://ucdp.uu.se/>.

El inconveniente que presenta esta tendencia positiva es que la mayor parte de estos Estados se encuentran situados en el arco de inestabilidad que atraviesa África de oeste a este y que se extiende desde Malí y el golfo de Guinea, a través de Libia, hasta Egipto y la península del Sinaí⁵⁷. Es esta región la que cuenta con los Estados con mayor índice de fragilidad del mundo⁵⁸ —entendiendo el mismo como la incapacidad del Estado para ejercer el control físico del territorio o del monopolio del uso de la fuerza, así como para proporcionar servicios públicos básicos, o interactuar con otros Estados de la comunidad internacional— y, por tanto, la más susceptible al fenómeno migratorio.

Figura 10. Arco de inestabilidad.



Fuente: Elaboración propia.

⁵⁷ DÖRRIE, Peter. «The Wars Ravaging Africa in 2016». *The National Interest* (22 de febrero de 2016), en: <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-wars-ravaging-africa-2016-14993>.

⁵⁸ El índice de fragilidad es elaborado por el Fondo para la Paz, con sede en Washington. Para construir el índice, el juicio de cada Estado se basa en 12 indicadores, 4 sociales, 2 económicos y 6 políticos. Se puede consultar en: <http://fsi.fundforpeace.org>.

Pero Incluso si comparamos los datos demográficos referentes a la proyección de jóvenes en edad militar, las tendencias indican que este número tenderá a aumentar en los países africanos. En países como Mali o Níger, en números absolutos, superará a los jóvenes disponibles en Francia o Alemania en la misma franja de edad. Al mismo tiempo, el «war index», entendido como una medida de los jóvenes en edad militar entre 15-19 años en relación con los adultos entre 45-50 años, es muy superior en los países africanos que en la envejecida Europa (por ejemplo, Níger: 4,01; Alemania: 0,65). Si asumimos que las sociedades jóvenes están más dispuestas a asumir riesgos, empezando por el de la guerra, que las envejecidas, la conclusión que se extrae es que la probabilidad de conflictos seguirá siendo muy superior en África que en Europa, con su correspondiente incidencia sobre el fenómeno migratorio. Estos datos nos permiten concluir que las migraciones asociadas a la violencia interna y a los conflictos armados, como consecuencia de la fragilidad de los Estados y potenciada por el crecimiento demográfico en el continente africano, especialmente en la región al sur del Sahara, seguirá siendo un fenómeno creciente en los próximos años.

Figura 11. Jóvenes en edad militar 20-29 (millones)

JÓVENES EN EDAD MILITAR 20 – 29 (millones)

	EEUU	MALI	NÍGER	ALEMANIA	FRANCIA
AÑO	War Index 0.96	War Index 6.61	War Index 4.01	War Index 0.65	War Index 0.99
1970	15.35	0.47	0.32	5.36	3.67
1990	21.05	0.58	0.56	6.85	4.37
2010	21.57	1.12	1.04	4.96	4.04
2015	23.17	1.30	1.36	5.02	4.12
2030	22.99	2.10	2.92	4.03	4.21
2050	24.28	4.10	6.04	4.15	4.37
Cambio	+63%	+872 %	+1887%	-23 %	+19 %

War Index: es una medida de los jóvenes en edad militar entre 15-19 años en relación con los adultos entre 55-50 años. (ejm. Níger: 4.01 quiere decir que hay una proporción de 4010 jóvenes frente a 1000 adultos)

Fuente: Nato Defense College con datos de World Population Prospects 2018.

Conclusiones

El fenómeno de la migración constituye uno de los grandes temas del debate político y social en Europa y en España, y es el asunto que mejor explica cuestiones tales como la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el aumento de las presiones nacionalistas en determinados Estados europeos, o las tendencias xenófobas que han ido surgiendo en las sociedades europeas. La migración se contempla como un problema social, pues los ciudadanos tienen divididas sus opiniones respecto a la calidad y cantidad de la ayuda que debería proveer cada país, pero también como una oportunidad en una Europa con tasas de natalidad muy bajas y que necesita satisfacer las demandas de su mercado laboral.

La compleja relación que existe entre migración, sostenibilidad y desarrollo exige buscar respuestas que permitan gestionar los flujos haciéndolos regulares, seguros y ordenados, de manera que se puedan evitar sus peores efectos y aprovechar sus beneficios potenciales, tanto para los países receptores como para los emisores. La mejor solución debería pasar por la implementación, en el seno de la Unión Europea, de medidas políticas de carácter integral e integrador que vayan desde la redistribución de refugiados entre los Estados miembros, con vistas a aliviar la presión administrativa, hasta las ayudas financieras a los países más afectados en origen y en destino.

Igualmente, resulta imprescindible mantener y, en la medida de lo posible, incrementar la cooperación con países críticos del norte de África, especialmente Marruecos y Argelia, pero también Egipto, Mauritania o Senegal, así como resolver la situación de Libia, convertida en una fuente de inestabilidad que corre el riesgo de perpetuarse. La relación con estos países debe ser considerada de carácter estratégico, dado que la intensidad de los flujos migratorios hacia Europa depende absolutamente de la cantidad y calidad de la cooperación con estos países. La «externalización de las fronteras» a través de marcos de asociación permitiría controlar los flujos migratorios desde las fronteras de los países clave de origen y de tránsito.

Al mismo tiempo, deberían reforzarse los mecanismos de control de las fronteras como FRONTEX, haciéndolos más efectivos, de manera que se pueda gestionar mejor los flujos migratorios irregulares que se dirigen hacia el territorio europeo al tiempo que se establece el adecuado control de los migrantes que se mueven libremente dentro del territorio Schengen.

Con un carácter más amplio, la Unión Europea debería lanzar una iniciativa multilateral ambiciosa, un «plan integral para África», dirigido a favorecer el crecimiento sostenible que permita compensar el fuerte aumento previsto de la población. El objetivo debería ser mejorar simultáneamente tanto la seguridad como el desarrollo de las zonas africanas emisoras sometidas a fuertes tensiones internas, con un especial interés en el Sahel, el golfo de Guinea y el África oriental. Este plan, además de estar dotado con importantes inversiones en proyectos económicos sostenibles, debería contar también con una poderosa dimensión de seguridad,

que permitiese crear las condiciones favorables para la actividad económica y el desarrollo social de la población africana.

Este sería el escenario que recoge la Estrategia Global de la UE de 2016, en el que, a diferencia de la anterior Estrategia Europea de Seguridad de 2003 que buscaba promover «un conjunto de países bien gobernados»⁵⁹, persigue un mayor «apoyo a la resiliencia estatal y social»⁶⁰ en conjunción con el objetivo de un desarrollo sostenible. Se trataría ahora de apoyar a las estructuras de gobierno y fortalecer el tejido socioeconómico sin imponer un modelo desde el exterior, y basándose en las fuerzas locales.

Ahora bien, el éxito en la aplicación de estas medidas a nivel comunitario exige una voluntad política y un consenso social dentro de cada Estado y en el seno de la propia Unión Europea que hoy en día no existe. Las diferencias entre los socios a la hora de abordar este tipo de medidas, que deben ser comunitarias, favorecen la renacionalización de las políticas migratorias que atentan contra el proceso de integración europea. El resultado es el incremento progresivo de la presión de las opiniones públicas sobre sus Gobiernos, que busca un endurecimiento de las políticas migratorias y de acogida, incluyendo un mayor refuerzo de las fronteras externas e intraeuropeas, lo que contradice los acuerdos consolidados como los de Schengen. Los procesos electorales que han tenido lugar en diversos países europeos en los últimos años indican cómo, cuando los Gobiernos no adoptan medidas eficaces de gestión del fenómeno migratorio, las sociedades optan por sustituirlos por otros con planteamientos migratorios mucho más severos.

En este sentido, las fronteras deben continuar controladas y seguras, y es responsabilidad de los Estados garantizar que así sea, pero ello no impide que los países europeos, como es el caso de España, abocados a la decadencia demográfica y al despoblamiento de amplias regiones de sus territorios, puedan contemplar la inmigración como una oportunidad de contribuir a garantizar el funcionamiento de la economía y sostener el estado de bienestar. Los intereses de la UE pasan por diseñar una política migratoria comunitaria encaminada a su gestión racional y razonable, de manera que la migración se pueda integrar en el marco del desarrollo y la sostenibilidad del sistema de vida europeo.

Las sociedades europeas deben entender la migración, no como un problema de desarrollo, ni tampoco de seguridad a resolver, sino como un fenómeno que puede

⁵⁹ CONSEJO EUROPEO. *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>.

⁶⁰ WEILER, Quentin. «La Stratégie Globale de l'UE : de quoi s'agit-il?». *La Revue Géopolitique* (03 de enero de 2017), en: <http://www.diploweb.com/La-Strategie-Globale-de-l-UE-de.html>.

contribuir beneficiosamente a los países tanto de origen como de acogida. Como afirma William Lacy Swing, director general de la Organización Internacional para las Migraciones: «La mayor parte de [...] la migración es segura, legal y ordenada, y no sólo es inevitable, sino también beneficiosa; las vidas de innumerables migrantes, sus familias y las comunidades de origen y de acogida son mejores gracias a ello. [...] Es decir, no se trata tanto de detener la migración, sino más bien de crear condiciones en las que la migración sea una elección y no una necesidad, tenga lugar a través de canales legales y actúe como catalizador del desarrollo»⁶¹.

Se trata de reconocer, en la línea de lo recogido en la introducción de la Agenda 2030, «la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible», así como de aceptar que «la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales». No es una tarea fácil, ni existen respuestas sencillas, mucho menos en el caso europeo, dada la compleja relación que existe entre flujos migratorios, demografía, geografía, economía y violencia, pero resulta imprescindible gestionar estos flujos haciéndolos regulares, ordenados y seguros.

Lograr una adecuada gestión del fenómeno migratorio exigirá a las sociedades europeas crear las condiciones necesarias, a través de la modificación de las percepciones sociales y la formación de coaliciones y asociaciones entre países, ciudades, organizaciones y actores de desarrollo, así como con el sector privado. Se trata de identificar y trabajar en objetivos realistas que sean política y socialmente viables, conscientes de que las migraciones, fundamentalmente las procedentes del África subsahariana, van a continuar creciendo en los próximos años, por mucho que la UE y los Estados miembros traten de pararla, gestionarla en términos razonables, o hacerla más peligrosa, más complicada o más cara. Al final, la mayor parte de las personas que desean emigrar terminarán haciéndolo, al menos mientras la UE continúe representando un área de estabilidad política y económica y una tierra de oportunidades.

En este sentido, la Agenda 2030 proporciona un marco de políticas extenso y útil con un amplio consenso internacional que, sin embargo, no es suficiente por sí solo para conseguir el cambio. La implementación de los ODS proporciona, en todo caso, una extraordinaria oportunidad para las poblaciones de acogida y para los propios migrantes de desarrollar favorablemente el inmenso potencial que ofrece la migración, de manera que puedan beneficiarse las personas, las sociedades y el conjunto de los países de origen y de destino, también los europeos.

⁶¹ SWING, William L. «Statement», en: www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/Director-General-Statement-Second-Informal-Thematic-Consultation.pdf.

Bibliografía

- ABAD, G. «Población en el Magreb: situación y dinámicas». UNISCI Discussion Papers, nº 31. Enero de 2013, en: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/44744/42181>.
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK. *African Economic Outlook, 2018 Edition*. 2018, disponible en: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Economic_Outlook_2018_-_EN.pdf.
- AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS (FRONTEX). https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es.
- AGUIRRE, M. (editor). *Anuario CIP 1998. Guerras periférica, derechos humanos y prevención de conflictos*. Barcelona: Icaria Editorial, 1998.
- BBC (Mundo). «Tragedia del Mediterráneo: así es la ruta de migración más mortífera del mundo» (22 de abril de 2015) en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150421_migrantes_ruta_europa_testimonios_ac.
- (News). «Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts» (04 de marzo de 2016), disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.
- BENÍTEZ TORRADO, J. M. «Una propuesta de escenarios futuros del régimen europeo de las migraciones, ante el empuje de la migración africana». Análisis GESI, 33/2016. Grupo de estudios de Seguridad Internacional. Universidad de Granada (27 de octubre de 2016), en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-propuesta-de-escenarios-futuros-del-régimen-europeo-de-las-migraciones-ante-el-empuje-de>.
- BERNABÉ, M., «Italia, desbordada al no poder recolocar refugiados en otros países de la UE». *El Mundo* (8 de enero de 2016), disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/08/567fde33ca474189308b45c1.html>.
- BUDD, J. «LE MONDE EN 2017. POUR LES MIGRANTS, L'OCCIDENT RESTE L'AVENIR». *Courrier International* (12 de diciembre de 2016), disponible en: <https://www.courrierinternational.com/article/le-monde-en-2017-pour-les-migrants-loccident-reste-lavenir>.
- CALDUCH, R. «Los flujos masivos de población en la sociedad internacional del siglo XXI: categorías conceptuales». Monografías 150: efectos sobre la

- PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria. CESEDEN, diciembre de 2016, 19-22.
- CARBAJOSA, A. «De Homs a Melilla con pasaporte falso». *El País* (30 de mayo de 2014), en: http://politica.elpais.com/politica/2014/05/30/actualidad/1401473437_489528.html.
- , «Las llegadas de refugiados a Grecia se desploman un año después del pacto con Turquía». *El País* (20 de marzo de 2017), en: https://elpais.com/internacional/2017/03/16/actualidad/1489697662_656619.html.
- CARLQVIST, I. «Suecia, al borde del colapso». Gatestone Institute. International Policy Council (19 de octubre de 2015), en: <https://es.gatestoneinstitute.org/6728/suecia-colapso>.
- CASTLES, . «Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales». *Migración y Desarrollo*. Vol. 7, nº 15, 2010, 49-80. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66019856002>.
- CEBERIO BELAZA, M. «La inmigración irregular baja un 30 % en España durante 2012». *El País* (24 de enero de 2013), disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/01/24/actualidad/1359030619_715830.html.
- CEBRIÁN, J. A. y CHAREF, M. «La inmigración irregular española procedente de Marruecos», CSIC, 2012, disponible en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/62432/1/2012-Funciva.pdf>.
- CEMBRERO, I. «La “primavera árabe” acentúa la inmigración irregular hacia Italia». *El País* (4 de octubre de 2013), en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/04/actualidad/1380914021_133757.html.
- , «Espagne, nouvelle terre promise de la jeunesse marocaine». *Orient XXI* (15 de noviembre de 2018), en: <https://orientxxi.info/magazine/l-espagne-nouvelle-terre-promise-de-la-jeunesse-marocaine,2762?fbclid=IwAR0iFMbZI285K5npwqWpLyFQTDqsLbryROFKQy2UtkNVqQAXopMT0de8g1w>.
- CILLIERS, J. «¿Futuro (im) perfecto? Un mapa de los conflictos, la violencia y el extremismo en África». Institute for Security Studies, ISS Paper 287 (octubre de 2015), disponible en: http://www.casafrica.es/casafrica/Conoce_Africa/Traduccion-Informe-ISS---16032016.pdf.
- COMISIÓN EUROPEA. «La UE y la crisis de los refugiados» (julio de 2017), disponible en: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/es/>.
- CONSEJO EUROPEO, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la

- Unión Europea, 2009. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA. «Migraciones africanas hacia Europa. Estudio cuantitativo y comparativo. Años 2006-2008. Centro nº 6 de Nuadibú, Mauritania». Madrid: Cruz Roja Española, en: http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/page/cancre/copy_of_accioninternacion/documentacinternac/infodocus/docutec/migraciones_final.pdf.
- DÖRRIE, P. «The Wars Ravaging Africa in 2016». *The National Interest* (22 de febrero de 2016), en: <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-wars-ravaging-africa-2016-14993>.
- EDWARDS, A. «El desplazamiento forzado en el mundo bate su cifra récord». ACNUR/UNHCR (20 de junio de 2016), en: <https://www.acnur.org/noticias/stories/2016/6/5b7e715a42/el-desplazamiento-forzado-en-el-mundo-bate-su-cifra-record.html>.
- EFE «El mundo vive la mayor crisis humanitaria desde 1945». *El Mundo* (11 de marzo de 2017), en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/03/11/58c414b7e2704e65698b45de.html>.
- ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA, UE-EUNAVFOR-MED. Operación Sophia. Lucha contra el tráfico de seres humanos en el Mediterráneo. <http://www.emad.mde.es/MOPS/180-UE-EUNAVFOR-MED-SOPHIA/>.
- EXPANSIÓN. Datos macro. Egipto - población. <http://www.datosmacro.com/demografia/poblacion/egipto>.
- . Datos macro. Mortalidad. <http://www.datosmacro.com/demografia/mortalidad>.
- . Datos macro. Natalidad. <http://www.datosmacro.com/demografia/natalidad>.
- . Datos macro. Unión del Magreb Árabe (UMA). <http://www.datosmacro.com/paises/grupos/union-magreb-arabe>.
- . Datos macro. Unión Europea. <http://www.datosmacro.com/paises/grupos/union-europea>.
- FORESTI, M. y HAGEN-ZANKER, J. «Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development». *Swiss Agenda for Development and Cooperation SDC* (septiembre de 2017), en: https://www.researchgate.net/publication/321268472_Migration_and_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development.
- FUND FOR PEACE. <http://fsi.fundforpeace.org>.

- GARCÍA, F. «Un planeta desbordado». *La Vanguardia* (22 de febrero de 2016), disponible en: <http://www.lavanguardia.com/vida/20160219/302281466135/planeta-desbordado.html>.
- GOBIERNO DE ITALIA. Decreto Ley nº 132 (4 de octubre de 2018), disponible en: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/SG>.
- GONZÁLEZ FERRIZ, R. «El gran malentendido de la inmigración: hay mucha menos, pero preocupa más». *El Confidencial* (4 de abril de 2019), en: https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2019-04-04/inmigracion-union-europea_1921570/.
- HENAR, J. «Las migraciones en los ODS». Migraciones. Alianza por la Solidaridad (28 de enero de 2018), disponible en: <http://participamostransformamos.org/las-migraciones-en-los-ods/>.
- LA VANGUARDIA. «La ruta de Libia a Italia ya es la más empleada por los refugiados» (28 de junio de 2016), en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160628/402815981569/ruta-libia-italia-mas-empleada-refugiados-2016.html>.
- LEIBOVICH, M. «A Scorecard on Conventional Wisdom». *New York Times* (9 de marzo de 2008), en: <https://www.nytimes.com/2008/03/09/weekinreview/09leibovich.html>.
- LEONARD, M. «Las superpotencias migratorias». *El País* (27 de abril de 2016), en: http://elpais.com/elpais/2016/04/25/opinion/1461600847_532902.html.
- LIZZY, D. «Why Lampedusa remains an island of hope for migrants». *The Guardian* (16 de octubre de 2013), disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/16/lampedusa-island-of-hope>.
- LÓPEZ-GARRIDO, D. «Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley». *Revista Contexto*, 61 (20 de abril de 2016), disponible en: <http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo.htm>.
- LUCCI, P., MANSOUR-ILLE, D., EASTON-CALABRIA, E. Y CUMMINGS, C. «Sustainable cities: internal migration, jobs and the 2030 Agenda for Sustainable Development». Londres: Overseas Development Institute, 2016, disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10959.pdf>.
- MANRIQUE GIL, M. y CLAROS, E. «The European Year For Development». Parlamento Europeo Think Tank (febrero de 2015). <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/search.html?authors=114901>.

- MESA GARCÍA, B. «Marruecos: El negocio de la diáspora subsahariana». Documentos de opinión 46/2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 29 de abril de 2014. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEEO46-2014_Marruecos_DiasporaSubsahariana_BeatrizMesa.pdf.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. Gobierno de España. Plan África 2009-2012. disponible en: <http://www.casafrica.es/casafrica/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf>.
- MOURENZA, A. «Turquía amenaza a la UE con abrir las fronteras a los refugiados si continúan las críticas». *El País* (25 de noviembre de 2016), disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/25/actualidad/1480064543_937083.html.
- NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Declaración Universal de los Derechos Humanos», 217 A (10 de diciembre de 1948), disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.
- . Asamblea General. «Convención sobre el estatuto de los refugiados», resolución 429(V), (Ginebra, 28 de julio de 1951), disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.
- . *Recommendations on Statistics of International Migration*. Statistical Papers, Series M, n° 58, rev.1. Nueva York: Naciones Unidas, 1998.
- . Asamblea General. «Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo», A/68/L.5 (1 de octubre de 2013), disponible en: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Final-Declaration-2013-Sp.pdf>.
- . Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *World Population Prospects: The 2015 Revision*. Working Paper n° ESA/P/WP.241, disponible: https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf.
- . Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *World Population Prospects: The 2017 Revision*. Working Paper n° ESA/P/WP.248, 2017, disponible en: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf.
- NAÏR, S. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica, 2016.
- NOREDDINE, K. «Alors que leur nombre était de 50.760 en 2011», ouvaalgerie.com (21 de junio de 2014). <http://ouva-algerie.com/nombre-etait-50-760-en-2011>.

- NOYA, M. y TORRES, A. «El drama de la inmigración en Canarias». Reportaje de [Antena3.com](https://www.antena3.com) (4 de octubre de 2013). disponible en: https://www.antena3.com/noticias/sociedad/drama-inmigracin-canarias_2013100457459c584beb287180b6ff6b.html.
- OIM. «Key migration terms». <https://www.iom.int/key-migration-terms>.
- . «¿Quién es un migrante?». <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>.
- . Y MCKINSEY & COMPANY, «More than numbers. How migration data can deliver real-life benefits for migrants and governments». 2018, disponible en: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/How%20migration%20data%20can%20deliver%20real%20life%20benefits%20for%20migrants%20and%20governments/More-than-numbers-Screen.ashx>.
- OSMAN, M. «Rapid Population Growth Imperils Egypt». *The Cairo Review of Global Affairs* (16 de diciembre de 2013), disponible en: <https://www.thecairoreview.com/tahrir-forum/rapid-population-growth-imperils-egypt/>.
- PAKIAM, R. «Goldman anticipa repunte de las materias primas en 2019». Bloomberg (26 de noviembre de 2018), disponible en: <https://www.bloomberg.com/latam/blog/goldman-anticipa-repunte-de-las-materias-primas-en-2019/>.
- PÉREZ, C. «Las llegadas de migrantes a la UE caen un 72 % en 2016». *El País* (7 de enero de 2017), disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/06/actualidad/1483696743_201421.html.
- PRESIDENCIA DE GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. 2017, en: http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf.
- PUIG, O. «Níger: la nueva frontera europea». *El País* (5 de septiembre de 2016), disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/09/02/planeta_futuro/1472813469_175898.html.
- REQUÉS, P. «Demografía y política en el Magreb y Oriente Próximo». *Cinco Días* (24 de abril de 2011), en: http://cincodias.com/cincodias/2011/04/20/economia/1303412147_850215.html.
- REUTERS. «El acuerdo sobre los refugiados entre Turquía y la UE está en “riesgo”». *El Mundo* (30 de julio de 2016), disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/30/579cbc30e5fdea2d328b4606.html>.

- RODRÍGUEZ, B. «Los cayucos ya no parten hacia Canarias». *El Mundo* (29 de agosto de 2009), disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/29/espana/1251529971.html>.
- ROTHWELL, J. y FOSTER, P. «Hungary referendum: 98 per cent of the voters say “no” to EU migrant quotas». *The Telegraph* (3 de octubre de 2016), disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/02/hungary-votes-no-to-migrant-quotas-polls-suggest---but-what-does/>.
- SERAGELDIN, M., VIGIER, F. y LARSEN, M. «Urban Migration Trends in the Middle East and North Africa Region and the Challenge of Conflict-Induced Displacement». Background paper. International Organization for Migration (IOM) (diciembre de 2014), disponible en: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/MPR/WMR-2015-Background-Paper-MSerageldin-FVigier-MLarsen.pdf.
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea» (28 de junio de 2016), en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf.
- SWING, W. L. «Statemen», en: www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/Director-General-Statement-Second-Informal-Thematic-Consultation.pdf.
- TAJE, M., «Vulnérabilités et facteurs d’insécurité au Sahel». *Enjeux ouest-africains* (CSAO/OCDE), nº 01, agosto de 2010, disponible en: <https://www.oecd.org/fr/csao/publications/45830147.pdf>.
- TARILONTE, E. «La ministra visita la Operación Sophia». *Revista Española de Defensa* (diciembre de 2016), disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2016/red334-operacion-sophia.pdf>.
- THE EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. «A majority of Europe’s voters do not consider migration to be the most important issue, according to major new poll» (1 de abril de 2019), en: https://www.ecfr.eu/article/european_voters_do_not_consider_migration_most_important_election.
- UNIÓN EUROPEA. *Arab and European Partner States Working Document on the Joint of Mixed Migration Flows*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, 2007, en: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Towards-a-Comprehensive-Response-to-Mixed-Migration-Flows-en.pdf>.
- UPPSALA UNIVERSITET. Uppsala Conflict Data Program, en: <https://ucdp.uu.se/>.

WEILER, Q. «La Stratégie Globale de l'UE : de quoi s'agit-il?». La Revue Géopolitique (03 de enero de 2017), en: <http://www.diploweb.com/La-Strategie-Globale-de-l-UE-de.html>.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987. disponible en: www.un-documents.net/our-common-future.pdf.

ZOLBERG, A. R. y BENDA, P. (editores). *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions*. Nueva York: Berghahn Books, 2001.

Seguridad Energética y Desarrollo Sostenible

Lucila Izquierdo Rocha*¹

Resumen

La relevancia de la energía para el desarrollo sostenible está reconocida internacionalmente desde hace años. La Agenda 2030 tiene un objetivo específico, el ODS 7: «Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos». Pero la energía está en el núcleo de los restantes ODS.

Tradicionalmente, la seguridad energética se entendía como la capacidad de satisfacer la demanda actual y futura. A esta definición se han añadido otros elementos, el acceso de todos y el cuidado del medio ambiente. Trilema energético.

España es energéticamente muy dependiente, aunque la dependencia se reduce lentamente al aumentar el uso de energías renovables.

El acceso universal a la energía es un imperativo moral, y un gran reto. Requiere esfuerzos de inversión, gestión y colaboración. La mayor dificultad está en las

* Presidenta de la Junta Directiva de la Fundación Energía sin Fronteras.

¹ En colaboración con Enrique Alcor, Santiago Escamilla, Mariano Molina, José Luis Trimiño y Fernando Urquiza.

comunidades rurales aisladas, que requieren, además, tecnologías y modelos de servicio innovadores para electricidad y para cocinado eficiente.

En los países desarrollados, la pobreza se manifiesta como desigualdad, e implica la dificultad para acceder a bienes y servicios esenciales. La denominada «pobreza energética» es una cara de la misma. Hacerle frente es un problema de todos.

Palabras clave

Energía, seguridad energética, ODS, acceso a la energía, trilema energético, pobreza energética, desigualdad, España.

Abstract

The importance of energy for sustainable development has been internationally recognized for years. The 2030 Agenda has a specific objective, SDG 7: «Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all», but energy is closely interlinked to the remaining SDGs.

Energy security used to be understood as the availability to meet current and future demand. In recent years, other elements have been added to this definition, like universal access, affordability and care for the environment: the Energy Trilemma.

Spain is highly energy-dependent, although less and less dependent due to the growing share of renewables.

Energy access for all is a moral imperative and a great challenge. It requires investment, management and cooperation efforts. Isolated rural communities are particularly difficult to reach, requiring innovative technologies and business models; both for electricity supply and for efficient and clean cooking.

In developed countries, poverty manifests as inequality, and implies difficulty in accessing essential goods and services. One of its dimensions is energy poverty; facing it requires action from a wide range of actors.

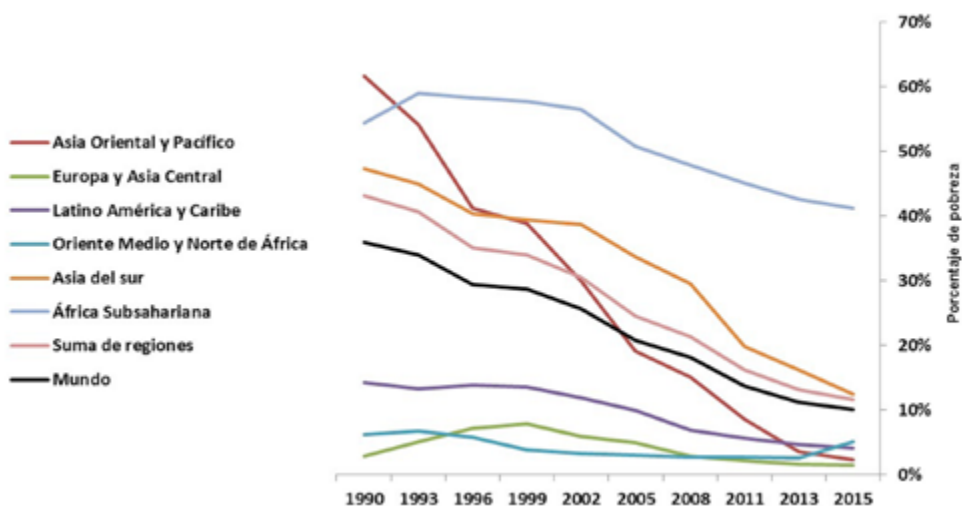
Keywords

Energy, Energy security, SDGs, energy access, energy trilemma, energy poverty, inequality, Spain.

Introducción. Energía, pobreza y desarrollo

De acuerdo con datos del Banco Mundial, recogidos en su reciente informe *Piecing together the poverty puzzle. Poverty and shared prosperity 2018*², el índice de pobreza absoluta, o extrema, en el mundo, entendiendo este como el porcentaje de la población que vive con menos de 1,9 \$ al día (2011 PPA)³, se situaba en 2015 en el 10 %, lo que representa 736 millones de personas, frente al 42 % en 1981 y al 35 % en 1991. Parece evidente que se ha conseguido un avance importante en la lucha contra este problema social, si bien queda mucho por hacer. Aunque la situación ha mejorado en los últimos años con carácter global, África subsahariana, con un porcentaje de pobreza del 41 % de la población, acumula más de la mitad de los pobres a nivel mundial.

Figura 1. Evolución del porcentaje de pobreza por regiones en el período 1990-2015



Fuente: PovcalNet.

² BANCO MUNDIAL, *Piecing together the poverty puzzle. Poverty and shared prosperity 2018*. Washington: Banco Mundial, 2018.

³ PPA: Paridad de poder adquisitivo.

El papel de la energía para paliar esta situación ya fue planteado en el conocido Informe Brundtland⁴, en el que se habló, por primera vez, de «desarrollo sostenible». En el año 2000, el informe «World Energy Assessment. Energy and the Challenge of Sustainability»⁵ reconoce que «La energía permite el abastecimiento de necesidades básicas como comida, una temperatura agradable, iluminación, el uso de aparatos, agua corriente o alcantarillado, atención básica de salud, ayudas educativas, comunicación y transporte. La energía también impulsa las actividades productivas. Por el contrario, la falta de acceso a la energía contribuye a la pobreza y privación y puede contribuir al declive económico».

En 2010, la Organización de las Naciones Unidas da las claves para explicar el papel de la energía en el desarrollo sostenible⁶. La energía actúa:

- Reduciendo la pobreza, mediante la creación de puestos de trabajo que posibilitan la generación de ingresos y oportunidades empresariales, reduciendo el hambre y aumentando la productividad agrícola y empresarial.
- Fortaleciendo a las mujeres, al liberarlas de tareas que consumen su tiempo, de manera que puedan ocuparlo en educación o actividad económica.
- Mejorando las condiciones de salud y educación, facilitando el funcionamiento de escuelas y hospitales.
- Promoviendo formas limpias de energía, que contribuyan al desarrollo con bajas emisiones de carbono, y fomentando alianzas globales para promover el acceso universal a formas modernas de energía, como un vehículo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁷, hoy ODS.

La relevancia de la energía para el desarrollo sostenible fue reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas al proclamar el año 2012 como Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos⁸. En la declaración se manifiesta

⁴ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Informe: Nuestro futuro común», A/42/427 (4 de agosto de 1987), disponible en: <https://undocs.org/es/A/42/427>.

⁵ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Energy and the Challenge of Sustainability. World Energy Assessment*. Nueva York: 2000, UNDP, disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2423&menu=35>.

⁶ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, «Energy Access for the Poor. Energizing the Millennium Development Goals», UNDP, 2010.

⁷ Citado en SALLÉ, C., «El acceso universal a la electricidad y su papel en la lucha contra la pobreza», *Energía y Geoestrategia 2015*, capítulo III. Instituto Español de Estudios Estratégicos (marzo de 2015), disponible en: http://www.ieec.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_Geoestrategia_2015-2015.pdf.

⁸ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Resolución 65/151», A/RES/65/151 (16 de febrero de 2011), disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/151&Lang=S.

que «la falta de acceso a la energía no contaminante, asequible y fiable obstaculiza el desarrollo social y económico y constituye un obstáculo importante para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio».

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece una serie de derechos que son imposibles de conseguir sin el acceso adecuado a los servicios energéticos: el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, y el derecho a la educación. Sorprende que el acceso universal a la energía moderna y eficiente no esté todavía reconocido como uno de los Derechos Humanos.

Concepto de Seguridad Energética

El concepto de *Seguridad Energética* de un país ha experimentado una transformación importante en los últimos años. Tradicionalmente, la Seguridad Energética de un país era entendida como «la gestión eficaz del suministro de energía a partir de fuentes nacionales y externas, la fiabilidad de las infraestructuras energéticas y la capacidad de las empresas de energía para satisfacer la demanda actual y futura». Sin embargo, los adjetivos añadidos a la calidad deseable de la energía —asequible, fiable, sostenible y moderna— en la Agenda 2030, y la necesidad de extender el suministro a todos los habitantes del planeta, han introducido algunos cambios en esta concepción tradicional.

Mirando el contexto internacional, en 2012, en el marco de la 18ª Conferencia de las Partes de la UNFCCC⁹ en Doha, el World Energy Council (WEC) presentó el informe «World Energy Trilemma 2012», actualización del antes llamado «Policy Assessment», que venía siendo publicado de forma anual desde 2008. El estudio, con este nuevo título, se configura como un documento esencial de apoyo a los decisores políticos y a la industria energética en relación con los sistemas energéticos sostenibles¹⁰.

El Trilema se refiere a los complicados objetivos que afrontan los Gobiernos de asegurar el suministro energético competitivo, proporcionando a su vez el acceso universal a la energía y promoviendo la protección ambiental.

⁹ United National Framework Convention on Climate Change.

¹⁰ CAMACHO, Marta, *El trilema energético*. Separata del nº 38 de *Cuadernos de Energía*. Madrid: Club Español de la energía, marzo de 2013, disponible en: https://www.enerclub.es/frontNotebookAction/Biblioteca/Publicaciones_Enerclub/Cuadernos/Papeles_de_Cuadernos_de_la_Energia_El_trilema_ener%3Bjsessionid=689A28D24715507B8A6AF656F2229FBE.

Figura 2. El Trilema Energético



- Seguridad en suministro
 - Gestión eficiente del aprovisionamiento de energía primaria. Fiabilidad de las infraestructuras energéticas y capacidad de suministro de energía para cubrir necesidades presentes y futuras
- Acceso a Energía
 - Acceso asequible a la energía para toda la población
- Sostenibilidad Ambiental
 - Coordinación de políticas para el desarrollo de energías renovables y de bajo carbono

Fuente: Elaboración propia a partir del Trilema Energético del informe «World Energy Trilemma Index 2018».

En el informe del WEC, la Seguridad Energética se entiende de la forma tradicional que se ha comentado, pero la inclusión de las otras dos patas del Trilema modifica, de facto, esta definición: «La equidad social incluye la accesibilidad y asequibilidad del suministro de energía para toda la población; y la mitigación del impacto ambiental requiere pensar en la eficiencia y ahorro energético (tanto desde el punto de vista del suministro como del de la demanda) y desarrollar una oferta de energía renovable y de otras fuentes bajas en carbono».

Garantizar el suministro no significa forzosamente que se garantice literalmente que la energía esté accesible y asequible para todos. Las claves están en asegurar la existencia de infraestructuras adecuadas de distribución y consumo energético y en el establecimiento de unas condiciones de precios y de regulación que permitan que los distintos consumidores puedan disfrutar del suministro, al menos en aquellas cantidades que se consideran imprescindibles. Es necesario entender que estas dos componentes, *accesibilidad* y *asequibilidad* para toda la población, son exigencias ineludibles en cualquier sociedad que aspire a considerarse ética.

La complejidad de garantizar el suministro de energía para todos va más allá de asegurar el funcionamiento de los propios sistemas técnicos que lo efectúan; requiere también que los Gobiernos o las administraciones, desde el más alto nivel, incorporen las garantías de suministro energético en sus normas y políticas de actuación y en las relaciones exteriores.

En relación con el cuidado medioambiental, si, como señalan algunas previsiones, el crecimiento de la demanda de energía primaria hasta 2035 alcanzará un 40 %, y en la actualidad un 85 % es proporcionado por combustibles fósiles, es fácil comprender la magnitud del reto que significa lograr satisfacer las demandas futuras mediante sistemas energéticos altamente «descarbonizados»¹¹. Satisfacer las futuras necesidades energéticas de forma medioambientalmente aceptable es un desafío que requiere de nuevas tecnologías y nuevos modelos de producción y de consumo energético, pero también de nuevos patrones de desarrollo demográfico y social.

La seguridad energética debería garantizar que todas las personas puedan disponer de unos servicios energéticos adecuados de forma accesible y asequible. Eso significa, por un lado, proporcionar el acceso a la electricidad a los 1000 millones de personas que todavía carecen de ella y la disponibilidad de formas de cocinado eficientes para los 3000 millones de personas que siguen utilizando combinaciones de combustibles y cocinas contaminantes¹²; por otro, resolver el grave problema que supone la incapacidad de muchas personas de hacer frente a los pagos exigidos por el suministro eléctrico, aunque esté físicamente disponible. Esta nueva forma de pobreza, generada como consecuencia del incremento de la desigualdad en muchos países, es un problema relevante en los países desarrollados, que ha obligado a entender cómo el imperativo de que la energía sea *asequible* no es solamente aplicable a aquellos que no pueden acceder de forma física a servicios energéticos modernos.

Algunas consideraciones para España

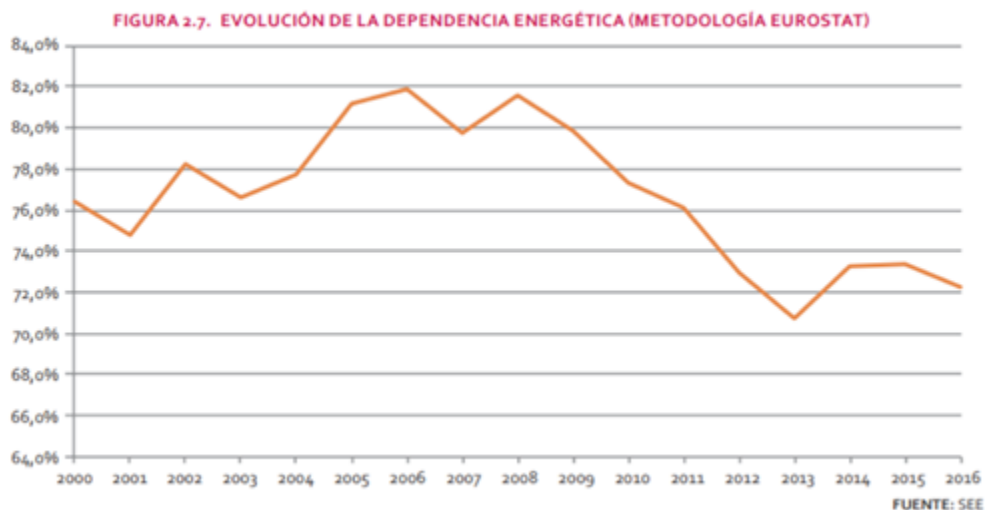
En España, el concepto tradicional de Seguridad Energética ha sido convenientemente desarrollado en la reglamentación actual, en la que se toman las medidas suficientes para garantizar la continuidad del suministro de energía del país.

España es tradicionalmente un país altamente dependiente del exterior en materia energética, como muestra el indicador de dependencia energética (metodología Eurostat), que en el 2016 se situaba en el 72,3 %.

¹¹ KELLY, M. J. «Lessons from technology development for energy and sustainability». *MRS Energy & Sustainability*. Materials research Society, 2006.

¹² BANCO MUNDIAL, IEA, IRENA, UNSD, WHO. «Tracking SDG7: The Energy Progress Report 2018». Washington: Banco Mundial, 2018, en: <https://www.irena.org/publications/2018/May/Tracking-SDG7-The-Energy-Progress-Report>.

Figura 3. Evolución de la seguridad energética nacional

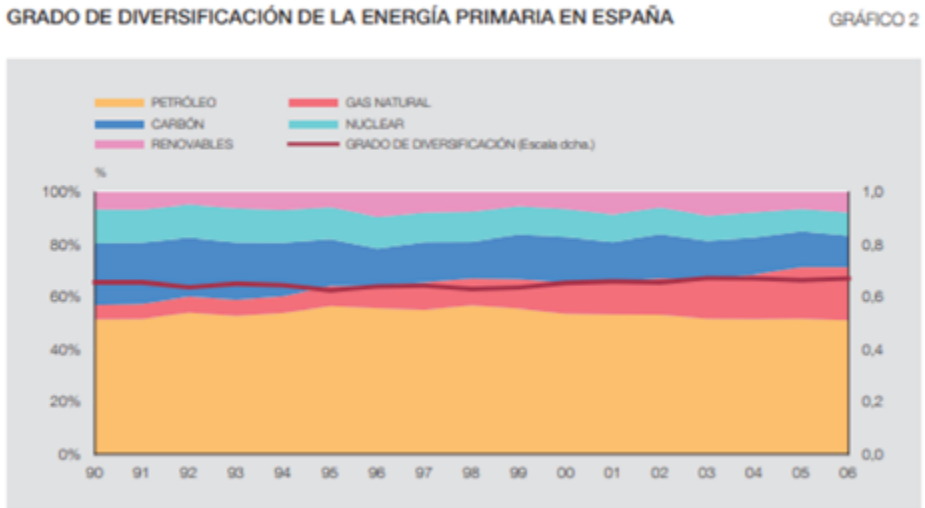


Fuente: «La Energía en España 2016», Secretaria de Estado de Energía. 2017.

Es importante destacar que este valor de dependencia ha venido reduciéndose desde 2007, debido fundamentalmente al mayor peso de las energías renovables en el *mix* energético nacional¹³.

¹³ SECRETARÍA DE ESTADO DE LA ENERGÍA, *La Energía en España 2016*. Madrid: Centro de Publicaciones, 2017, en: <https://energia.gob.es/balances/Balances/LibrosEnergia/energia-espana-2016.pdf>.

Fig 4 Grado de diversificación de la energía primaria en España¹⁴



Fuente: Banco de España a partir de datos de la Agencia Internacional de Energía.

Una de las claves para asegurar el suministro de energía es la capacidad de almacenamiento nacional de hidrocarburos. La corporación estatal CORES contribuye a garantizar la seguridad de suministro de hidrocarburos en España mediante el mantenimiento y control de las existencias de productos petrolíferos¹⁵. Puede decirse que el sistema energético español está demostrando su capacidad para asegurar el suministro de energía desde un punto de vista de la seguridad energética tradicional.

No obstante, si se considera la procedencia de las importaciones de hidrocarburos, fundamentalmente de países del norte de África, se observan ciertos riesgos y se entiende la importancia que se da a la situación de Argelia, y la existencia del Grupo de Riesgo de Argelia en el que España está incluida. Es obvio que la estabilidad de la región subsahariana tiene impactos directos en la estabilidad de países vecinos del norte de África, que, además, en el caso fundamentalmente de Argelia, son grandes exportadores de energía a España y a la Unión Europea. En este sentido, todos los

¹⁴ MATEA, María de los Llanos y GIL, María. «Un indicador de la dependencia exterior y diversificación energéticas: una aplicación para España». Boletín económico del Banco de España (septiembre de 2010), en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/10/Sep/Fich/art4.pdf>.

¹⁵ CORES, ¿Quiénes somos? <https://www.cores.es/es/cores/quienes-somos>.

países del cinturón del Sahel están sufriendo problemas derivados de la extrema pobreza, las crisis alimentarias y un crecimiento demográfico rampante, que están generando crisis demográficas y grandes migraciones, tanto dentro como fuera de los países. La resolución de estos problemas requiere del desarrollo de estos países que, teniendo en cuenta la debilidad de recursos de sus Estados, necesita ser abordado desde la cooperación internacional.

En relación con las otras dos patas del Trilema, España presenta un buen comportamiento, logrando ocupar el puesto 16 del *ranking* general de países en 2018. España alcanza la calificación A en las tres patas del Trilema¹⁶. Esta situación puede mejorar con la reciente publicación del Marco Estratégico de Energía y Clima, que incluye el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 y la Estrategia de Transición Justa.

Este paquete normativo servirá para que «España cuente con un marco estratégico estable y certero para la descarbonización de su economía; una hoja de ruta eficiente para la próxima década, el Plan 2021-2030, diseñado en coherencia con la neutralidad de emisiones a la que aspiramos en 2050, y una estrategia de acompañamiento solidario y de transición justa, para asegurar que las personas y los territorios aprovechan las oportunidades de esta transición y nadie queda atrás».

La energía en la Agenda 2030

El núcleo de la Agenda 2030 respecto al suministro de energía: ODS 7

El enunciado del ODS 7, «Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos», responde a lo esencial de la seguridad energética: satisfacer la demanda, es decir, las necesidades de energía de todos los seres humanos; pero son importantes los adjetivos: asequible, fiable, sostenible, moderna. No se trata solamente de una cuestión de cantidad de energía; si no se cumplen estos requisitos, no se puede, legítimamente, decir que se ha logrado satisfacer las necesidades de energía.

¹⁶ WORLD ENERGY COUNCIL, «World Energy Trilemma Index 2018». WEC: 2018, página 132.

El ODS 7 se declina en cinco metas¹⁷ a cumplir en el año 2030:

- 7.1 Garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.
- 7.2 Aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.
- 7.3 Duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética.
- 7.a Aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.
- 7.b Ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo.

Los indicadores de cada una de las metas están definidos en el documento «Agenda 2030. Marco global de indicadores»¹⁸.

Influencia de la seguridad energética en otros ODS

Hay aspectos ligados a la seguridad energética en muchos de los otros ODS:

ODS1: Pobreza. Considerada no solo en términos de ingresos, sino también de derechos, oportunidades y servicios. Ya se ha visto la relación de la energía con la pobreza.

¹⁷ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», A/70/L.1 (18 de septiembre de 2015), disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S.

¹⁸ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», A/RES/71/313 (10 de julio de 2017), disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>.

ODS 2: Alimentación, y ODS 6: Agua y saneamiento. El nexo Agua-Energía-Alimentos se puso de manifiesto desde la Conferencia de Bonn en 2011. La FAO ha desarrollado un enfoque sobre este nexo y publica regularmente estudios¹⁹ al respecto, con el fin de facilitar la gestión de los recursos disponibles y la toma de decisiones. La Fundación Energía sin Fronteras abordó este tema en un capítulo de la publicación *Energía y Geoestrategia 2016*²⁰. En él se explica cómo la seguridad energética depende de la disponibilidad y accesibilidad a las fuentes de agua dulce; pero las alteraciones en el suministro de energía —que es vital para el tratamiento del agua, su gestión y distribución— impactan directamente en la seguridad del suministro de agua. Cuando el suministro de agua y de energía está en riesgo, lo está igualmente la seguridad alimentaria, que se ve afectada por las sequías y el precio de la energía, los cuales influyen directamente en la disponibilidad, el precio y la accesibilidad a los alimentos a lo largo del tiempo. La cadena agroalimentaria consume actualmente el 30 % de la energía a nivel mundial y el 70 % del agua dulce disponible.

ODS 3: Salud y bienestar. Los humos producidos por sistemas de cocinado inadecuados son causa de gran número de enfermedades y muertes²¹. Los centros de salud y hospitales requieren energía para funcionar correctamente y conservar vacunas y medicamentos.

ODS 4: Educación. Si disponen de energía, las escuelas pueden funcionar durante más horas y más eficazmente, incorporando la ayuda de las tecnologías de la información. El disponer de luz en casa facilita el estudio.

ODS 5: Género. La interrelación entre género y energía es bien conocida²². La experiencia enseña que facilitar el acceso a la energía en los hogares tiene un impacto particular en el empoderamiento de mujeres y niñas al dejarles tiempo disponible para estudiar, emanciparse o para actividades productivas.

¹⁹ FAO, «Evaluación rápida del nexo Agua-Energía-Alimentos», en: <http://www.fao.org/energy/water-food-energy-nexus/water-energy-food-nexus-ra/es/>.

²⁰ INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Energía y Geoestrategia 2016*. Abril de 2016, disponible en: http://www.iecee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_y_Geoestrategia_2016.pdf.

²¹ OMS, «Household air pollution and health», OMS (8 de mayo de 2018), disponible en: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/household-air-pollution-and-health>.

²² Ver, por ejemplo: KÖHLIN, Gunnar, SILLS, Erin O., PATTANAYAK, Subhrendu K. y WILFONG, Christopher, *Energy, Gender and Development What are the Linkages? Where is the Evidence?*. Paper n.º 125. Washington: Banco Mundial, agosto de 2011, en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164201144397/3187094-1173195121091/Energy-Gender-Development-SD125.pdf>.

ODS 8: Crecimiento económico y trabajo. La disponibilidad de energía permite desarrollar actividades productivas y generar empleo. Las energías renovables y una mayor eficiencia energética permiten un mejor uso de los recursos naturales.

ODS 9: Infraestructuras, industrias e innovación. Casi todas las industrias precisan de energía. La seguridad del suministro —en términos de fiabilidad y asequibilidad— suele ser un factor clave para su viabilidad.

ODS 10: Desigualdad. Las personas que carecen de acceso a la energía —o que lo tienen de modo inadecuado o precario— suelen ser las más vulnerables. Proporcionarles el acceso facilita dar el salto hacia la equidad.

ODS 11: Ciudades y asentamientos humanos. La vivienda está muy ligada a la pobreza energética; la calidad energética de las viviendas influye mucho en el consumo de energía doméstica. El transporte, elemento esencial para el funcionamiento correcto de las ciudades, es el que más petróleo consume en todo el mundo, y en proporción cada vez mayor. Actualmente, es el sector que más se resiste a reducir los combustibles fósiles²³. La energía consumida en el transporte y en cualquiera de los usos como calefacción, refrigeración, iluminación, servicios etcétera —tanto en cantidad como en cuanto a la fuente primaria que la genera— influye mucho en la calidad del aire en las ciudades. El suministro de servicios energéticos sostenibles en las grandes ciudades es uno de los principales elementos para conseguir ciudades sostenibles y será uno de los importantes retos a resolver.

ODS 12: Consumo y producción. Una de las metas de este objetivo formula, de una manera suave, lo relativo al tratamiento de los subsidios a los combustibles fósiles: «Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles [...], la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales...» que tienen un impacto importante en la necesaria descarbonización del suministro energético.

ODS 13: Cambio climático. Hacer compatible asegurar el suministro de energía para todos y luchar contra el cambio climático es uno de los retos de la seguridad energética sostenible. Si el acceso universal a la energía se realiza con modelos energéticos similares a los empleados, hasta ahora, por los países desarrollados, la presión sobre el cambio climático del incremento de energía necesario será enorme, lo que obliga a recurrir a modelos energéticos sostenibles.

ODS 14: Mares y recursos marinos, y ODS 15: Ecosistemas terrestres. La contaminación marina está, en parte, causada por la extracción y conducción de energía y por el transporte marítimo. La obtención de energía requiere siempre

²³ COPENHAGEN CENTRE ON ENERGY EFFICIENCY, <http://www.energyefficiencycentre.org/>.

utilizar espacio en el mar o en tierra. Se requiere una gestión conjunta del agua y la energía para optimizar el uso adecuado del territorio. La correcta gestión del territorio afecta drásticamente a la capacidad de producción de alimentos²⁴.

ODS 16: Paz, justicia e instituciones. En este artículo se relaciona la importancia de la seguridad energética con algunas de las metas de este objetivo, que tiene mucha relación con la seguridad en sentido amplio.

ODS 17: Medios de implementación y Alianza para el Desarrollo. Este objetivo incluye áreas de acción de diversos actores, tanto del ámbito gubernamental como de otros sectores sociales, y, sobre todo, promueve las alianzas entre múltiples interesados —«alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil»—. El acceso universal a la energía solo podrá conseguirse mediante la participación conjunta de todos los actores que participan en la solución de los problemas que plantea, por lo que requerirá de alianzas adecuadas que faciliten la intervención de todos ellos.

El acceso universal a la energía

«El acceso universal a la energía es el gran reto de nuestro actual modelo energético y uno de los imperativos morales de nuestro tiempo»²⁵. La necesidad de garantizar el acceso universal a la energía está en el centro de las obligaciones asumidas por los países comprometidos con los ODS.

Existen algunos problemas prácticos a la hora de gestionar la medida del cumplimiento de este objetivo en la Agenda 2030. En general, la formulación del ODS 7 en lo relativo a la mayoría de las metas es amplia y no cuantificada. Aunque puede esperarse que los indicadores globales de Naciones Unidas sean una referencia adicional, estos no aportan todas las respuestas a las distintas características y condiciones que determinan el acceso universal a la energía.

Como ejemplo, puede decirse que todavía es necesario llegar a un consenso global en lo que debe considerarse, a efectos de contabilidad de resultados, «acceso a la energía», tanto en lo referente a las características del suministro como a los servicios

²⁴ NACIONES UNIDAS, 2015, *op. cit.*

²⁵ UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS, Nota de prensa. Foro 2019 Cátedra BP (31 de enero de 2019), en: https://www.comillas.edu/images/catedraBP/Foro_2019/NdP_Foro_BP_2019.pdf.

que reciben los usuarios; una definición insuficiente de este concepto puede llegar a desenfocar el problema y crear desigualdades sociales no deseadas.

Existen dos percepciones a la hora de definir el «nivel adecuado de acceso». Una, limitarlo a un «nivel básico» de suministro, algunas lámparas y un conector de móvil. Esta percepción se plantea exclusivamente como una dimensión puramente ética ante el hecho inaceptable de que existen millones de personas que no tienen acceso a unos servicios mínimos de electrificación²⁶; otra, definir un nivel más ambicioso, el acceso a servicios de suministro que permitan el desarrollo económico de las zonas electrificadas y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. ESMAP²⁷ define el acceso a la energía como «la capacidad de disponer de una energía: adecuada, disponible cuando se necesita, fiable, de buena calidad, asequible, legal, conveniente, saludable y segura, en todos los servicios que la requieren para usos domiciliarios, productivos y comunitarios». En un sentido de equidad, este es el nivel que debería ser considerado. Actualmente, y a efectos de contabilidad de los resultados obtenidos, todavía es necesario avanzar más en este concepto y en la forma de medirlo.

Otra cuestión es si la falta de servicio eléctrico es debida a una falta de acceso físico a los sistemas de suministro o si lo es por un problema de no asequibilidad, es decir, la incapacidad económica de acceder a los servicios, aun teniéndolos disponibles. En este artículo, se entiende por acceso universal a la energía la primera de estas dos acepciones, es decir, atender el problema de la no accesibilidad física a servicios modernos de energía, como se ha dicho, «dar acceso al suministro eléctrico a los 1000 millones de personas que todavía no lo tienen, y formas de cocinado eficientes a los casi 3000 millones que ahora carecen de ellos»²⁸.

En los últimos años, se han realizado muchos progresos en reducir el número de personas en esta situación de falta de acceso, pero, a pesar de las grandes inversiones realizadas, el camino hacia conseguir el acceso universal en 2030 no avanza al ritmo necesario. La Agencia Internacional de la Energía, en su informe de 2018²⁹, prevé que si no tomamos medidas adicionales a las consideradas «nuevas políticas» actuales, en 2040 todavía habrá 700 millones de personas sin acceso a la electricidad, predominantemente en zonas rurales de África subsahariana; y se prevén muy pocos avances en la reducción del uso tradicional de la biomasa para cocinar.

Actualmente, existen muchos proyectos de tamaño pequeño para extender el acceso a la energía en las regiones todavía sin suministro que están proporcionando múltiples y

²⁶ Esta es la concepción de la AIE en su *IEA World Energy Outlook 2017. Energy Access Special Report*.

²⁷ ENERGY SECTOR MANAGEMENT ASSISTANCE PROGRAM, «A multi-tier Approach to measuring Energy Access». ESMAP, febrero de 2014.

²⁸ BANCO MUNDIAL, IEA; IRENA, UNSD, WHO, 2018, *op. cit.*

²⁹ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, World Energy Outlook 2018. OCDE / AIE, 2018.

variadas experiencias —iniciativas públicas y privadas, licitaciones nacionales, con enfoque estrictamente de mercado o basadas en regulación específica, para entornos periurbanos o rurales, y con distinto alcance de cobertura del nivel de acceso—, pero no es suficiente, es imprescindible aumentar drásticamente la escala de los proyectos, lo que supone movilizar grandes volúmenes de capital, mayoritariamente privado. No cabe duda de la dificultad que ello supone, pero vale la pena considerar que, desde una dimensión empresarial, esto supone también una oportunidad para ampliar el mercado y generar nuevas áreas de negocio³⁰.

En cualquier caso, será necesario estar seguros de que el acceso universal que deseemos alcanzar no va a generar un efecto negativo significativo sobre la contaminación ambiental o el cambio climático. El uso de energías limpias y eficientes para dar acceso a estas personas deberá ser una prioridad.

El reto de dar acceso a las comunidades rurales aisladas

El reto de lograr el acceso universal a la energía es especialmente importante en las comunidades rurales aisladas, donde se concentra la pobreza multidimensional y donde las formas más adecuadas para la provisión de sistemas de energía moderna son todavía poco atractivas para los distribuidores convencionales. Se dice de estas zonas que constituyen «la última milla de la distribución». Es en estas zonas donde se concentra la mayor cantidad de personas sin acceso.

Las comunidades rurales aisladas referidas aquí no son solamente zonas pobres, sino que reúnen otras características específicas que las hacen muy complejas. En todas ellas, la pobreza significa hambre, salud precaria, educación deficiente, comunicaciones insuficientes y, sobre todo, escasas oportunidades para salir de esa situación. El aislamiento no es solo físico, sino también político y administrativo. Es en estas comunidades donde la tecnología tiene un mayor recorrido y un mayor impacto para promover el desarrollo y el bienestar de los pueblos³¹. Abordar el acceso universal a la energía en estas zonas permite abordar, simultáneamente, varios de los problemas que afectan a este colectivo y atajar al mismo tiempo algunos efectos negativos que afectan a la seguridad de las naciones como el abandono del medio rural, las grandes migraciones o las epidemias³².

³⁰ International Finance Corporation World Bank Group, 2012.

³¹ PÉREZ ARRIAZA, Ignacio y MORENO, Ana (coordinadores). *Tecnologías para el desarrollo humano de las comunidades rurales aisladas*. Capítulo 3. Madrid: Real Academia de Ingeniería, 2011, disponible en: <http://www.raing.es/en/publicaciones/libros/tecnolog-para-el-desarrollo-humano-de-las-comunidades-rurales-aisladas>.

³² SALLÉ, Carlos. *Energía y Geoestrategia 2015*, op. cit.

El acceso universal a la electricidad

La electricidad es la forma de energía que permite el acceso al mayor número de servicios. Es por ello que suele constituir la primera prioridad en muchos países.

Si se analizan los datos históricos del porcentaje de electrificación por regiones y su evolución, se comprueba que el acceso a la electricidad y el desarrollo económico han ido muy parejos.

De acuerdo con las estadísticas de la Agencia Internacional de la Energía³³, en el año 2017, el número de personas sin acceso a la electricidad cayó por debajo de los 1000 millones, pero la situación es muy diferente de algunas regiones a otras. En el período 2000-2017, el porcentaje de población sin acceso a la electricidad en el Asia en desarrollo ha pasado del 33% al 9 %; sin embargo, en África subsahariana, este porcentaje se mantiene en el 57 %, desde un 77 % en que se situaba al inicio del mismo, manteniéndose en las zonas rurales de la región en el 72 %, muy alejado de cualquier otra región del mundo.

Figura 5. Acceso a la electricidad por regiones

	Porcentaje con Acceso a Electricidad						Sin Acceso (Millones Personas)
	Total Nacional				Urbana	Rural	
	2000	2005	2010	2014			
Mundo	73%	76%	80%	87%	95%	76%	992
Países en Desarrollo	64%	69%	74%	83%	93%	73%	992
África	35%	39%	43%	52%	74%	36%	603
Norte de África	90%	96%	99%	100%	100%	99%	<1
África subsahariana	23%	28%	32%	43%	67%	28%	602
Países en Desarrollo Asia	67%	74%	79%	91%	98%	85%	351
China	99%	99%	99%	100%	100%	100%	-
India	43%	58%	66%	87%	98%	82%	168
Indonesia	53%	56%	67%	95%	100%	89%	14
Otros Sureste Asia	68%	76%	84%	88%	97%	82%	44
Otros en Desarrollo Asia	38%	45%	58%	76%	88%	68%	125
América Central y del Sur	86%	90%	94%	96%	98%	86%	20
Oriente Medio	91%	80%	91%	92%	98%	78%	18

Fuente: IEA World Energy Outlook 2018.

³³ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. 2018, *op. cit.*

Esta falta de acceso al suministro eléctrico está propiciando un incremento de las tensiones, sobre todo en las grandes ciudades, que amenaza incluso la seguridad del continente. Según algunas fuentes³⁴, los continuos cortes de energía que sufre África detraen anualmente un 4 % de su PIB, lo que está empeorando seriamente su economía y desestabilizando sus sociedades. Mientras las grandes ciudades están creciendo a un ritmo del 2 % anual, las ciudades africanas lo hacen a un ritmo del 8 %, como consecuencia de que la población más pobre trata de acceder a mejores oportunidades económicas. Frenar esta situación solo se podrá conseguir si se asegura, entre otras cosas, el acceso a un suministro eléctrico fiable.

Existen esencialmente dos modelos de electrificación:

- La electrificación por extensión de las redes nacionales de suministro. Es la forma más utilizada, está bien regulada y es la que proporciona un nivel más completo de servicios, aunque existen todavía países en los que las redes de distribución son débiles y el suministro no es constante en muchas zonas. En las condiciones actuales de mercado, su aplicación a las zonas más aisladas supone altos costes de inversión —debido a la dificultad de acceso físico y a la alta dispersión de los hogares en estas zonas— y una baja capacidad de recuperación de la inversión, motivada por la escasa capacidad de pago de los usuarios. Estas condiciones hacen que las empresas distribuidoras convencionales no estén interesadas en intervenir en ellas.
- La electrificación descentralizada, es decir, mediante sistemas aislados de las redes normales de suministro. Es la forma más adecuada para las zonas rurales más complejas. Las energías renovables lo permiten. La capacidad de la tecnología está demostrada, pero la gestión del servicio eléctrico ofrecido es un problema complejo y la sostenibilidad temporal de los sistemas —condición necesaria para el desarrollo social y económico de las zonas electrificadas— es un reto todavía difícil de alcanzar. Los modelos de suministro convencionales y la regulación actual no son adecuados para resolver los problemas planteados en la electrificación de estas zonas, es necesario encontrar nuevos modelos de servicio, comenzando por la ejecución de proyectos piloto y escalando progresivamente las soluciones.

Los modelos de servicio más adecuados para esta forma de generación descentralizada se basan en el uso de energías renovables, en especial, sistemas de generación fotovoltaica. En cualquiera de ellos, es necesario tener muy en cuenta las condiciones que permitan afrontar las inversiones iniciales y los gastos de mantenimiento, reposición de componentes, gestión y operación necesarios, dentro de las posibilidades económicas de los usuarios y de los niveles de rentabilidad

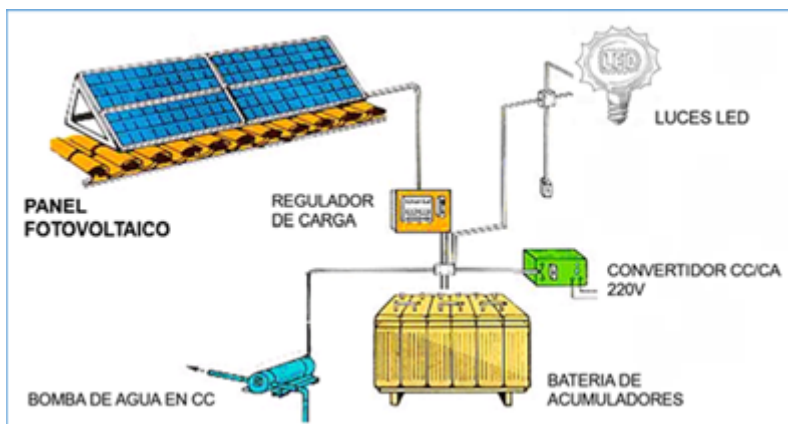
³⁴ SCHALTUPER, A. «Two-thirds of Africa's population still don't have access to electricity - and it's threatening the security of the continent». *The Independent* (21 de julio de 2018), en: <https://www.independent.co.uk/voices/africa-energy-poverty-afdb-kenya-nigeria-lpg-gdp-electricity-europe-global-south-a8449626.html>.

suficientes para el sector privado. Esta condición se hace difícil, porque en la mayoría de los casos las poblaciones no disponen de recursos económicos suficientes para asegurar negocios sostenibles, es por ello que será necesario desarrollar mecanismos de financiación adecuados para atender las necesidades de las poblaciones. La financiación debe atender tanto al desarrollo de infraestructuras (ayudas a la inversión) como estructuras tarifarias y de subsidios a largo plazo, pues siempre va a existir una brecha entre las tarifas que pueden pagar los usuarios y el coste del servicio ofrecido.

En la mayoría de los países, existe algún tipo de subvención para facilitar a los más desfavorecidos el pago de las tarifas necesarias, pero esto solo está previsto para aquellos usuarios que se incorporan a las redes nacionales de suministro y quedan excluidos de este beneficio todos aquellos usuarios que deben ser atendidos por sistemas fuera de la red, paradójicamente, los más pobres. En un estricto sentido de justicia y equidad, esta situación debe ser abordada por las respectivas regulaciones nacionales.

Dentro de estas zonas, para las comunidades más accesibles o para servicios un poco más amplios, en domicilios, escuelas, centros de salud o algunos sistemas productivos, se utilizan modelos basados en *sistemas fotovoltaicos domiciliarios* —apropiados para aquellas zonas con mayor dispersión de las viviendas— o en microrredes, más apropiados en aquellas otras que presenten una mayor concentración de la demanda. En cualquiera de los dos casos, la gestión de la operación y mantenimiento del servicio presenta barreras que dificultan su implantación. Ambos requieren de una empresa u organización local que gestione el suministro, asegurando el mantenimiento de los sistemas y la estabilidad económica del servicio, lo que necesita una mínima capacidad local; pero también requieren un uso adecuado de la electricidad por los propios usuarios, lo que necesita de una intensa sensibilización e información de las comunidades.

Figura 6. Esquema de un sistema fotovoltaico domiciliario



Fuente: ALCOR, Enrique. Instalaciones solares fotovoltaicas. Madrid: Promotora General de Estudios, 2008.

Para las zonas de mayor dificultad, las más aisladas y menos capacitadas, y para un nivel de acceso más básico, la tecnología utilizada se basa en sistemas portátiles que utilizan generadores fotovoltaicos de tercera generación. Los más utilizados proporcionan electricidad para cubrir las capacidades básicas de los usuarios —unas cuantas lámparas led y un enchufe para cargar el móvil—, aunque aparecen cada día en el mercado sistemas de mayor capacidad para servicios un poco más altos. En estos sistemas, la propiedad y la responsabilidad del mantenimiento recaen en el propio usuario, lo que, en condiciones adecuadas, y con un sistema local de atención y suministro de componentes, facilita la sostenibilidad del servicio.

Figura 7. Sistema portátil de generación fotovoltaica



(Modelo: FP-SS-HL3W Marca: FIRST).

Algunas ONGD, como la Fundación Energía sin Fronteras³⁵, fundaciones empresariales o empresas sociales están desarrollando proyectos piloto, de tamaño pequeño, con ayuda de programas de acción social, fondos oficiales de ayuda al desarrollo o fondos de empresas o particulares, pero es indudable que esta forma

³⁵ FUNDACIÓN ENERGÍA SIN FRONTERAS. <https://energiasinfronteras.org/>.

de actuación no sirve para resolver el problema de tantos millones de personas. Es necesario escalar las soluciones sostenibles de forma que permitan atraer inversiones y puedan generar recursos locales que incrementen la capacidad de pago de los usuarios.

En todos estos casos, la electrificación sólo tiene éxito si se adapta a las condiciones específicas de cada país y de cada comunidad, y a las preferencias y necesidades de las propias comunidades a electrificar. La experiencia demuestra que las soluciones sostenibles necesitan de una participación importante de las comunidades locales. En cualquier caso, la electrificación debe centrarse en los servicios que el acceso hace posible, no en el propio acceso.

La experiencia de los proyectos ya en marcha confirma que electrificar las comunidades rurales aisladas constituye el mayor desafío para lograr el acceso universal a la energía de aquí al 2030. Vencer las dificultades que ello supone requiere:

- Por parte de las administraciones públicas: Identificar grupos-meta críticos. Políticas adecuadas. Planificación a largo plazo, estableciendo estrategias diferenciadas para las zonas que requieren un enfoque distinto del tradicional. Marcos regulatorios que permitan que las empresas actúen en proveer el acceso de todos a la electricidad a un coste razonable. Supervisión adecuada del sector.
- Por parte de las empresas: Considerar los desafíos que suponen estas zonas (financiación, pocos recursos locales, falta de información). En consecuencia, adoptar en estos proyectos enfoques innovadores; en particular, en lo que respecta a las tecnologías y los modelos de negocio.
- Estimular y reforzar la participación de las comunidades locales: su fortalecimiento es fundamental para la aceptación, mantenimiento, gestión y sostenibilidad de los servicios.
- Formar alianzas multiactor entre Gobiernos, financiadores, organismos internacionales de cooperación, ONG, sector privado y comunidades locales para estimular la cooperación entre todos los actores³⁶.
- Promover la innovación, tanto en el desarrollo de tecnologías —sistemas de generación y equipos de consumo más eficientes— como en nuevos modelos de negocio.

³⁶ ESCAMILLA, Santiago. «Granting Energy Access in Rural Communities». Foro BP 2019, disponible en: https://energiasinfronteras.org/images/ArchivosPDF/Granting_Energy_Access_in_Rural_Communitiesv3-Sescamilla-ForoBP29ene.pdf.

Para que las soluciones adoptadas puedan mantenerse y crecer en el tiempo es imprescindible generar un entorno adecuado, en el que la primera condición será una adecuada planificación energética a medio y largo plazo.

El objeto central de la planificación energética es la confección de estrategias y programas para conseguir los niveles adecuados de suministro energético, lo que supone, en primera instancia, un gran ejercicio de conocimiento de necesidades a nivel nacional, pero, también, un importante esfuerzo de integración de todas las áreas que conformarán la oferta que exige el plan energético en cuestión. En este sentido, son muy importantes las cuestiones tecnológicas, las posibilidades de establecimiento de nueva legislación, las necesidades de recursos humanos y de financiación y los precios para cada uno de los servicios energéticos. Existen sofisticados modelos de cálculo basados en sistemas de información geográfica que pueden planificar la electrificación de países enteros con un gran nivel de detalle.

Será, sin embargo, necesario que la planificación energética esté coordinada con otras políticas públicas, a fin de promover el desarrollo de emprendedores locales capacitados y su integración con otros usos productivos: la agricultura, las comunicaciones, el suministro de agua o la educación, de forma que la energía suministrada sea realmente un verdadero motor de desarrollo local. Los actuales desarrollos tecnológicos, tanto en el campo de las energías renovables y de la eficiencia energética, como de las tecnologías de la información, van a permitir crear nuevos modelos de negocio que facilitarán superar estas limitaciones. Sin embargo, la experiencia actual parece demostrar que las soluciones descentralizadas solo van a poder resolver parte del problema, por sus propias limitaciones económicas y técnicas³⁷.

El uso de cocinas eficientes

La sustitución de las distintas formas de biomasa para cubrir las necesidades térmicas de la sociedad no parece ser una alternativa factible a nivel mundial a corto plazo, por lo que será necesario proporcionar tecnologías accesibles que disminuyan los efectos adversos que tiene la utilización tradicional de la biomasa. Cambiar esta situación es el segundo eje en el que se basa el objetivo del Acceso Universal a la Energía en la Agenda 2030; sin embargo, se observa que a medida que el nivel de ingresos sube, el acceso a la electricidad crece más rápidamente que el acceso a combustibles modernos y cocinas eficientes. Se han encontrado varias causas para justificar esta situación, parece que puede ser debido a que los Gobiernos dan más importancia al acceso a la electricidad en sus programas de desarrollo que a las tecnologías de combustión eficiente de la biomasa, pero es muy probable que sean barreras culturales y económicas las que hacen que, aunque se tenga acceso a la electricidad, no se cambie la forma de cocinar.

³⁷ UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS, 2019, *op. cit.*

El cocinado de alimentos a fuego abierto en el interior de las viviendas es el origen de uno de los mayores problemas de salud en el mundo, con mayor incidencia en las regiones más desfavorecidas. Esta forma de elaborar los alimentos hace que la combustión sea muy ineficiente, generando gran cantidad de humos y contaminación del aire interior de las viviendas. Esta contaminación del aire y el humo, el «asesino de la cocina», es la segunda causa de muerte por factores ambientales del mundo, según datos de la OMS³⁸. Los más afectados son los niños —en ellos recaen la mayor parte de los casos de neumonía— y las mujeres, ya que son ellas las que, generalmente, se encargan de las tareas domésticas. Además, la forma de cocinar a fuego abierto provoca dolores de espalda y lumbares por malas posturas, quemaduras por contacto directo con el fuego o con los utensilios que alcanzan temperaturas elevadas, o contaminación de los alimentos por estar en contacto directo con los humos. Así mismo, obliga a la recolección de gran cantidad de combustible, en general leña, quemado de una forma poco eficiente, con el consiguiente efecto en la desertización, y un apreciable impacto en el cambio climático. La recogida de leña exige cada vez desplazamientos más largos, lo que resta tiempo, especialmente a mujeres y niños, para la realización de otras tareas.

Con el fin de paliar estos efectos adversos, nacieron en la década de los años 50 las denominadas «cocinas mejoradas», que incorporan tecnologías más eficientes. Pueden ser adaptadas a los distintos contextos y ofrecen combustiones más completas, limitando así el consumo de combustible y la concentración de humos dentro de las viviendas. Actualmente, existen distintos tipos de tecnologías para cocinas eficientes, las citadas cocinas mejoradas de leña, cocinas de gas licuado de petróleo (GLP), cocinas solares o cocinas de biogás o de alcohol.

Figura 8. Ejemplo de cocina mejorada de leña



Fotografía: Fundación Energía sin Fronteras.

³⁸ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, «La OMS publica estimaciones nacionales sobre la exposición a la contaminación del aire y sus repercusiones para la salud». OMS (27 de septiembre de 2016), disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-09-2016-who-releases-country-estimates-on-air-pollution-exposure-and-health-impact>.

En 2012, la EPA³⁹ estimó que el uso de cocinas mejoradas de leña podía reducir a la mitad la exposición a los gases tóxicos, lo que podría mejorar considerablemente la salud de mujeres y niños, pero hasta noviembre de 2014, la OMS no publicó sus primeros estándares de contaminación del aire interior, que establecían cuáles eran los niveles aceptables de exposición a las pequeñas partículas y al monóxido de carbono que emiten las cocinas. Hoy parece demostrarse que estas expectativas no se están logrando, a pesar de que existen en el mercado muchos modelos de cocinas certificados, que demuestran la eficiencia de la combustión, y que están adaptados a las condiciones locales particulares. El problema es que estas cocinas, una vez instaladas, no siempre se usan. Ello se debe a factores económicos, sociales y culturales, y, en especial, al desconocimiento generalizado sobre los impactos negativos del uso del fuego abierto. Es necesario abordar esta falta de información, pues la experiencia de las ONGD viene comprobando que, cuando las cocinas se usan, los efectos son muy positivos en todos los aspectos, especialmente en la formación, valoración y capacidad de acción de las mujeres⁴⁰. El papel de las mujeres en el hogar y las responsabilidades que deben asumir con las nuevas formas de uso de la biomasa pueden cambiar su situación actual, lograr que adquieran más autoconfianza y mejorar su estatus dentro de la comunidad y la familia.

Las cocinas alimentadas con GLP proporcionan una combustión eficiente y limpia que no necesita sistemas auxiliares de ventilación. Sin embargo, tanto en las zonas rurales como en las áreas urbanas es difícil que los usuarios con bajos ingresos adopten esta tecnología, ya que el coste del combustible es superior al de la leña. Existen otros modelos de cocinas, como cocinas de alcohol o de biogás, o cocinas solares, pero su uso está mucho menos extendido que las anteriores.

A pesar de que se han llevado a cabo una serie de esfuerzos a nivel mundial, como son: el desarrollo de más de cien modelos de cocinas mejoradas; la creación de institutos para determinar sus eficiencias; proyectos con organismos internacionales de desarrollo; estudios de campo sobre el efecto del humo en la salud de las mujeres y niños, y programas con organizaciones no gubernamentales implementando diversos proyectos, el problema persiste y va en aumento. A ello contribuyen factores como la inexistencia de vías de acceso adecuadas para la comercialización de las cocinas o la distribución de los combustibles *modernos*, o la débil capacidad económica de estas comunidades, pero, como se ha dicho, afectan más los factores sociales y culturales. Es necesario reconocer que por maravillosa que sea la tecnología, la mejor cocina mejorada es la que se usa⁴¹.

³⁹ Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos.

⁴⁰ FUNDACIÓN ENERGÍA SIN FRONTERAS. «Las cocinas mejoradas, ¿qué mejoran?», en <https://amigosese.wordpress.com/2019/03/01/las-cocinas-mejoradas-que-mejoran/>.

⁴¹ FUNDACIÓN ENERGÍA SIN FRONTERAS, «Biomasa y Desarrollo. Guía de sensibilización». Junio de 2012, disponible en: https://www.energiasinfronteras.org/attachments/article/70/GUIA_BIOMASAalta.pdf.

Para resolver el problema, son necesarios programas y apoyos a gran escala a fin de obtener el impacto global necesario; es patente la necesidad de subir escalones en el nivel con que deben acometerse o respaldarse económicamente estos programas, sobre todo para asegurar que la difusión de las cocinas va a resultar en el beneficio esperado, tanto en el menor consumo de leña como en la reducción de los valores de contaminación del del aire del interior de los hogares o del efecto invernadero. Es necesario comprobar que las cocinas son utilizadas en la forma esperada. La implicación y participación de los usuarios, y especialmente de las mujeres, en los proyectos es un aspecto clave para asegurar su éxito y sostenibilidad.

El problema de la asequibilidad. El concepto de «pobreza energética»

En los países desarrollados, la pobreza presenta actualmente una nueva dimensión: la dificultad para acceder a algunos de los bienes y servicios considerados esenciales. Esta nueva pobreza, o pobreza relativa, afecta a cierto porcentaje de la población que ha ido creciendo en las últimas décadas. La OCDE⁴², en un informe de 2011, analiza las principales causas de este movimiento, entre las que se encuentran la globalización y los avances tecnológicos. Respecto a la primera, el efecto es mixto; si bien ha supuesto un avance en la situación económica de los países en desarrollo, también un incremento de la desigualdad en los países más desarrollados.

El Banco Mundial, en un informe de 2016⁴³, recoge que, si bien entre 2008-2013 el sólido crecimiento económico en muchos países benefició al 40 % más pobre de la población, esto no ocurrió así en 23 de los 83 países analizados, entre los que se encuentran muchos de los países industrializados de Europa, entre ellos España.

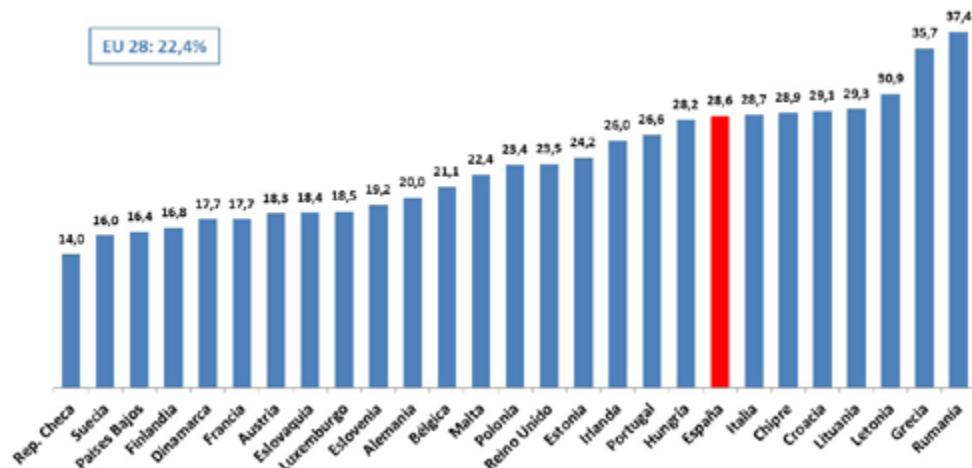
De acuerdo con los últimos datos disponibles de Eurostat⁴⁴, el porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social en la Unión Europea, entendiendo como tal a la población con ingresos por debajo del 60 % de la mediana en términos de paridad de poder adquisitivo, «pobreza relativa», se situaba en el 22,4 % en 2017. En España, ese porcentaje asciende al 26,6 %.

⁴² OECD. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD Publishing, 2011.

⁴³ BANCO MUNDIAL, *Taking on inequality. Poverty and shared prosperity 2016*. Washington: Banco Mundial, 2016.

⁴⁴ Eurostat es la Oficina Europea de Estadística de la Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Figura 9. Porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE en 2017



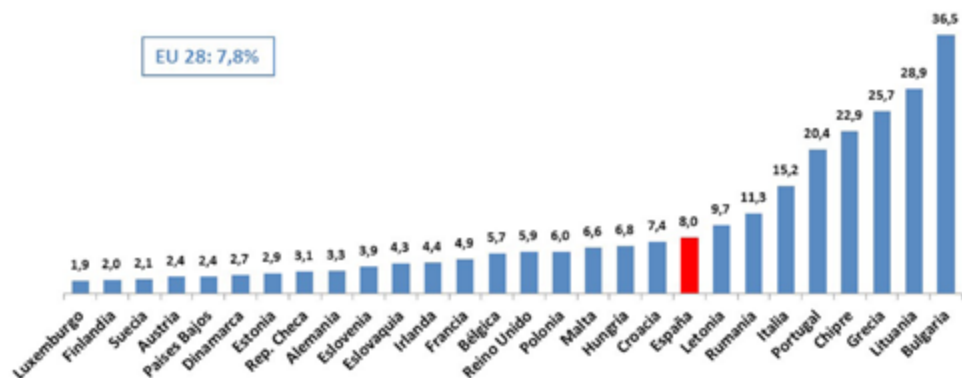
Fuente: Eurostat.

La dificultad concreta para hacer frente al coste de los servicios de suministro de agua o eléctrico se conoce como «pobreza energética», aunque, en realidad, es solo una manifestación más de la pobreza o la desigualdad.

Cuando se analiza cuáles son los colectivos más vulnerables a la pobreza energética, se observa que en el caso de países receptores, como es España, los emigrantes extracomunitarios se encuentran entre los más afectados. En un estudio realizado en España por la consultora Oliver Wyman a final de 2016⁴⁵, se concluyó que la pobreza energética afectaba a prácticamente 5 millones de personas, un 8,7 % de la población, de los que, además de las personas sin empleo, que representan casi la mitad de los afectados, un 38 % eran extranjeros extracomunitarios.

⁴⁵ Estudio realizado por Oliver Wyman para la Fundación Energía sin Fronteras en concepto de probono.

Figura 10. Porcentaje de población de la UE con dificultades para mantener la vivienda confortable



Fuente: Eurostat.

Esta nueva manifestación de la pobreza constituye uno de los problemas a resolver en la gestión del servicio eléctrico de las grandes ciudades, donde se acumula una gran parte de la pobreza relativa que se ha citado. Para gestionar este problema, es necesario identificar y caracterizar las situaciones de pobreza energética. Es obvio que uno de los parámetros esenciales para esta caracterización es la insuficiencia de ingresos, pero este no es el único parámetro que condiciona la pobreza energética. Un segundo factor que puede permitir identificar esta situación es el, proporcionalmente, mayor consumo energético de las viviendas en las que residen familias en situación de vulnerabilidad, como consecuencia de la ineficiencia energética de esos hogares. La mayoría de ellos tendría calificaciones de eficiencia energética muy bajas. Este hecho se agrava por los hábitos de consumo inadecuados de la mayoría de estas familias. Existen también otros factores para facilitar la caracterización, como la localización climática de la vivienda o el hecho de que las familias estén solicitando ayuda a otros servicios sociales municipales.

La puesta en marcha de una estrategia de lucha contra la «pobreza energética» debe contar, en primer lugar, con la participación de las instituciones públicas, pero también con aquellas instituciones privadas que tienen un mayor contacto con los afectados. Son, pues, agentes clave los suministradores energéticos. Ahora bien, esta participación no debe ser impuesta. Cualquier imposición en este sentido no contará con un compromiso efectivo por parte de aquellos sobre los que recaiga la imposición.

Otro conjunto de agentes eficaces deben ser aquellas instituciones sociales privadas que ya están actuando, en la medida de sus posibilidades, en la mitigación del problema, como las organizaciones sociales de actuación local, ONG especializadas en los temas energéticos y organismos con capacidad de financiación de algunas de las actuaciones que van a ser necesarias. Pero es obligada una coordinación de todos estos agentes, establecer las bases de datos adecuadas y hacerlas accesibles a todos, para que permitan automatizar y agilizar la aplicación de los procedimientos que se definan.

También es necesario identificar el mecanismo más adecuado para instrumentalizar la ayuda a estas familias vulnerables. Quizás habría que ir pensando en un sistema de bono social integrado que considere todas las posibles necesidades energéticas de los hogares, electricidad, climatización, cocina, agua caliente, etcétera, mediante un procedimiento único, y a poder ser, de fácil tramitación⁴⁶.

A modo de conclusión

Disponer de energía universal y sostenible es clave para un desarrollo igualitario y duradero.

⁴⁶ Contestación de la Fundación Energía sin Fronteras a la consulta pública previa de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (diciembre de 2018).

Bibliografía

- ALCOR, E. Instalaciones solares fotovoltaicas. Madrid: Promotora General de Estudios, 2008.
- BANCO MUNDIAL, *Taking on inequality. Poverty and shared prosperity* 2016. Washington: Banco Mundial, 2016.
- , *Piecing together the poverty puzzle. Poverty and shared prosperity* 2018. Washington: Banco Mundial, 2018.
- , IEA; IRENA, UNSD, WHO, «Tracking SDG7: The Energy Progress Report 2018». Washington: World Bank, 2018, en: <https://www.irena.org/publications/2018/May/Tracking-SDG7-The-Energy-Progress-Report>.
- CABELLOS, Mariano y IZQUIERDO, Lucila, «El nexo agua, energía, alimentos», *Energía y Geoestrategia 2016*, capítulo III. Instituto Español de Estudios Estratégicos, abril de 2016, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_y_Geoestrategia_2016.pdf.
- CAMACHO, M., *El trilema energético*. Separata del n° 38 de Cuadernos de Energía. Madrid: Club Español de la energía, marzo de 2013, disponible en: https://www.enerclub.es/frontNotebookAction/Biblioteca_/Publicaciones_Enerclub/Cuadernos/Papeles_de_Cuadernos_de_la_Energia_El_trilema_ener%3Bjsessionid=689A28D24715507B8A6AF656F2229FBE.
- UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS, Nota de prensa. Foro 2019 Cátedra BP (31 de enero de 2019), en: https://www.comillas.edu/images/catedraBP/Foro_2019/NdP_Foro_BP_2019.pdf.
- COPENHAGEN CENTRE ON ENERGY EFFICIENCY, <http://www.energyefficiencycentre.org/>.
- CORES, ¿Quiénes somos? <https://www.cores.es/es/cores/quienes-somos>.
- ENERGY SECTOR MANAGEMENT ASSISTANCE PROGRAM, «A multi-tier Approach to measuring Energy Access». ESMAP, febrero de 2014.
- ESCAMILLAS, S., «Granting Energy Access in Rural Communities». Foro BP, disponible en: https://energiasinfronteras.org/images/ArchivosPDF/Granting_Energy_Access_in_Rural_Communitiesv3-Sescamilla-ForoBP29ene.pdf.

- FAO, «Evaluación rápida del nexo Agua-Energía-Alimentos», en: <http://www.fao.org/energy/water-food-energy-nexus/water-energy-food-nexus-ra/es/>.
- FUNDACIÓN ENERGÍA SIN FRONTERAS, <https://energiasinfronteras.org/>.
- , «Biomasa y Desarrollo. Guía de sensibilización». Junio de 2012, disponible en: https://www.energiasinfronteras.org/attachments/article/70/GUIA_BIOMASAalta.pdf.
- , «Las cocinas mejoradas, ¿qué mejoran?», disponible en <https://amigosesf.wordpress.com/2019/03/01/las-cocinas-mejoradas-que-mejoran/>.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, Energía y Geoestrategia 2016. Abril de 2016, en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_y_Geoestrategia_2016.pdf.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, World Energy Outlook 2017. OCDE / AIE, 2017.
- , World Energy Outlook 2018. OCDE / AIE, 2018.
- KELLY, M. J., «Lessons from technology development for energy and sustainability», *MRS Energy & Sustainability*. Materials research Society, 2006.
- KÖHLIN, G., SILLS, E. O., PATTANAYAK, S. K. y WILFONG, C., *Energy, Gender and Development What are the Linkages? Where is the Evidence?*. Paper n.º 125. Washington: Banco Mundial, agosto de 2011, en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164201144397/3187094-1173195121091/Energy-Gender-Development-SD125.pdf>.
- MATEA, M. L. y GIL, M., «Un indicador de la dependencia exterior y diversificación energéticas: una aplicación para España». Boletín económico del Banco de España (septiembre de 2010), en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/10/Sep/Fich/art4.pdf>.
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Informe: Nuestro futuro común», A/42/427 (4 de agosto de 1987), disponible en: <https://undocs.org/es/A/42/427>.
- , Asamblea General. «Resolución 65/151», A/RES/65/151 (16 de febrero de 2011), disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/151&Lang=S.

- , Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», A/70/L.1 (18 de septiembre de 2015), disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S.
- , Asamblea General. «Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», A/RES/71/313 (10 de julio de 2017), disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>.
- OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD Publishing: 2011.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, «La OMS publica estimaciones nacionales sobre la exposición a la contaminación del aire y sus repercusiones para la salud». OMS (27 de septiembre de 2016), disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-09-2016-who-releases-country-estimates-on-air-pollution-exposure-and-health-impact>.
- , «Household air pollution and health», OMS (8 de mayo de 2018), disponible en: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/household-air-pollution-and-health>.
- PÉREZ ARRIAZA, Ignacio, MORENO, Ana (coordinadores), *Tecnologías para el desarrollo humano de las comunidades rurales aisladas*. Madrid: Real Academia de Ingeniería, 2011, disponible en: <http://www.raing.es/en/publicaciones/libros/tecnologia-para-el-desarrollo-humano-de-las-comunidades-rurales-aisladas>.
- SALLÉ, C., «El acceso universal a la electricidad y su papel en la lucha contra la pobreza», *Energía y Geoestrategia 2015*, capítulo III. Instituto Español de Estudios Estratégicos (marzo de 2015), en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_Geoestrategia_2015-2015.pdf.
- SCHALTUPER, A., «Two-thirds of Africa's population still don't have access to electricity - and it's threatening the security of the continent». The Independent (21 de julio de 2018), en: <https://www.independent.co.uk/voices/africa-energy-poverty-afdb-kenya-nigeria-lpg-gdp-electricity-europe-global-south-a8449626.html>.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA ENERGÍA, *La Energía en España 2016*. Madrid: Centro de Publicaciones, 2017, en: <https://energia.gob.es/balances/Balances/LibrosEnergia/energia-espana-2016.pdf>.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Energy and the Challenge of Sustainability. World Energy Assessment*. Nueva York: 2000, UNDP, disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2423&menu=35>.

—, «Energy Access for the Poor. Energizing the Millennium Development Goals», UNDP, 2010.

WORLD ENERGY COUNCIL, «World Energy Trilemma 2012: Time to get real - the case for sustainable energy policy». WEC: 2012.

—, «World Energy Trilemma Index 2018». WEC: 2018.

La preservación del medio ambiente en el marco de la Agenda 2030

Lara Esther Lázaro Touza*

Resumen

El presente capítulo analiza la integración del medio ambiente en la Agenda 2030 como elemento básico de la misma, e indisoluble de un desarrollo económico y social duradero. La inclusión del medio ambiente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se fundamenta en la preocupación relativa al agotamiento de los recursos y en la limitada capacidad de absorción de residuos por parte de los ecosistemas. Se argumenta que la disponibilidad de recursos, la capacidad de absorción de residuos y las funciones ecosistémicas críticas son elementos clave en el establecimiento de espacios de operación seguros para el desarrollo humano en la Tierra. Se analizan también las interacciones positivas (sinergias) y negativas (*trade-offs* o competencia) entre los ODS, tanto a nivel global como para un caso de estudio en particular (el caso de Suecia) y para el ODS 13, acción por el clima. El presente análisis, y su réplica para el caso español, podrían ayudar en la implementación y priorización de las acciones encaminadas a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de suerte que se potencien las sinergias entre ODS y se minimicen los *trade-offs*, al tiempo que se protege a los más vulnerables.

* Investigadora principal, Programa de Energía y Cambio Climático, Real Instituto Elcano. Profesora de Teoría Económica, Centro de Estudios Superiores Cardenal Cisneros (adscrito a la Universidad Complutense de Madrid).

Palabras clave

Antropoceno, límites planetarios, desarrollo sostenible, cambio climático.

Abstract

This chapter analyses the integration of the environment in the 2030 Agenda for Sustainable Development as a key element of said agenda and as a precondition for achieving long-lasting social and economic development. The inclusion of the environment in the Sustainable development Goals (SDGs) is motivated by a concern about both resource scarcity and the environment limited waste absorption capacity. It is argued that the availability of resources, the Earth's waste absorption capacity and critical ecosystem functions are key elements in establishing a safe operating space for humanity. Synergies and trade-offs between SDGs are analysed for a particular case study (Sweden), and for SDG 13 on climate action. The analysis in this chapter, and in particular a replication of the case study analysed for Spain, could help with the implementation and prioritisation of SDG-related actions. This could in turn enhance synergies, minimise trade-offs and help protect those who are most vulnerable.

Keywords

Anthropocene, planetary boundaries, sustainable development, climate change.

Introducción: 2015 un año clave para el multilateralismo

El año 2015 supuso un hito para el multilateralismo y para la gobernanza global. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) eran sustituidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en un intento de atajar las causas de la pobreza, el mayor reto al que nos enfrentamos. Clave para el éxito de los ODS, se adopta también el Acuerdo de Adís Abeba para la Financiación del Desarrollo Sostenible, cuyos objetivos son: erradicar la pobreza y el hambre, y alcanzar un desarrollo sostenible basado en el crecimiento económico inclusivo, la protección del medio ambiente y la inclusión social.

En comparación con los ODM, los ODS tienen un ámbito de actuación más amplio, ya que incluyen los tres ejes de la sostenibilidad. A saber, la economía, el medio ambiente y la sociedad. Los ODS tienen además vocación universal. A diferencia de los ODM, los ODS son de aplicación tanto en países en desarrollo como en países desarrollados y proporcionan una hoja de ruta hacia el desarrollo sostenible a través de 17 objetivos, 169 metas interconectadas¹ entre sí y 232 indicadores². Los ODS tienen un elemento intertemporal, ya que la propia definición de sostenibilidad implica tomar decisiones que no restrinjan la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades³.

En 2015 se adopta además el Acuerdo de París, como sucesor de duración indefinida al Protocolo de Kioto. Un acuerdo climático que responde, al menos nominalmente, al consenso científico-político de limitar las peores consecuencias del cambio climático. Esto supone establecer objetivos de mitigación, adaptación y alineación de los flujos financieros internacionales con los objetivos climáticos.

¹ LE BLANC, David. «Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets». United Nations Department of Economics and Social Affairs. DESA Working Paper n° 141. ST/ESA/DWP/141. 2015, en: https://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf. [Fecha de la consulta: 16 de abril de 2019.]

² La lista contiene 244 indicadores, pero 12 de ellos se repiten en varias metas. Fuente: NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Aprobación del marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/71/313 (10 de julio de 2017), disponible en: <https://undocs.org/A/RES/71/313>. [Fecha de la consulta: 22 de abril de 2019.]; NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. «Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible». E/CN.3/2018/2, 2017 (19 de diciembre de 2017).

³ STAFFORD-SMITH, Mark, et al. «Integration: the key to implementing the Sustainable Development Goals». Sustainability Science. 2017, n° 12, pp. 911-919.

Por último, se adopta en 2015 el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*), heredero del Marco de Acción de Hyogo (*Hyogo Framework for Action 2005-2015*). Los objetivos del Marco de Sendai son reducir los desastres y mejorar la capacidad de respuesta y cooperación ante los mismos. Un marco cuyos ejes de actuación se centran en comprender mejor la exposición al riesgo, fortalecer los procesos de gobernanza, invertir en mejorar la gestión del riesgo para aumentar la resiliencia y mejorar la preparación para la respuesta ante desastres. Todo ello al tiempo que se refuerzan las capacidades para la reconstrucción y recuperación tras los desastres. La adopción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres comparte con los ODS y con el Acuerdo de París el objetivo de reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia⁴.

Así, el concepto de desarrollo sostenible irrumpe (de nuevo) con fuerza en la agenda global en 2015. De hecho, se podría argumentar que hay pocos años en los que se hayan adoptado tantos acuerdos internacionales relacionados directa o indirectamente con alcanzar un desarrollo sostenible. Dichos acuerdos plantean una agenda de acción global con retos significativos: la gestión de objetivos, metas y prioridades que interaccionan entre sí tanto de manera positiva (generando sinergias) como de manera negativa (generando *trade-offs*); la limitada literatura y experiencia práctica en la gestión de las interacciones; la falta de coordinación institucional en lo referente al cumplimiento de objetivos, y la falta de integración de la política de sostenibilidad en todos los departamentos, niveles de decisión y actores.

Habiendo hecho un breve repaso de los principales acuerdos internacionales adoptados en 2015, encaminados a alcanzar el desarrollo sostenible, el resto del capítulo se estructura como sigue: el segundo apartado define el concepto de desarrollo sostenible, su relación con el medio ambiente y los límites planetarios desde los ámbitos de las ciencias sociales y naturales. El tercer apartado analiza la inclusión del medio ambiente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El cuarto apartado se centra en el análisis del cambio climático como uno de los objetivos clave en el mantenimiento de un espacio de operación seguro para la humanidad. El quinto apartado presenta las principales conclusiones del capítulo.

⁴ UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE SECRETARIAT. «Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030». Technical Paper. 2017, disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf. [Fecha de la consulta: 22 de abril de 2019.]

Límites y sostenibilidad: ¿abrazando un nuevo paradigma de desarrollo?

Desde finales del siglo XVIII, pensadores y economistas como Thomas Malthus, Stanley Jevons, John Stuart Mill y David Ricardo coincidían en la visión de una economía cuyo crecimiento estaría limitado por unos recursos finitos. La revolución marginalista, con Alfred Marshall, Léon Walras e Irving Fisher, entre otros, eliminó la preocupación por los recursos limitados del análisis económico desde finales del siglo XIX. Y, sin embargo, es también a finales del siglo XIX cuando se enuncia por primera vez el término desarrollo sostenible: en Alemania, en referencia a la gestión sostenible de los bosques (*Nachhaltigkeit*).

Casi un siglo más tarde, en 1972, un grupo de científicos del MIT (Meadows *et al.*)⁵ publican *Los límites del crecimiento*, uno de los primeros textos en los que se afirma que la sociedad podría vivir en la Tierra de manera indefinida (sostenida) si fuese capaz de limitar la producción de bienes materiales de suerte que se alcanzase un equilibrio entre población y producción. Economistas como Wilfred Beckerman, Robert Solow, Partha Dasgupta, Joseph Stiglitz o el último Nobel de Economía, William Nordhaus, sin embargo opinaban a finales del siglo XX que el crecimiento económico no se vería afectado por la limitación de recursos, y que el uso de instrumentos económicos de mercado podrían solventar el agotamiento de los recursos no renovables. Tras un aumento de la preocupación ciudadana por los problemas ambientales a partir de los 70⁶ y 80⁷ del siglo XX, la preocupación de académicos y políticos comienza a trasladarse del agotamiento de los recursos naturales a la limitada capacidad de absorción de residuos, centrándose en problemas como el agujero en la capa de ozono y el cambio climático⁸.

En 1987, Gro Harlem Brundtland populariza el concepto de desarrollo sostenible en el informe «Nuestro Futuro Común»⁹, definiéndolo como aquel que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro la satisfacción de

⁵ MEADOWS, Donella, MEADOWS, Dennis L., RANDERS, Jorgen, y BERHRENS III, William. *The Limits to Growth*. Washington: Universe Books, 1972.

⁶ Con la publicación de textos como el de Rachel Carson en el que se explicaba el impacto del uso de pesticidas como el DDT en el medio ambiente, que inspiró los comienzos del movimiento ambiental. Véase CARSON, Rachel. «*Silent Spring*». Anniversary edition. Orlando: Houghton Mifflin Company, 2002.

⁷ CAPSTICK, Stuart, et al. «International trends in public perceptions of climate change over the past quarter century». *WIREs Clim Change*. 2015, n.º 6, pp. 35–61.

⁸ NEUMAYER, Eric. *Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms*. Northampton: Edward Elgar, 2003.

⁹ NACIONES UNIDAS. «Our Common Future». World Commission on Environment and Development, 1987.

las necesidades de generaciones venideras. En este informe se señala a la pobreza como una de las causas fundamentales de la degradación ambiental, se indica que las personas pobres deben poder acceder al crecimiento económico y que las personas con mayores recursos deben vivir adaptándose a la capacidad ecológica del planeta. La amplitud y vaguedad de esta definición han hecho que su aceptación sea casi unánime, y que decisores políticos hayan usado (y abusado) de este concepto en sus planes y estrategias, que ha sido criticado por su naturaleza difusa¹⁰.

Para tratar de proporcionar concreción sobre lo que implica alcanzar el desarrollo sostenible desde el mundo académico, y desde las instituciones internacionales, se han ofrecido diversas definiciones, indicadores y fórmulas para analizar la sostenibilidad. Desde la perspectiva de la economía neoclásica, alcanzar la sostenibilidad implica mantener la riqueza o mantener el bienestar humano^{11,12}. Los dos paradigmas básicos en el análisis de la sostenibilidad son el de la sostenibilidad débil y el de la sostenibilidad fuerte¹³. La sostenibilidad débil implica la gestión del capital (hecho por el hombre, social y natural), de suerte que el *stock* de capital se mantenga (o aumente), asumiendo que los distintos tipos de capital *son perfectamente sustituibles entre sí*, y sin imponer restricción alguna al crecimiento económico.

Basándose en los trabajos de Hartwick (1977)¹⁴ y Solow (1986)¹⁵, David Pearce y Giles Atkinson enuncian en 1995¹⁶ una versión del criterio de Hicks-Hartwick-Solow que indica que una economía será débilmente sostenible si el ahorro de dicha economía por unidad de Producto Nacional Bruto es mayor que la suma de la depreciación del capital natural por unidad de Producto Nacional Bruto más la depreciación del capital hecho por el hombre por unidad de Producto Nacional Bruto.

¹⁰ MARKUSSEN, Ann. «Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies». *Regional Studies*. 2003, vol. 37, nº 6-7, pp. 701-717.

¹¹ LÁZARO, Lara y ATKINSON, Giles. «Nature, roads or hospitals? An empirical evaluation of “sustainable development preferences”». *Ecological Economics*. 2013, vol. 95, pp. 63-72.

¹² EKINS, Paul «Strong Sustainability and Critical Natural Capital». En: ATKINSON, Giles, DIETZ, Simon y NEUMAYER, Eric (editores). *Handbook on Sustainable Development*. Second edition. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 55-71, 2014.

¹³ NEUMAYER, Eric. 2003, **op. cit.**

¹⁴ HARTWICK, John. «Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources». *American Economic Review*. 1977, vol. 67, pp. 972-974.

¹⁵ SOLOW, Robert. «On the intergenerational allocation of natural resources». *Scandinavian Journal of Economics*. 1986, vol. 88, pp. 141-149.

¹⁶ PEARCE, David y ATKINSON, G. «Measuring sustainable development». En: BROMLEY, Daniel (editor). *The Handbook of Environmental Economics*. Oxford: Blackwell, 1995.

Esta visión de la sostenibilidad débil no impone restricción alguna a las pérdidas del capital natural, ni supone que existan funciones del capital natural necesarias para el sostenimiento de la vida en la Tierra.

Existe una visión más restrictiva, desde el enfoque económico, de lo que supone alcanzar el desarrollo sostenible que se conoce como sostenibilidad *fuerte*. Aquellos que abogan por una sostenibilidad fuerte lo suelen hacer desde dos perspectivas. Una perspectiva menos restrictiva (sostenibilidad fuerte en su versión más suave), que requiere el mantenimiento del capital natural constante y que permite el uso de recursos no renovables, como el petróleo, siempre que los beneficios obtenidos por el uso de este capital se reinviertan en otro tipo de capital natural (por ejemplo, inversiones en energías renovables). Esta acepción de la sostenibilidad fuerte en su versión más suave supone que el capital natural es sustituible por capital natural. Por último, la versión más restrictiva de la sostenibilidad fuerte (en su versión más exigente) aboga no sólo por mantener (o aumentar) el capital natural, requiere además mantener el *stock* de capital natural que se considera crítico (Capital Natural Crítico). Dicho capital se considera no sustituible y vital. El uso del capital natural debe limitarse, según este paradigma de sostenibilidad fuerte, a la capacidad regenerativa del mismo y mantener sus funciones¹⁷.

De manera similar al desarrollo del concepto de sostenibilidad observado en la disciplina económica, si bien hasta 2009 los científicos naturales se dedicaban (en su mayoría) a analizar parámetros ambientales y a proyectar su evolución futura para minimizar los daños, a partir de la publicación del artículo sobre los límites planetarios de Rockström *et al*¹⁸, el enfoque cambia de manera significativa. Así, algunas de las preguntas básicas que comienzan a aparecer en la literatura son: cuáles son los procesos ambientales que tenemos que respetar a nivel global y qué debemos hacer para poder desarrollarnos en condiciones similares a las del Holoceno¹⁹.

¹⁷ LÁZARO, Lara. «Sustainability criteria: Compensation preferences and WTP to avoid future oil spills in Spain». Tesis doctoral. London School of Economics and Political Science. 2010, disponible en: <http://etheses.lse.ac.uk/902/1/Thesis%20Lara%20Lazaro%20Touza%20FV%20Hard%20binding%205-01-2010.pdf>. [Fecha de la consulta: 16 de abril de 2019.]

¹⁸ ROCKSTRÖM, Johan, et al. «Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity». *Ecology and Society*. 2009, vol. 14, nº , p. 32, en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. [Fecha de la consulta: 16 de abril de 2019.]

¹⁹ El Holoceno es un período geológico que comprende aproximadamente los últimos 10 000 -12 000 años. En este período, la estabilidad de las condiciones climáticas han permitido la vida en la Tierra tal y como la conocemos.

El objeto de estudio de dicho artículo sobre los límites planetarios es identificar las características de los sistemas biofísicos que permiten el funcionamiento actual de la Tierra y proporcionar información para no llegar a cruzar los umbrales en el uso de la Tierra que pongan en peligro la vida y el desarrollo humano. Los umbrales identificados en el estudio de Rockström *et al* (2009) hacen referencia a los sistemas y procesos que gobiernan la vida. Dichos procesos son: el cambio climático; la destrucción de la capa de ozono; la acidificación de los océanos; la pérdida de biodiversidad; la carga biogeoquímica medida a través del nitrógeno y el fósforo; el cambio en el uso de la tierra; el uso a nivel global del agua dulce; los aerosoles en la atmósfera, y la contaminación química. La tesis fundamental de este artículo, alineada con los análisis de sociólogos como Ulrich Beck²⁰ o académicos especializados en el estudio de la sostenibilidad como David Griggs y otros²¹, apunta a que la actividad productiva y de consumo de la actual sociedad industrial (identificada en términos geológicos como la era del Antropoceno²²) tiene un impacto potencial en los ecosistemas capaz de erosionar sus propias posibilidades de desarrollo.

En 2009, tres de los procesos que gobiernan el sistema Tierra habían traspasado los límites seguros según Rockström *et al.* (2009): cantidad de nitrógeno, pérdida de biodiversidad y cambio climático (véase la tabla 1 a continuación). Es importante tener en cuenta que el haber traspasado estos umbrales no supone que dicha situación sea irreversible. No obstante, para volver al espacio seguro, los autores del estudio argumentan que la sociedad debía transformarse radicalmente en una década. De la visión lineal y basada en el crecimiento hay que pasar a una sociedad que se plantea cómo vivir dentro de un sistema finito²³.

²⁰ BECK, Ulrich. *The Risk Society. Towards a New Modernity*. Londres: SAGE, 1992.

²¹ GRIGGS, David. «Sustainable development goals for people and the planet». *Nature*. 2013, vol. 495, pp. 305-307.

²² CRUTZEN, Paul. «The Geology of Mankind». *Nature*. 2002, vol. 415, p. 23, disponible en: <http://www.unife.it/scienze/lm.ecologia/Insegnamenti/management-degli-ecosistemi/materiale-didattico/Crutzen%202002.pdf>. [Fecha de la consulta: 25 de abril de 2019].

²³ El presente análisis de los límites planetarios se basa en el trabajo previo de la autora realizado para el Foro de la Transición Energética y el Cambio Climático de la Fundación Focus-Abengoa.

Tabla 1. Límites planetarios

PLANETARY BOUNDARIES				
Earth-system process	Parameters	Proposed boundary	Current status	Pre-industrial value
Climate change	(i) Atmospheric carbon dioxide concentration (parts per million by volume)	350	387	280
	(ii) Change in radiative forcing (watts per metre squared)	1	15	0
Rate of biodiversity loss	Extinction rate (number of species per million species per year)	10	>100	0.1-1
Nitrogen cycle (part of a boundary with the phosphorus cycle)	Amount of N ₂ removed from the atmosphere for human use (millions of tonnes per year)	35	121	0
Phosphorus cycle (part of a boundary with the nitrogen cycle)	Quantity of P flowing into the oceans (millions of tonnes per year)	11	8.5-9.5	~1
Stratospheric ozone depletion	Concentration of ozone (Dobson unit)	276	283	290
Ocean acidification	Global mean saturation state of aragonite in surface sea water	2.75	2.90	3.44
Global freshwater use	Consumption of freshwater by humans (km ³ per year)	4,000	2,600	415
Change in land use	Percentage of global land cover converted to cropland	15	11.7	Low
Atmospheric aerosol loading	Overall particulate concentration in the atmosphere, on a regional basis		To be determined	
Chemical pollution	For example, amount emitted to, or concentration of persistent organic pollutants, plastics, endocrine disruptors, heavy metals and nuclear waste in, the global environment, or the effects on ecosystem and functioning of Earth system thereof		To be determined	

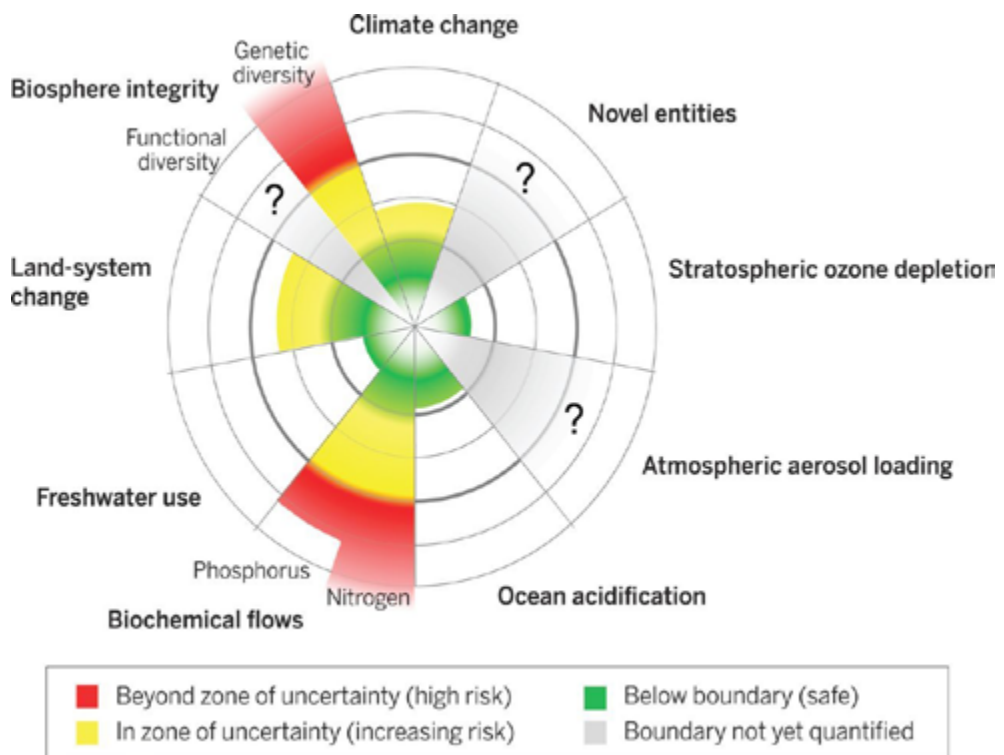
Boundaries for processes in red have been crossed. Data sources: ref. 10 and supplementary information

Fuente: Rockström *et al.* (2009, p. 472).

En 2015 se publicaba una actualización del estudio de Rockström et al. El estudio, titulado *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*²⁴, ampliaba el análisis anterior, dándole mayor relevancia a las interacciones entre los límites planetarios y la heterogeneidad regional de los procesos que subyacen a dichos límites. Además, se reitera que los límites planetarios del **cambio climático y de la integridad de la biosfera (biodiversidad) son clave en el funcionamiento de la Tierra, de lo que puede inferirse que son clave en el desarrollo sostenible.**

Los resultados del estudio de 2015 indicaban que cuatro de los nueve límites establecidos en 2009 habían sido traspasados. Se ha pasado de una zona segura en estos procesos que regulan el funcionamiento del sistema Tierra a situarnos en una zona de riesgo creciente o alto. Los procesos y sistemas para los cuales se habían traspasado los umbrales seguros en 2015 son: el cambio climático; pérdida de biodiversidad (renombrado como integridad de la biosfera); cambios en el uso de la tierra (renombrado como cambios en el sistema terrestre), y la alteración de lo ciclos biogeoquímicos (nitrógeno y fósforo). La figura 1, a continuación, presenta la información sobre los límites planetarios en 2015.

Figura 1. Límites planetarios (2015)



Fuente: Steffen *et al.* (2015, p. 736).

²⁴ STEFFEN, Will, et al. «Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet». Science. 2015, vol. 347, n° 6223.

Científicos sociales y naturales apuntan por tanto a la necesidad de preservar parte del capital natural o de sus funciones para asegurar unas condiciones compatibles con el desarrollo sostenible. Además, en 2015, Steffen *et al.* hacían una llamada para que los ODS, que se adoptarían pocos meses después de la publicación de su artículo, incluyeran el marco de análisis de los límites planetarios con el fin de que el desarrollo futuro fuera compatible con dichos límites²⁵.

Siguiendo la estela de académicos como Paul Ekins y otros, Kate Raworth populariza más recientemente los mensajes clave del paradigma de la sostenibilidad fuerte a través de siete ideas fuerza que, en opinión de la autora, deberían guiar el pensamiento económico del siglo XXI, y que se resumen en la tabla 2, a continuación.

²⁵ STEFFEN, Will, et al. 2015, *op. cit.*

Tabla 2. El nexa economía-entorno: guía del pensamiento económico

Objetivos	Explicación
<p>1. Cambio de métricas y de metas: del PIB al desarrollo humano dentro del medio ambiente.</p>	<p>Durante más de 70 años, el PIB ha sido la medida básica del progreso, pese a que esta macromagnitud no incluye las pérdidas de capital natural ni las desigualdades. Es decir, el PIB ignora dos de las tres dimensiones de la sostenibilidad, si bien es cierto que el crecimiento suele venir acompañado de mejoras en ciertos parámetros del desarrollo humano.</p> <p>Como alternativa se propone trabajar en pro de los derechos humanos de todas las personas, dentro de las posibilidades del planeta. El reto sería, según Raworth, crear unas economías, locales y globales, que ayuden a situar a toda la humanidad dentro del espacio seguro y justo del «Donut» o «rosquilla» (véase la figura 2 a continuación).</p>
<p>2. Visión holística: del flujo circular de la renta como máquina de movimiento perpetuo a la economía como subsistema del medio ambiente.</p>	<p>La economía teórica describe la economía como una máquina de movimiento perpetuo independiente del medio ambiente a través de representaciones como el flujo circular de la renta. Estas representaciones, opina Raworth, refuerzan la «narrativa neoliberal acerca de la eficiencia del mercado, la incompetencia del Estado, la domesticidad de las familias y la tragedia del hombre medio».</p> <p>Así, propone diseñar una nueva economía, incardinada en la sociedad y en la naturaleza, y con el sol como fuente de energía. Esta nueva descripción tiene el potencial de cambiar las narrativas sobre el poder del mercado, el papel del Estado y de las familias, entre otros.</p>
<p>3. Del Homo Economicus al Homo Naturalis.</p>	<p>La economía teórica del siglo XX centra sus análisis micro en el <i>Homo Economicus</i>: un ser humano supuestamente racional, egoísta, aislado, calculador, de gustos fijos, destinado a dominar la naturaleza. Pero la naturaleza humana es mucho más rica. Raworth (2017, p. 28) describe a los individuos como «entes sociales, interdependientes, cercanos, con valores adaptativos y dependientes del mundo animado». Es posible hacer el cambio del <i>Homo Economicus al Homo Naturalis</i> de suerte que podamos situarnos en el espacio seguro y justo de la rosquilla.</p>
<p>4. Del análisis parcial de los mercados a la gestión de sistemas complejos.</p>	<p>El gráfico de la oferta y la demanda que se usa de manera universal al enseñar economía está basado (erróneamente, según la autora) en las metáforas del equilibrio cuasi automático del siglo XIX. Como alternativa para la comprensión del dinamismo de la economía se propone pensar en términos de sistemas que se retroalimentan. Se propone «dejar de buscar palancas de control de la economía y comenzar a gestionarla como un sistema complejo en continua evolución» (Raworth, 2017, p. 29).</p>

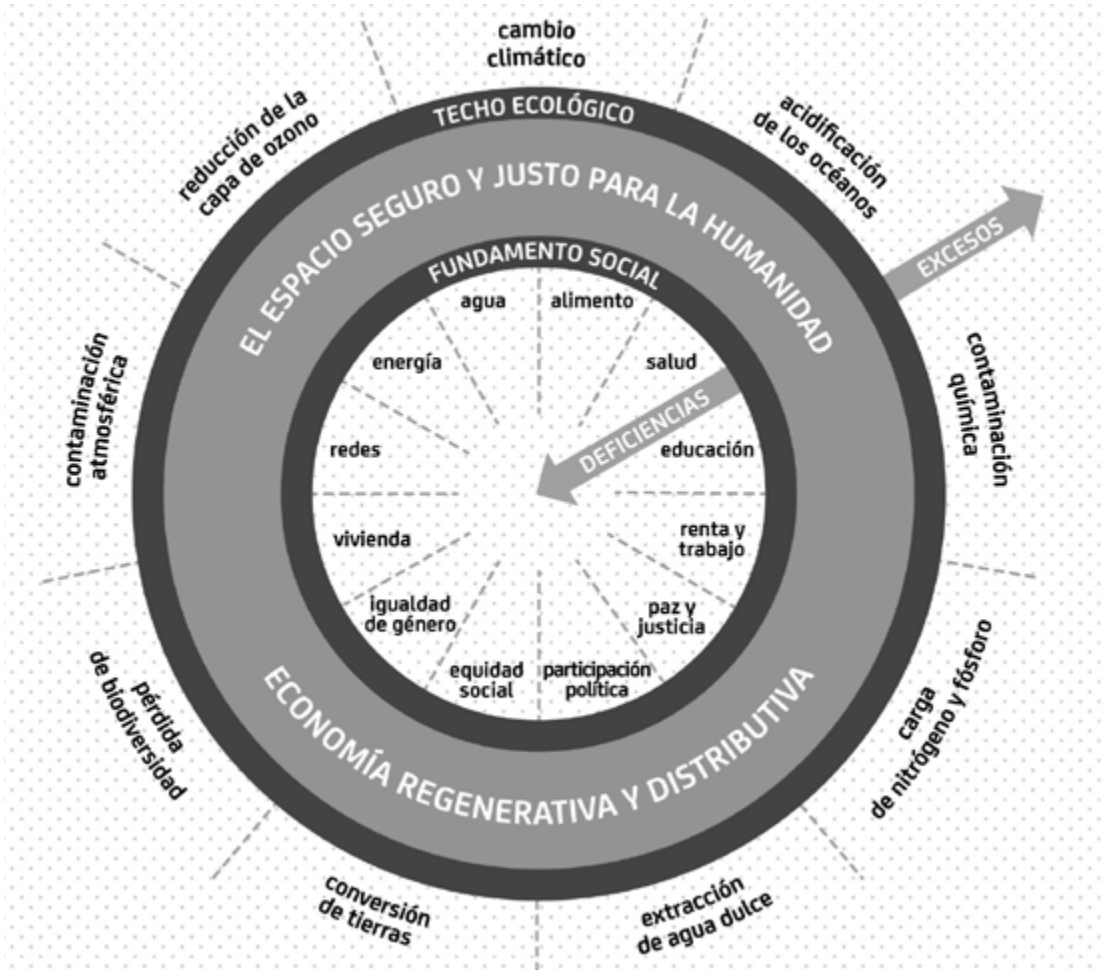
<p>5. Desmontando a Kuznets (I): distribuir la riqueza sin aumentar la desigualdad.</p>	<p>En el siglo XX, la Curva de Kuznets indicaba que la desigualdad aumenta antes de reducirse, a medida que aumenta la renta per cápita. El crecimiento económico equilibraría las desigualdades con el tiempo. La desigualdad, argumenta Raworth, no es consustancial al crecimiento económico sino un «fallo de diseño». Como solución se propone explorar cómo redistribuir la riqueza.</p>
<p>6. Desmontando a Kuznets (II): la Curva Ambiental de Kuznets.</p>	<p>La Teoría Económica asume, en general, que el crecimiento económico lleva a un medio ambiente seguro. Una idea reforzada por la Curva Ambiental de Kuznets (<i>Environmental Kuznets Curve, EKC</i>), que indica que la degradación ambiental es limitada para niveles de renta bajos, aumenta a medida que lo hace la renta y vuelve a disminuir para niveles de renta altos.</p> <p>Los estudios empíricos han demostrado que la EKC se ha observado sólo en ciertos contaminantes y en ciertos procesos derivados de la industrialización²⁶, existiendo, en general, incertidumbre sobre la relación entre crecimiento económico y degradación ambiental²⁷. Según Raworth, el problema radica en un diseño industrial degenerativo. Para solucionar el problema, la autora aboga por un pensamiento económico basado en diseños regenerativos. Así, se pasaría de una economía lineal a una economía circular.</p>
<p>7. Del crecimiento como mantra a la prosperidad (con o sin crecimiento).</p>	<p>Raworth recuerda que la economía teórica predominante asume el crecimiento constante como algo ineludible, que se produce; pero, indica, nada en la naturaleza crece indefinidamente. Propone así dejar de considerar el crecimiento del PIB como el objetivo económico por excelencia, aunque reconoce que será difícil abandonar dicha meta universalmente aceptada. Así, indica que «actualmente tenemos economías que necesitan crecer, tanto si nos hacen prosperar como si no, pero lo que necesitamos son economías que nos hagan prosperar tanto si crecen como si no» (Raworth, 2017, p. 30).</p>

Fuente: Raworth (2017).

²⁶ NEUMAYER, Eric. 2003, *op. cit.*

²⁷ HICKEL, Jason y KALLIS, Giorgos. «Is Green Growth Possible?». *New Political Economy*. 2019. DOI: 10.1080/13563467.2019.1598964.

Figura 2. La rosquilla



Fuente: Raworth, K. (Paidós 2018).

Las definiciones, refinamientos y actualizaciones de los paradigmas de sostenibilidad y de los límites planetarios tienen su reflejo en el ámbito de las negociaciones internacionales que vemos a continuación desde una perspectiva histórica.

El medio ambiente en los ODS: de Río (1992) a Nueva York (2015)

En 1992, en la Conferencia de la Tierra de Río de Janeiro se adoptaron, entre otras, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Agenda 21 para el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la mejora en las condiciones de vida. Diez años más tarde, y tras la adopción de los ODM, se adoptaba la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, que reiteraba los objetivos conjuntos de erradicar la pobreza y proteger el medio ambiente. En 2012 (Río+20), gracias al impulso de Guatemala y Colombia²⁸, comenzaba el proceso para la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015 - 2030. Dicho proceso culminaba en septiembre de 2015 con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible²⁹. Una agenda que, según Mark Stafford-Smith, presidente del Comité Científico para el Futuro de la Tierra, debía hacerse eco de la necesidad de monitorizar y proteger aquellos sistemas que permiten la vida en la Tierra a través de la inclusión de siete prioridades ambientales en los ODS: «clima, biodiversidad, servicios ecosistémicos, provisión de agua dulce, ciclos de nitrógeno y fósforo, contaminación y uso de nuevos materiales»³⁰.

Complementando la anterior lista de prioridades ambientales en los ODS, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente indicaba en 2013 que la inclusión exitosa de objetivos ambientales en los ODS necesitaría diversos elementos: la existencia de consenso científico, la posibilidad de medir de manera rigurosa el progreso hacia los objetivos, el apoyo de la sociedad, la priorización y urgencia del objetivo por parte de los decisores, sistemas de gobernanza efectivos y soluciones disponibles y asequibles³¹.

²⁸ GAFFNEY, Owen. «Sustainable Development Goals. Improving human and planetary wellbeing». *Global Change*. 2014, nº 84, 20-23.

²⁹ NACIONES UNIDAS. «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development». Nueva York, 2015, en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>. [Fecha de la consulta: 17 de abril de 2019.]

³⁰ GAFFNEY, Owen. 2014, *op. cit.*

³¹ UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME (UNEP). «Embedding the Environment in Sustainable Development Goals. UNEP post-2015 Discussion Paper 1». United Nations Environment Programme. Nairobi, 2013, en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/972embedding-environments-in-SDGs-v2.pdf>. [Fecha de la consulta: 18 de abril de 2019.]

Acompañando al objetivo principal de erradicar la pobreza, la Agenda 2030 hace referencia, ya en el preámbulo, a los objetivos de tener un planeta en el que se evite la degradación ambiental, se gestionen de manera sostenible los recursos y se luche contra el cambio climático. Los desastres naturales más frecuentes e intensos, las amenazas al medio ambiente, el terrorismo y eventos socialmente contingentes (conflictos y desplazamientos forzados) ponen en peligro, según la ONU, los progresos logrados en las décadas recientes. **Además, se menciona de manera reiterada y singular el cambio climático como una de las principales amenazas para alcanzar el desarrollo sostenible.**

En la Agenda 2030 también se subraya la relación bidireccional entre seguridad y desarrollo sostenible. En este sentido, se indica que el desarrollo sostenible no puede alcanzarse sin paz y seguridad, y que la paz y la seguridad necesitan un desarrollo sostenible para materializarse. En relación con esta última afirmación, es interesante reproducir las palabras de Federica Mogherini en junio de 2018, en las que pone de manifiesto la relación entre paz, seguridad, desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático.

«En Europa, la experiencia nos dice que la paz y la seguridad no se sustentan únicamente en acuerdos de paz y en presupuestos de defensa. La paz debe ser duradera, así como la seguridad debe ser duradera. Y una paz duradera precisa de trabajos decentes, acceso a los recursos naturales y desarrollo sostenible. Una paz duradera y una seguridad duradera necesitan de acción climática y creo que ese es el mensaje hoy. Esto es también lo que acordamos cuando lanzamos los Objetivos de Desarrollo sostenible». (Traducido de Federica Mogherini, 2018)³².

Centrándonos ahora en cómo la Agenda 2030 recoge de manera específica el nexo entre medio ambiente y desarrollo sostenible, observamos que de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, **más de dos tercios hacen referencia directa al medio ambiente, bien en el enunciado, bien en las metas a alcanzar.** Más concretamente, el nexo medio ambiente-desarrollo sostenible queda recogido en los siguientes ODS:

- ODS 2 en lo referente a la promoción de una agricultura sostenible.
- ODS 6 en lo concerniente a asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua.
- Los ODS también hacen hincapié en el acceso y la sostenibilidad de la energía, a través del ODS 7, cuyo objetivo es asegurar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna (limpia) para todos.

³² MOGHERINI, Federica. «Mogherini at the high-level event “Climate, peace and security: the time for action”». European External Action Service (22 de junio de 2018), en: https://eeas.europa.eu/topics/climate-environment-energy/47168/mogherini-high-level-event-climate-peace-and-security-time-action_en. [Fecha de la consulta: 17 de abril de 2019.]

- ODS 8, que aboga por promocionar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible.
- ODS 9, que trata de construir infraestructuras resilientes, fomentar una industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- ODS 11, que busca convertir a las ciudades y a los asentamientos humanos en lugares inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- ODS 12, que pretende asegurar patrones sostenibles de producción y de consumo.
- Si bien los ODS reconocen a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) como la institución principal en el proceso de gobernanza del cambio climático, se establece el ODS 13, cuyo fin es actuar de manera urgente para luchar contra el cambio climático y sus impactos.
- ODS 14, que incide en la necesidad de conservar y usar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- ODS 15, que implica proteger, restaurar y fomentar el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de la tierra y prevenir la pérdida de biodiversidad.
- ODS 17, cuya meta es mejorar los medios de implementación para alcanzar los ODS y revitalizar el Partenariado Global para el Desarrollo Sostenible, gracias al cual los actores estatales y no estatales colaboran de manera conjunta para la consecución de los ODS.

Como se indicaba con anterioridad, además de la presencia del medio ambiente en los mencionados ODS, podemos observar que muchas de las 169 metas a alcanzar hacen referencia a la protección del medio ambiente, al aumento de la resiliencia y a la internalización de externalidades (por ejemplo, mediante la eliminación de subsidios agrícolas o a los combustibles fósiles). La tabla 3 a continuación presenta algunas de las metas de los ODS que se refieren al medio ambiente.

Tabla 3. Algunos ejemplos del nexo ODS – medio ambiente

ODS	Meta
ODS 2. Hambre y seguridad alimentaria.	<p>2.4. Mantener sistemas de producción de alimentos sostenibles, implementar prácticas agrícolas resilientes, aumentar la capacidad de adaptación al cambio climático y a los eventos climáticos extremos.</p> <p>2.5. Mantener la diversidad de las semillas, las plantas, los animales y las especies salvajes a través, por ejemplo, de bancos de semillas.</p> <p>2.a. Aumentar la inversión en infraestructura rural, en investigación agrícola y en bancos genéticos para mejorar la productividad en países en desarrollo.</p> <p>2 b. Eliminar los subsidios agrícolas.</p>
ODS 5. Igualdad de género.	<p>5.a. Implementar reformas para dar los mismos derechos a las mujeres para acceder a los recursos económicos. Dar a las mujeres acceso a la propiedad y al control de la tierra y de otras propiedades, servicios financieros, herencias y recursos naturales, de acuerdo con la legislación nacional.</p>
ODS 6. Agua limpia y saneamiento.	<p>6.1. En 2030, lograr el acceso universal y equitativo a agua potable a precios asequibles para todos.</p> <p>6.3. En 2030, mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la reducción de vertidos y de elementos químicos peligrosos. Reducir a la mitad los vertidos de aguas residuales sin tratar y aumentar de manera significativa el reciclaje.</p>
ODS 7. Energía sostenible y no contaminante.	<p>7.1. En 2030, asegurar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos (limpios).</p> <p>7.3. En 2030, duplicar la tasa de mejora de eficiencia energética global.</p>
ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico.	<p>8.4. Mejorar de manera progresiva hasta 2030 la eficiencia en el consumo de los recursos y en la producción de bienes y servicios. Tratar de desacoplar el crecimiento económico de la degradación ambiental.</p>

<p>ODS 9. Industria, innovación e infraestructura.</p>	<p>9.4. Mejorar la infraestructura y modernizar la industria para hacerlas sostenibles, con mayor eficiencia energética y mayor adopción de tecnologías limpias y respetuosas con el medio ambiente.</p>
<p>ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles.</p>	<p>11.4. Mejorar los esfuerzos para el mantenimiento del patrimonio cultural y natural.</p> <p>11.5. En 2030, reducir de manera sustancial las pérdidas económicas derivadas de desastres, incluidos los desastres por inundaciones o sequías.</p> <p>11.b. En 2020, aumentar de manera significativa el número de ciudades y asentamientos humanos que apliquen políticas integradas para la inclusión, la eficiencia en el uso de los recursos, la mitigación y adaptación al cambio climático. Aumentar la resiliencia ante desastres y desarrollar sistemas globales de gestión de desastres, alineados con el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030.</p>
<p>ODS 12. Producción y consumo responsables.</p>	<p>12.2. En 2030, la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.</p> <p>12.6. Animar a las empresas, especialmente a las multinacionales, a adoptar prácticas sostenibles y a integrar la información relativa a la sostenibilidad en sus informes.</p> <p>12.7. Fomentar las prácticas de compras públicas sostenibles.</p> <p>12.8. En 2030, todas las personas deberían disponer de información y estar concienciadas con el desarrollo sostenible y con estilos de vida en armonía con la naturaleza.</p> <p>12.c. Racionalizar los subsidios a los combustibles fósiles que incentivan un uso excesivo de los mismos a través de la eliminación de fallos de mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales. Reestructurar el sistema fiscal para reflejar los impactos ambientales del consumo de combustibles fósiles.</p>

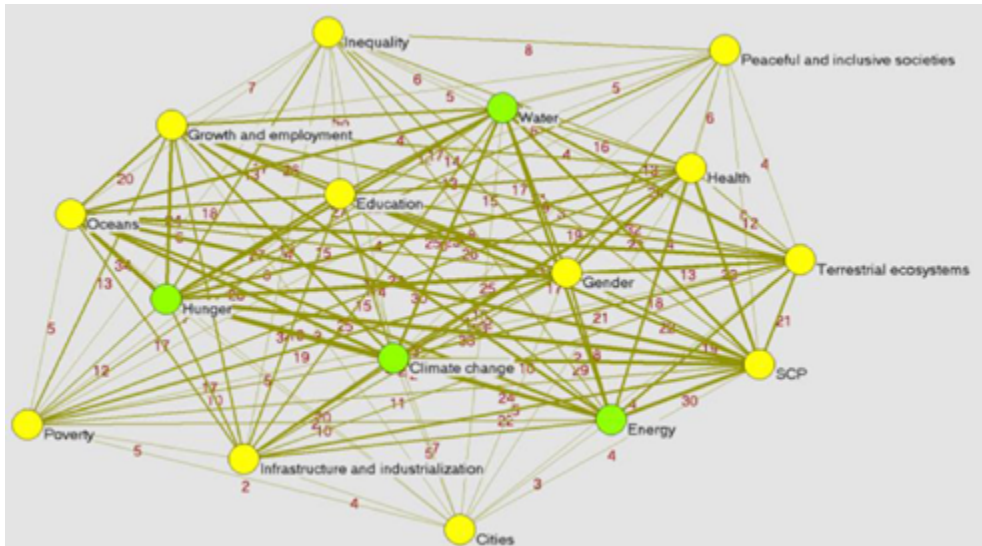
<p>ODS 13. Acción por el clima.</p>	<p>13.1. Mejorar la resiliencia y la capacidad de adaptación a los desastres climáticos y naturales en todos los países.</p> <p>13.2 Integrar el cambio climático en las políticas, estrategias y planificación nacional.</p> <p>13.3 Mejorar la educación, concienciación y las capacidades humanas e institucionales en materia de mitigación, adaptación, reducción de impactos y alerta temprana.</p> <p>13.a. Cumplir con el compromiso de los países desarrollados de movilizar 100 000 millones de dólares al año a partir de 2020 para la mitigación y adaptación de los países en desarrollo.</p>
<p>ODS 14. Vida submarina.</p>	<p>14.1. En 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo.</p> <p>14.2. En 2020, gestionar de manera sostenible y proteger los ecosistemas marinos y costeros.</p> <p>14.4. En 2020, regular las capturas, evitar la sobreexplotación y evitar las capturas ilegales.</p> <p>14.5. En 2020, conservar al menos el 10 % de las áreas marinas y costeras, de acuerdo con la legislación nacional e internacional, basándose en la mejor información científica disponible.</p>
<p>ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres.</p>	<p>15.2. En 2020, fomentar la gestión sostenible de todos los bosques, detener la deforestación, restaurar los bosques degradados y aumentar de manera significativa la plantación de árboles y la reforestación a nivel global.</p> <p>15.7. Acabar con la caza furtiva y el tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna.</p>
<p>ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos.</p>	<p>17.7. Fomentar el desarrollo, la transferencia, la diseminación y la difusión de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.</p> <p>17.9. Aumentar el apoyo internacional para que los países en desarrollo elaboren sus planes de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p> <p>17.14. Mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.</p>

Fuente: traducido y adaptado de la ONU (2015)³³ .

³³ NACIONES UNIDAS. 2015, *op. cit.*

El análisis del nexo entre medio ambiente y ODS visibiliza una compleja agenda económica, social y ambiental que está profundamente interconectada, como muestra el análisis de las interconexiones realizada por expertos en la figura 3 a continuación. Una representación que, aun siendo reveladora de la necesidad de integración de la agenda de la sostenibilidad en la gran mayoría de los ámbitos de actuación de las políticas públicas³⁴, no indica la existencia de interacciones que pueden tener la implementación de unos ODS con otros.

Figura 3. Conexiones entre los ODS



Fuente: Le Blanc (2015, p. 12).

³⁴ LE BLANC, David. 2015, *op. cit.*

Si el objetivo del análisis de la presencia del medio ambiente en los ODS fuese propositivo, además de descriptivo, quizá sería de interés tener en cuenta el tipo de interacciones entre ODS que pueden condicionar su cumplimiento. Si bien el análisis de las interacciones entre ODS es aun incipiente, y debe hacerse de forma desagregada (para cada país), la literatura académica comienza a proporcionar algunos ejemplos de cómo analizar estas interacciones.

La literatura académica imperante sobre coherencia de políticas realiza una clasificación dicotómica de las interacciones entre objetivos. Así, caracteriza las interacciones como aquellas que tienen efectos positivos (sinérgicos) o como aquellas que tienen efectos negativos (*trade-offs*)³⁵. La literatura académica más reciente³⁶ ha comenzado a desarrollar herramientas más elaboradas de análisis de las interconexiones entre ODS, todo ello con el fin de guiar a los Gobiernos en la gestión de una agenda compleja que debe implementarse a través de ministerios o departamentos, en su gran mayoría, independientes entre sí.

Weitz *et al*³⁷, por ejemplo, presentan un análisis, basado en el juicio de expertos, en el que se propone una tipología de 7 puntos en las interacciones entre los ODS. Así, se asigna una puntuación a las interacciones entre objetivos siguiendo la siguiente clasificación: cancela (-3), se opone (-2), restringe (-1), si no hay una interacción significativa se asume que es consistente con la otra meta (0), facilita (+1), refuerza (+2) y es indivisible de la otra meta (+3). Usando esta clasificación, los autores presentan una matriz de impactos cruzados de 34 metas incluidas en los 17 ODS para el caso de estudio de Suecia. Vea la figura 4 a continuación.

³⁵ OBERTHÜR, Sebastian y GEHRING, Thomas (editores). *Institutional interaction in global environmental governance: synergy and conflict among international and EU Policies*. Cambridge: MIT Press, 2006.

³⁶ WEITZ, Nina et al., «Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda». *Sustainability Science*. 2018, nº 13, pp. 531-548.

³⁷ WEITZ, Nina et al. 2018, op. cit.

Figura 4. Matriz de impactos cruzados ODS (34 metas). Caso de Suecia

		Selected SDG targets (influenced targets)																																				
		1.3	1.5	2.2	2.4	3.4	3.8	4.1	4.4	5.4	5.5	6.5	6.6	7.2	7.3	8.4	8.5	9.4	9.5	10.1	10.7	11.1	11.2	11.3	12.5	13.1	13.2	14.1	14.4	15.2	15.5	16.4	16.6	17.11	17.13	SUM		
Selected SDG targets (influencing targets)	1.3																																				23	
	1.5																																					26
	2.2																																					13
	2.4																																					23
	3.4																																					4
	3.8																																					11
	4.1																																					17
	4.4																																					30
	5.4																																					24
	5.5																																					31
	6.5																																					22
	6.6																																					9
	7.2																																					12
	7.3																																					20
	8.4																																					90
	8.5																																					29
	9.4																																					28
	9.5																																					29
	10.1																																					11
	10.7																																					15
	11.1																																					13
	11.2																																					21
	12.1																																					43
	12.5																																					29
	13.1																																					28
	13.2																																					13
	14.1																																					13
	14.4																																					13
	15.2																																					12
	15.5																																					16
	16.4																																					19
	16.6																																					51
	17.11																																					-9
	17.13																																					11
SUM		26	37	16	32	21	14	35	24	15	15	30	20	4	35	26	27	25	17	28	22	17	21	29	18	30	29	21	13	30	28	11	17	-2	21			

Fuente: Weitz et al (2018, p. 537), donde el rojo oscuro es cancela (-3) y el verde oscuro significa que la meta analizada es inseparable de la otra meta (+3).

Una cifra alta en el sumatorio de las filas indica que la consecución de la meta analizada tiene una influencia positiva en la consecución de otras metas. Por el contrario, cifras bajas en el sumatorio de las filas implican que la consecución de la meta analizada dificulta la consecución de otras metas.

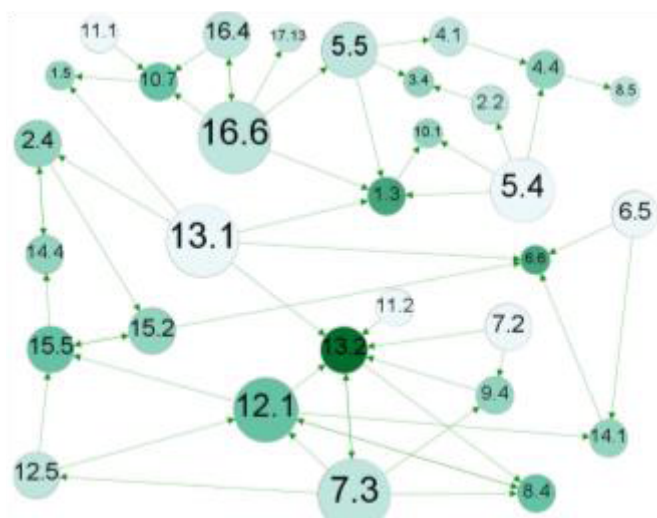
Por otro lado, una cifra alta en el sumatorio de las columnas implica que la consecución de la meta analizada se ve influenciada de manera positiva por la

consecución de otras metas. Una cifra baja en el sumatorio de las columnas significa que la consecución de la meta analizada se ve negativamente influenciada por la consecución de otras metas.

La interpretación de las interacciones, a modo de ejemplo para el caso de Suecia, se haría de la siguiente manera: si nos fijamos en las filas, los expertos consultados indicaron que la meta 16.6 (instituciones eficientes) es la que influye de manera más positiva en el resto de metas (sumatorio de las filas = 51 puntos), seguida por las metas 12.1 de consumo y producción sostenibles (sumatorio de filas = 43 puntos) y de la meta 8.4 de eficiencia en el uso de los recursos (sumatorio de filas = 40 puntos).

Profundizando en el caso sueco, el análisis de las subredes de metas, para aquellas que están relacionadas de manera inseparable de otras metas (puntuación +3), muestra de manera relativamente sencilla las interacciones. En la figura 5 podemos observar que las inversiones en instituciones eficientes (meta 16.6), adaptación al cambio climático (meta 13.1) y las inversiones en eficiencia energética (meta 7.3) destacan por ejercer una influencia positiva en la red, ya que los círculos son los de mayor tamaño. Destacan también las metas 13.2 (planes y políticas de cambio climático), 6.6 (ecosistemas acuáticos) y la meta 1.3 (protección social), como metas que están más positivamente influenciadas por los avances en otras metas, identificado con colores más oscuros en los círculos en la figura 5.

Figura 5. Metas que ejercen y reciben influencia netamente positiva (+3)



Fuente: Weitz *et al.* (2018, p. 539).

La utilidad del análisis de la matriz de impactos cruzados y de las subredes de metas radica en dotar al Gobierno (sueco en este ejemplo) de datos sobre qué metas pueden ayudar al cumplimiento de otras metas de manera significativa, posibilitando la priorización en materia de políticas de desarrollo sostenible.

El análisis anterior pone de manifiesto la estrecha relación entre medio ambiente y desarrollo sostenible a través de los ODS y sus metas, así como las interacciones entre los ODS. A continuación, ponemos el foco en el cambio climático como uno de los ODS claves en la consecución del desarrollo sostenible, en el mantenimiento de la paz y la seguridad y como uno de los ODS con interacciones significativas con otros objetivos y metas.

Un ejemplo concreto: el cambio climático en el marco de la Agenda 2030

Como se ha visto en apartados anteriores, un clima estable permite la vida en la Tierra tal y como la conocemos. La magnitud del cambio climático, junto con la preservación de la biodiversidad, son dos de los límites planetarios claramente identificados por los expertos en el mantenimiento de un espacio seguro para el desarrollo de las sociedades.

Un clima estable es un bien público global, no rival en su consumo y no excluible. Es decir, el disfrute de un clima estable por parte de una persona no reduce la capacidad de cualquier otra de disfrutar de dicho bien. Además, una vez tenemos un clima estable, es prácticamente imposible evitar el disfrute del mismo por cualquier persona. El problema que presentan los bienes públicos globales es que, en general, su suministro es insuficiente y hay incentivos para actuar como polizón o *free-rider* en la provisión de los mismos. Si queremos proporcionar un clima estable hemos de articular mecanismos de cooperación global que incentiven la provisión de dichos bienes que estén alineados con los intereses de los diversos actores.

La provisión de un clima estable nos lleva a pensar en otro fallo del mercado, el cambio climático como externalidad³⁸ de magnitud planetaria que altera el clima de la Tierra. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (más conocido por sus siglas en inglés, IPCC), por ejemplo, define el cambio climático como «variación del estado del clima, identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a

³⁸ Por externalidad negativa entendemos aquel efecto negativo no intencionado derivado de las actividades de producción y consumo que afectan a un tercero que no es compensado por el impacto sufrido.

forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropógenos (causados por el ser humano) persistentes de la composición de la atmósfera o del uso del suelo»³⁹.

Ahondando en las causas del cambio climático de origen antropogénico, es preciso recordar que, atendiendo a la identidad de Kaya⁴⁰, tanto la población (especialmente la de los países desarrollados) como el crecimiento económico, el uso de energía y la intensidad de emisiones en la producción de dicha energía son los principales causantes de las emisiones de gases de efecto invernadero que causan el cambio climático. No obstante, sería necesario ampliar la identidad de Kaya para incluir el uso del suelo, el conjunto de leyes, normas y políticas climáticas, la cultura, el comercio y el tipo de ciudades en las que vivimos, para dar una imagen más completa de las causas del cambio climático⁴¹ que pretenden limitar tanto el Acuerdo de París como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular, el ODS 13, ODS 7, ODS 2, ODS 6, ODS 11, ODS 14 y ODS 15) .

Así pues, como todas las actividades de producción y consumo emiten gases de efecto invernadero, nos enfrentamos al problema de cómo cambiarlo todo. De cómo abrazar la sexta ola de innovación de la eficiencia en el uso de los recursos y de la sostenibilidad⁴² de suerte que nuestras economías y nuestra sociedad sean competitivas e hipocarbónicas.

Los impactos del cambio climático incluyen: un aumento medio de las temperaturas a nivel global, variaciones en los patrones de precipitaciones, el aumento en la frecuencia y gravedad de fenómenos meteorológicos extremos —como las sequías o las inundaciones—, la pérdida de biodiversidad, los desplazamientos de las especies, el cambio en los vectores de las enfermedades, eventos socialmente contingentes

³⁹ VV.AA. *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad - Resumen para responsables de políticas*. Ginebra: Organización Meteorológica Mundial, 2014.

⁴⁰ ROSA, Eugener y DIETZ, Thomas. «Human drivers of national greenhouse-gas emissions». *Nature Climate Change*. 2012, n° 2, pp. 581-586.

⁴¹ LÁZARO, Lara. «Retos y oportunidades de la gobernanza climática. Implementando el Acuerdo de París y aumentando la ambición». En: *Energía y Geoestrategia*. pp. 35-112. Instituto Español de Estudios estratégicos. Ministerio de Defensa, 2018.

⁴² WILENIUS, Markku y KURKI, Sofi, «Surfing the Sixth Wave. Exploring the next 40 years of global change». Finald's Futures Research Center. Universidad de Turku. Finlandia, 2012, disponible en: https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eBook_2012-10.pdf. [Fecha de la consulta: 20 de abril de 2019.]

como las migraciones, desplazamientos⁴³ o los conflictos, que aun siendo eventos multicausales, pueden verse exacerbados o alterados (en cuanto al inicio, duración y dinámicas) por el cambio climático.

El informe especial del IPCC sobre los impactos de un mundo 1,5 °C⁴⁴ grados más cálido, y las sendas para limitar el aumento de temperaturas a ese nivel, se publicaba a finales de 2018. En él se indicaba que, al ritmo actual de emisión de gases de efecto invernadero, el aumento medio de la temperatura global con respecto a la era preindustrial alcanzaría 1,5 °C entre 2030 y 2052; sabiendo que el aumento medio de las temperaturas ha alcanzado ya +1 °C de media a nivel global con respecto a la era preindustrial. En la figura 6 a continuación se resumen los principales impactos derivados de un aumento medio de las temperaturas globales de 1,5 °C y de 2 °C.

⁴³ RIGAUD, Kanta Kumari et al. Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. Washington, DC: World Bank, 2018, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>. [Fecha de la consulta: 22 de marzo de 2019.]

⁴⁴ VV. AA. «Summary for Policymakers». En: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. 2014b.

Figura 6. Impactos de aumento medio de temperaturas (1,5 °C vs 2 °C)

		1.5 °C	2 °C	
Heat wave (warm spell) duration [month]				
	Global	1.1 [1;1.3]	1.5 [1.4;1.8]	Tropical regions up to 2 months at 1.5 °C or up to 3 months at 2 °C
Reduction in annual water availability [%]				
	Mediterranean	9 [5;16]	17 [8;28]	Other dry subtropical regions like Central America and South Africa also at risk
Increase in heavy precipitation intensity [%]				
	Global	5 [4;6]	7 [5;7]	Global increase in intensity due to warming; high latitudes (>45 °N) and monsoon regions affected most.
	South Asia	7 [4;8]	10 [7;14]	
Global sea-level rise				
	in 2100 [cm]	40 [30;55]	50 [35;65]	1.5 °C end-of-century rate about 30 % lower than for 2 °C reducing long-term SLR commitment.
	2081–2100 rate [mm/yr]	4 [3;5.5]	5.5 [4;8]	
Fraction of global coral reefs at risk of annual bleaching [Constant case, %]				
	2050	90 [50;99]	98 [86;100]	Only limiting warming to 1.5 °C may leave window open for some ecosystem adaptation.
	2100	70 [14;98]	99 [85;100]	
Changes in local crop yields over global and tropical present day agricultural areas including the effects of CO₂-fertilization [%]				
Wheat	Global	2 [-6;17]	0 [-8;21]	Projected yield reductions are largest for tropical regions, while high-latitude regions may see an increase. Projections not including highly uncertain positive effects of CO ₂ -fertilization project reductions for all crop types of about 10 % globally already at 1.5 °C and further reductions at 2 °C.
	Tropics	-9 [-25;12]	-16 [-42;14]	
Maize	Global	-1 [-26;8]	-6 [-38;2]	
	Tropics	-3 [-16;2]	-6 [-19;2]	
Soy	Global	7 [-3;28]	1 [-12;34]	
	Tropics	6 [-3;23]	7 [-5;27]	
Rice	Global	7 [-17;24]	7 [-14;27]	

Fuente: Schleussner et al. (2018, p. 345)^{45,46}.

⁴⁵ SCHLEUSSNER, Carl-Friedrich et al. «Differential climate impacts for policy-relevant limits to global warming: the case of 1.5 °C and 2 °C». *Earth Syst. Dynam.* 2016, vol. 7, pp. 327-351.

⁴⁶ Los paréntesis en la figura 4 muestran el rango de impactos para una probabilidad de 66 %.

Con el objetivo de limitar una interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático⁴⁷ a nivel internacional, nos hemos dotado de tres instituciones⁴⁸ a lo largo de más de un cuarto de siglo de negociaciones climáticas. Estas instituciones son: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. Instituciones cuyos objetivos tienen un reflejo directo en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. El cuadro 1 a continuación resume los principales elementos del Acuerdo de París.

Cuadro 1. El Acuerdo de París

Objetivos

- Limitar el aumento medio de las temperaturas medias globales muy por debajo de 2 °C en relación con la era preindustrial, procurando que el aumento medio de las temperaturas no supere los 1,5 °C.
- Mejorar la capacidad de adaptación y de resiliencia.
- Asegurar unos flujos financieros adecuados para la consecución de los objetivos del acuerdo.
- Alcanzar el máximo de las emisiones cuanto antes.
- Alcanzar la neutralidad en carbono (es decir, las emisiones se compensan con las absorciones por parte de los sumideros, como los bosques y los océanos) en la segunda mitad del siglo XXI.
- Reducir las pérdidas y los daños derivados del cambio climático.

⁴⁷ NACIONES UNIDAS. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). 1992, disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>. [Fecha de la consulta: 22 de abril de 2019.]

⁴⁸ OSTROM, Elinor. Understanding Institutional Diversity. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Características y principios

- Equidad: responsabilidades comunes pero diferenciadas de acuerdo con las capacidades de las partes y teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales.
- Universalidad: todas las Partes deben contribuir al objetivo del acuerdo.
- Asimetría: los países desarrollados deben liderar el esfuerzo de acción climática.
- Transparencia: todas las Partes deben informar de sus esfuerzos de manera clara y de acuerdo a criterios de integridad ambiental, exactitud, exhaustividad, comparabilidad y coherencia, evitando la doble contabilización de esfuerzos.
- Ambición: los esfuerzos serán crecientemente ambiciosos. Dicha ambición se podrá revisar en cualquier momento.
- Solidaridad: se dará apoyo a los países en desarrollo para el cumplimiento de los compromisos del acuerdo.
- Inclusión: se deben tener en cuenta las consideraciones de las Partes afectadas por el acuerdo, en especial de los países en desarrollo.
- Flexibilidad: al igual que ocurría en el Protocolo de Kioto, las Partes (los firmantes del Acuerdo de París) que así lo acuerden podrán cumplir con sus compromisos de manera conjunta. El cumplimiento conjunto implicaría el cumplimiento de cada una de las Partes. Si no se produjese el cumplimiento conjunto, cada Parte sería responsable del cumplimiento de sus compromisos.

Medios

- Las Partes se comprometen a desarrollar sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) y se les anima a poner en marcha medidas nacionales para el cumplimiento de sus compromisos.
- Las Partes comunicarán sus NDC cada cinco años.
- Todas las Partes deberían formular y comunicar sus estrategias de reducción de emisiones a largo plazo.
- Se contempla el uso de mecanismos cooperativos de mercado (entendiendo que se podrán usar los mecanismos de mercado, o mecanismos similares, a los usados en el Protocolo de Kioto) y no de mercado para la consecución de los objetivos del acuerdo. Parte de los fondos de estos mecanismos se destinarán a financiar la acción climática de los países en desarrollo.
- Se prevé el desarrollo de un mecanismo de desarrollo sostenible.

- Las Partes deberán desarrollar planes de adaptación en los que se evaluarán los efectos del cambio climático y las vulnerabilidades.
- Las Partes que son países desarrollados deben proporcionar ayuda financiera a los países en desarrollo para la implementación de sus acciones de mitigación y adaptación. La cuantía de esta ayuda debe ser de 100 000 millones de dólares al año a partir de 2020 (cantidad ya acordada en 2009 en el marco del Acuerdo de Copenhague). Esta cantidad se revisará al alza en 2025. Las fuentes de financiación serán tanto públicas como privadas. Se anima a los países en desarrollo que estén en disposición de ayudar a otros países en desarrollo a que lo hagan. Se exhorta a las Partes a que asignen la financiación climática internacional de manera equilibrada entre la mitigación (reducción de gases de efecto invernadero) y la adaptación (las acciones emprendidas para reducir o evitar los impactos ocasionados por el cambio climático).
- Se establece un marco tecnológico para fomentar la transferencia de tecnología.
- El acuerdo establece que las Partes deben fomentar las capacidades para la consecución de los objetivos del mismo.
- El Acuerdo de París establece un marco de transparencia para fomentar la confianza entre las Partes. Este marco de transparencia será flexible en función del nivel de desarrollo de las Partes y se basará en el sistema de transparencia de la CMNUCC. La información que se debe presentar incluye: los inventarios de gases de efecto invernadero, el progreso en el cumplimiento de los compromisos (NDCs), los efectos del cambio climático, las acciones en materia de adaptación y el apoyo (financiero, de transferencia tecnológica o de fomento de las capacidades) dado o recibido, según corresponda. La información recibida será evaluada por expertos.
- Se llevará a cabo un examen o balance global (*Global Stocktake o GST*) para evaluar el progreso hacia el objetivo de estabilización de la temperatura media global a largo plazo. El primer balance global se llevará a cabo en 2023. Previo al primer balance global se llevará a cabo un diálogo de facilitación (renombrado como diálogo de Talanoa tras la COP23) en el que se analizará en 2018, durante la COP24, la evolución hacia el objetivo de largo plazo con el propósito de aumentar la ambición en la siguiente ronda de compromisos NDC que ha de presentarse en 2020.

Acciones

- Se recomienda conservar y aumentar los sumideros de carbono (océanos y bosques).
- Se eleva la importancia de la adaptación al cambio climático, reconociéndose los esfuerzos de los países en desarrollo en este ámbito como parte de los NDC.

- Se recomienda la cooperación entre las Partes para fortalecer la ciencia del clima con el objetivo de que el conocimiento sobre el clima informe los procesos de toma de decisiones.

Fuente: Lázaro (2018a: 69-72)⁴⁹.

Además, estos objetivos internacionales se corresponden con iniciativas de legislación climática a nivel nacional. De hecho, en la actualidad a nivel mundial hay más de 1500 iniciativas legislativas y ejecutivas para la implementación de las medidas de política climática⁵⁰. La literatura académica también ha recogido más de 1000 litigios climáticos⁵¹ (la gran mayoría en EE. UU.), en los que se comienza a ver sentencias en contra de gobiernos por no estar implementando medidas de acción con el cambio climático. A toda esta acción supranacional y nacional se añade la acción climática de actores no estatales (gobiernos regionales y locales, empresas, inversores y sociedad civil), que se agrupa, desde el año 2014, en la plataforma NAZCA⁵², recogándose algunos de los principales avances en un anuario, a partir de 2017, con un potencial de reducción de emisiones de entre el 3 % y el 5 % de las emisiones de 2010 en 2030 (1.5 GtCO₂e – 2.2 GtCO₂e)⁵³.

Sin embargo, la implementación tanto de los acuerdos climáticos internacionales como de las legislaciones, planes y estrategias nacionales vigentes no es suficiente

⁴⁹ LÁZARO, Lara. 2018, *op. cit.*

⁵⁰ NACHMANY, Michal y SETZER, Joana. «Policy brief Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot». Policy brief. Grantham Research Institute. London School of Economics and Political Science. 2018, en: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf>. [Fecha de la consulta: 10 de abril de 2019.]

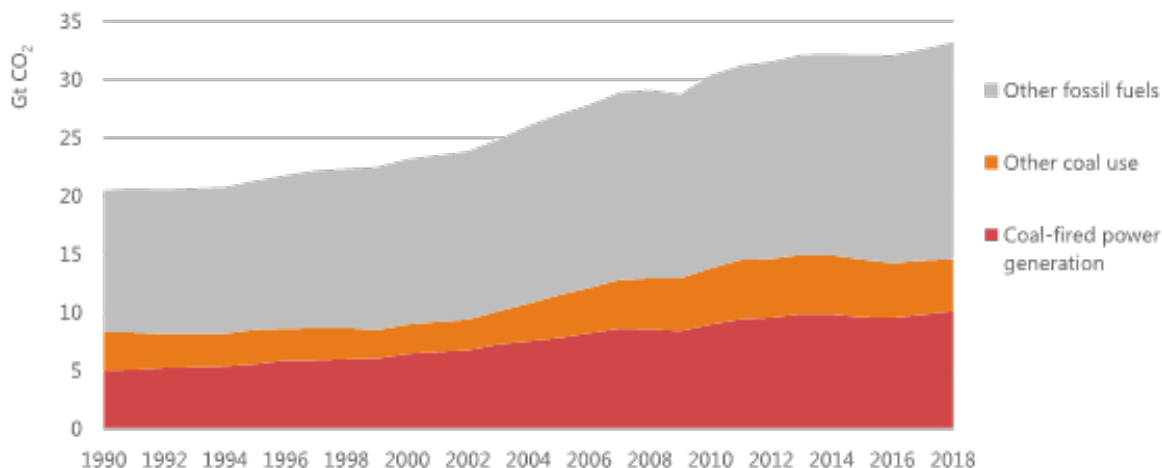
⁵¹ AVERCHENKOVA, A., FANKHAUSER, S., y NACHMANY, M. *Trends in Climate Change Legislation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.; NACHMANY, Michal y SETZER, Joana. «Policy brief Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot». Policy brief. Grantham Research Institute. London School of Economics and Political Science. 2018, en: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf>. [Fecha de la consulta: 10 de abril de 2019.]

⁵² NACIONES UNIDAS. Global Climate Action NAZCA, disponible en: <http://climateaction.unfccc.int/>. [Fecha de la consulta: 24 de abril de 2019.]

⁵³ Hsu, A., *et al.* «Global climate action from cities, regions and businesses». Data Driven Yale, NewClimate Institute y PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2018, disponible en: https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-data-driven-yale-newclimate-institute-global-climate-action-from-cities-regions-and-businesses_3356.pdf. [Fecha de la consulta 24 de abril de 2019.]

para evitar una interferencia peligrosa con el sistema climático⁵⁴. El IPCC⁵⁵ afirma que para tener una probabilidad del 66 % de limitar el aumento medio de las temperaturas medias globales a menos de 2 °C en relación con la era preindustrial, las emisiones tendrían que ser entre un 40 % y un 70 % menores que en 2010 a mediados de siglo. Además, las emisiones deben ser cercanas a cero o menores que cero (es decir, la absorción de gases de efecto invernadero por parte de sumideros como los océanos o los bosques debe ser igual o mayor que las emisiones) a finales de siglo. Según la Agencia Internacional de la Energía, las emisiones derivadas de la producción y el uso de la energía (que suponen algo menos de 2/3 partes de las emisiones totales⁵⁶ y el 80 % de las emisiones de CO₂), lejos de estar reduciéndose, siguen aumentando, como se observa en la figura 7 a continuación.

Figura 7. Emisiones globales de CO₂ procedentes del sector energético (1990-2018)



Fuente: IEA (2019, p. 7)⁵⁷.

⁵⁴ UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME (UNEP). «The Emissions Gap Report 2018». United Nations Environment Programme. Nairobi, disponible en: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf. [Fecha de la consulta: 18 de abril de 2019.]

⁵⁵ VV. AA. «Summary for Policymakers». En: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014a.

⁵⁶ UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME (UNEP). «The Emissions Gap Report 2018», *op. cit.*

⁵⁷ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). «Global Energy and CO₂ Status Report. The latest trends in energy and emissions in 2018». 2019, disponible en: https://webstore.iea.org/download/direct/2461?fileName=Global_Energy_and_CO2_Status_Report_2018.pdf. [Fecha de la consulta: 18 de abril de 2019.]

Con anterioridad a la decisión de Donald Trump de retirar a EE. UU. del Acuerdo de París, los análisis del impacto de la implementación completa de los compromisos de reducción de emisiones presentados por las Partes (los compromisos determinados a nivel nacional o Nationally Determined Contributions, NDCs) apuntan a un aumento medio de las temperaturas entre 2,6 °C y 3,1 °C en 2100, sobrepasando ampliamente el límite de un aumento medio de las temperaturas muy por debajo de 2 °C, en comparación con la era preindustrial, que nos hemos marcado como objetivo para limitar las peores consecuencias del cambio climático (así como el límite de aumento de temperatura a 1,5 °C incluido en el Acuerdo de París como límite al que se aspira para limitar los peores impactos para los países más vulnerables). Además, se estima que un número significativo de los países analizados no están implementando sus NDCs de manera omnicompreensiva, según un informe de reciente publicación del NewClimate Institute⁵⁸. La brecha entre el objetivo de limitación de las temperaturas medias globales y las acciones no parece tener visos de cerrarse por el momento.

La relación entre el cambio climático y los ODS invita a integrar la Agenda 2030 y el Acuerdo de París⁵⁹. Para analizar el grado de interacción entre las dos agendas de acción, el Stockholm Environment Institute (SEI) ha desarrollado una herramienta interactiva de análisis de las conexiones entre los compromisos determinados a nivel nacional y los ODS. Dicha herramienta indica que más de 7200 actividades recogidas en los NDCs están relacionadas con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El análisis de Dzebo et al. muestra que los países han formulado sus compromisos climáticos con una visión más amplia que el cumplimiento del ODS 13. Así, las interacciones más importantes se observan con el ODS 2, erradicar el hambre; el ODS 7, acceder a energía asequible y limpia; el ODS 6, relativo al agua limpia y el saneamiento; el ODS 11, sobre ciudades y comunidades sostenibles; el ODS 15, sobre la vida en la tierra, y el ODS 17, sobre las alianzas para la consecución de los ODS.

⁵⁸ KURAMOCHI, T. et al. «Greenhouse gas mitigation scenarios for major emitting countries. Analysis of current climate policies and mitigation commitments: 2018 update». NewClimate Institute. 2018, disponible en: https://newclimate.org/wp-content/uploads/2018/12/PBL-CLIMA-2018_final_rev.pdf. [Fecha de la consulta: 18 de abril de 2019.]

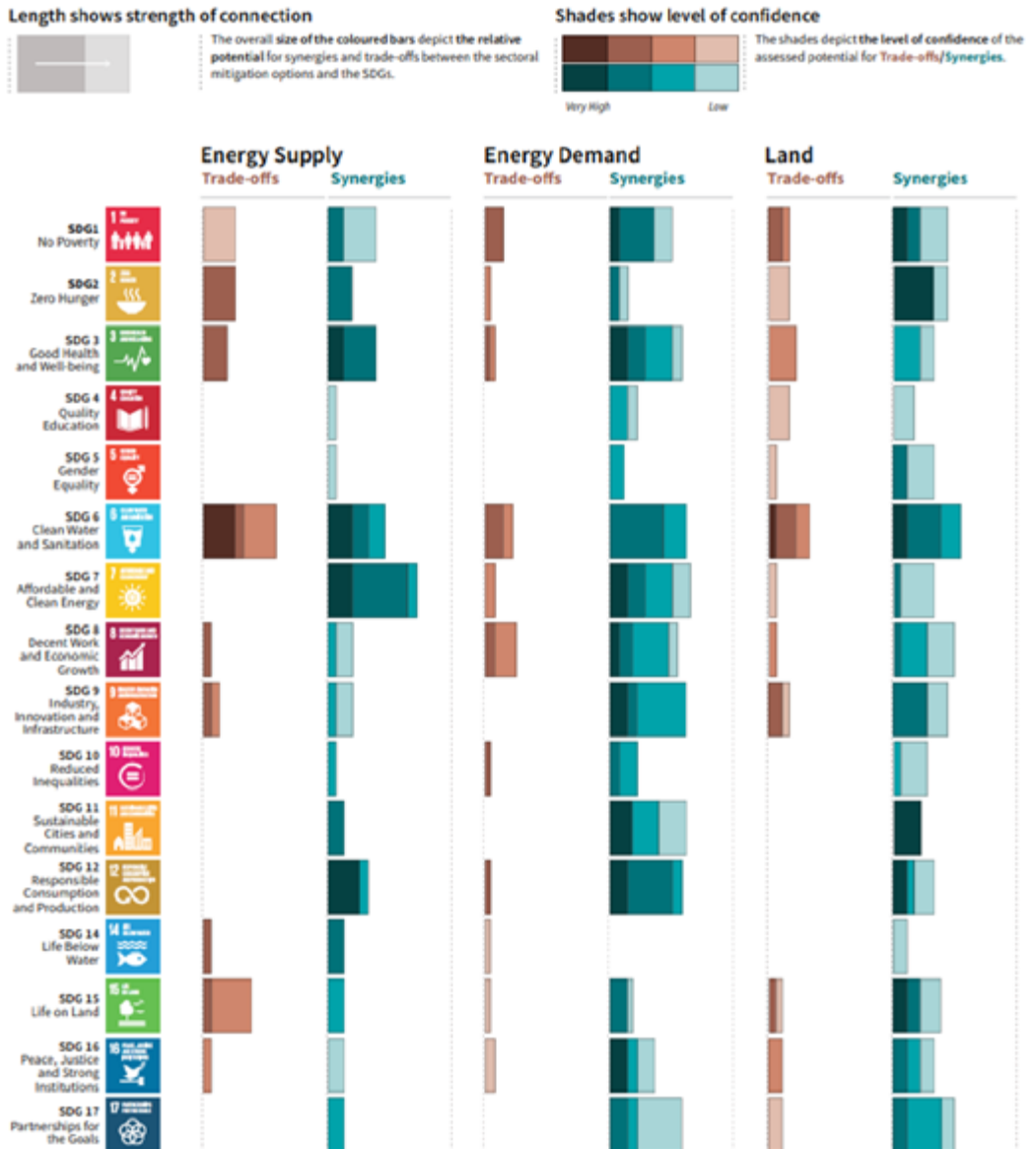
⁵⁹ DZEBO, A. «Exploring connections between the Paris Agreement and the 2030 Agenda for Sustainable Development». Policy Brief. Stockholm Environment Institute. 2017, disponible en: <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/SEI-PB-2017-NDC-SDG-Connections.pdf>. [Fecha de la consulta: 22 de abril de 2019].

En el mismo sentido, el IPCC considera que limitar el aumento medio de las temperaturas (en cumplimiento del ODS 13) podría reducir la exposición a riesgos climáticos de personas vulnerables a la pobreza, reducir los riesgos de inseguridad alimentaria e hídrica de personas pobres, al tiempo que se reducen los impactos para la salud y las pérdidas económicas. Así, los ODS a los que ayudaría limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5 °C son el ODS 1, 2, 3, 6, 11, 13, 14 y 15, según el informe especial del IPCC⁶⁰.

Más concretamente, y al igual que se mostraban las interacciones positivas y negativas en el análisis del medio ambiente y los ODS, el informe especial del IPCC sobre los impactos de un mundo 1,5 grados más cálido indican que para gestionar de manera adecuada las agendas climáticas y de desarrollo sostenible hay que tener en cuenta las interacciones de la acción climática. La figura 8, a continuación, muestra cuáles son las principales sinergias y los principales *trade-offs* en los dos principales sectores emisores de gases de efecto invernadero, el sector energético y el sector del uso de la tierra.

⁶⁰ VV. AA. «Summary for Policymakers». 2014b, *op. cit.*

Figura 8. Interacciones entre el ODS 13 y el resto de ODS



Fuente: IPCC (2018, p. 22).

El análisis de interacciones del IPCC muestra que, a nivel agregado, las sinergias entre la acción climática (ODS 13) y el resto de ODS son mayores que los *trade-offs*, tanto para el sector energético como para el sector del uso de la tierra. No obstante, el IPCC recuerda que es importante prestar atención a las interacciones negativas para no perjudicar a aquellas personas vulnerables y con menos recursos. Para ello, Fusó Nerini *et al.*⁶¹ indican que es necesaria una colaboración entre instituciones y agentes sociales para el establecimiento de procesos de gobernanza y coordinación que refuercen las interacciones positivas entre la Agenda 2030 y la agenda climática y minimicen las interacciones negativas.

Conclusión

Podría argumentarse que hay un llamamiento creciente de una parte de los académicos de las ciencias naturales y sociales a abrazar el paradigma de la sostenibilidad fuerte. Un paradigma de desarrollo que propone respetar los límites planetarios y el capital natural crítico que sostiene la vida en la Tierra. Una de las razones del llamamiento a un desarrollo sostenible puede provenir de la encrucijada en la que nos encontramos. La pobreza, la desigualdad y los problemas ambientales deben ser abordados de manera conjunta si queremos evitar minar nuestras propias capacidades de desarrollarnos en un entorno seguro.

La comunidad internacional y los decisores políticos han propuesto una ambiciosa y compleja agenda de acción global para dar respuesta a los retos heredados de la Revolución Industrial. Esta agenda se ha materializado en la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible —en los que más de dos terceras partes hacen referencia al medio ambiente—, en el Acuerdo de Adís Abeba para la Financiación del Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

La complejidad y amplitud de los acuerdos adoptados invitan a un análisis pormenorizado, a nivel de país, para entender las sinergias e interacciones negativas entre las distintas metas y compromisos. Además, es importante no olvidarse de otros elementos que serán instrumentales en la consecución del desarrollo sostenible: el consenso científico, la medición rigurosa del progreso hacia los objetivos, el apoyo social a la agenda de transformación global, la priorización de los objetivos por parte de los decisores, la existencia de sistemas de gobernanza efectivos, la existencia de soluciones técnicas (especialmente en los ámbitos energético y de uso de la tierra) disponibles y asequibles, y la integración de la sostenibilidad en la formulación de políticas públicas y en las acciones del sector privado y de la sociedad civil.

⁶¹ FUSO NERINI, F. *et al.* «Mapping synergies and trade-offs between energy and the sustainable development goals». *Nature Energy*. 2018, nº 3, pp. 10-15.

El reto es formidable y los acuerdos adoptados requerirán altura de miras y generosidad inter e intrageneracional sin precedentes. Si uno fuera optimista animaría a abrazar el reto sin ambages. Como decía Nelson Mandela, «a veces una generación está llamada a ser grande. La suya puede ser esa generación. Deje que su grandeza florezca».

Bibliografía

- AVERCHENKOVA, A., FANKHAUSER, S., y NACHMANY, M. *Trends in Climate Change Legislation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.
- BECK, U. *The Risk Society. Towards a New Modernity*. Londres: SAGE, 1992.
- CAPSTICK, S., et al. «International trends in public perceptions of climate change over the past quarter century». *WIREs Clim Change*. 2015, n.º 6, pp. 35–61.
- CARSON, R. «*Silent Spring*». Anniversary edition. Orlando: Houghton Mifflin Company, 2002.
- CRUTZEN, P. «The Geology of Mankind». *Nature*. 2002, vol. 415, p. 23, disponible en: <http://www.unife.it/scienze/Im.ecologia/Insegnamenti/management-degli-ecosistemi/materiale-didattico/Crutzen%202002.pdf>. [Fecha de la consulta: 25 de abril de 2019].
- DZEBO, A. «Exploring connections between the Paris Agreement and the 2030 Agenda for Sustainable Development». Policy Brief. Stockholm Environment Institute. 2017, disponible en: <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/SEI-PB-2017-NDC-SDG-Connections.pdf>. [Fecha de la consulta: 22 de abril de 2019].
- EKINS, P. «Strong Sustainability and Critical Natural Capital». En: ATKINSON, G., DIETZ, S. y NEUMAYER, E. (editores). *Handbook on Sustainable Development*. Second edition. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 55-71, 2014.
- FUSO NERINI, F. et al. «Mapping synergies and trade-offs between energy and the sustainable development goals». *Nature Energy*. 2018, n.º 3, pp. 10-15.
- GAFFNEY, O. «Sustainable Development Goals. Improving human and planetary wellbeing». *Global Change*. 2014, n.º 84, 20-23.
- GRIGGS, D. «Sustainable development goals for people and the planet». *Nature*. 2013, vol. 495, pp. 305-307.
- HARTWICK, J. «Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources». *American Economic Review*. 1977, vol. 67, pp. 972-974.

- HICKEL, J. y KALLIS, G. «Is Green Growth Possible?». *New Political Economy*, 2019. DOI: 10.1080/13563467.2019.1598964.
- HSU, A., et al, «Global climate action from cities, regions and businesses». Data Driven Yale, NewClimate Institute y PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2018, disponible en: https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-data-driven-yale-newclimate-institute-global-climate-action-from-cities-regions-and-businesses_3356.pdf. [Fecha de la consulta 24 de abril de 2019.]
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). «Global Energy and CO2 Status Report. The latest trends in energy and emissions in 2018». 2019, disponible en: https://webstore.iea.org/download/direct/2461?fileName=Global_Energy_and_CO2_Status_Report_2018.pdf. [Fecha de la consulta: 18 de abril de 2019.]
- KURAMOCHI, T. et al. «Greenhouse gas mitigation scenarios for major emitting countries. Analysis of current climate policies and mitigation commitments: 2018 update». NewClimate Institute. 2018, disponible en: https://newclimate.org/wp-content/uploads/2018/12/PBL-CLIMA-2018_final_rev.pdf. [Fecha de la consulta: 18 de abril de 2019.]
- LÁZARO, L. «Retos y oportunidades de la gobernanza climática. Implementando el Acuerdo de París y aumentando la ambición». En: *Energía y Geoestrategia*. pp. 35-112. Instituto Español de Estudios estratégicos. Ministerio de Defensa, 2018.
- , y ATKINSON, G. «Nature, roads or hospitals? An empirical evaluation of “sustainable development preferences”». *Ecological Economics*. 2013, vol. 95, pp. 63-72.
- . «Sustainability criteria: Compensation preferences and WTP to avoid future oil spills in Spain». Tesis doctoral. London School of Economics and Political Science. 2010, disponible en: <http://etheses.lse.ac.uk/902/1/Thesis%20Lara%20Lazaro%20Touza%20FV%20Hard%20binding%205-01-2010.pdf>. [Fecha de la consulta: 16 de abril de 2019.]
- LE BLANC, D. «Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets». United Nations Department of Economics and Social Affairs. DESA Working Paper n° 141. ST/ESA/DWP/141. 2015, en: https://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf. [Fecha de la consulta: 16 de abril de 2019.]
- MARKUSSEN, A. «Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies». *Regional Studies*. 2003, vol. 37, n° 6-7, pp. 701-717.

MEADOWS, D., MEADOWS, D. L., RANDERS, J., y BERHRENS III, W. *The Limits to Growth*. Washington: Universe Books, 1972.

MOGHERINI, F. «Mogherini at the high-level event "Climate, peace and security: the time for action"». European External Action Service (22 de junio de 2018), disponible en: https://eeas.europa.eu/topics/climate-environment-energy/47168/mogherini-high-level-event-climate-peace-and-security-time-action_en. [Fecha de la consulta: 17 de abril de 2019.]

NACHMANY, M. y SETZER, J. «Policy brief Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot». Policy brief. Grantham Research Institute. London School of Economics and Political Science. 2018, en: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf>. [Fecha de la consulta: 10 de abril de 2019.]

NACIONES UNIDAS. Global Climate Action NAZCA, disponible en: <http://climateaction.unfccc.int/>. [Fecha de la consulta: 24 de abril de 2019.]

—. Asamblea General. «Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Aprobación del marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/71/313 (10 de julio de 2017), disponible en: <https://undocs.org/A/RES/71/313>. [Fecha de la consulta: 22 de abril de 2019.]

—. Consejo Económico y Social. «Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible». E/CN.3/2018/2, 2017 (19 de diciembre de 2017).

—. «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development». Nueva York, 2015, disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>. [Fecha de la consulta: 17 de abril de 2019.]

—. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). 1992, disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>. [Fecha de la consulta: 22 de abril de 2019.]

—. «Our Common Future». World Commission on Environment and Development, 1987.

NEUMAYER, E. *Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms*. Northampton: Edward Elgar, 2003.

OBERTHÜR, S. y GEHRING, T. (editores). *Institutional interaction in global environmental governance: synergy and conflict among international and EU Policies*. Cambridge: MIT Press, 2006.

- OSTROM, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- PEARCE, D. y ATKINSON, G. «Measuring sustainable development». En: BROMLEY, D. (editor). *The Handbook of Environmental Economics*. Oxford: Blackwell, 1995.
- RIGAUD, K. K. et al. *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington, DC: World Bank, 2018, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>. [Fecha de la consulta: 22 de marzo de 2019.]
- ROCKSTRÖM, J., et al. «Planetary boundaries:exploring the safe operating space for humanity». *Ecology and Society*. 2009, vol. 14, n° , p. 32, disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. [Fecha de la consulta: 16 de abril de 2019.]
- ROSA, E. y DIETZ, T. «Human drivers of national greenhouse-gas emissions». *Nature Climate Change*. 2012, n° 2, pp. 581-586.
- SCHLEUSSNER, C-F. et al. «Differential climate impacts for policy-relevant limits to global warming: the case of 1.5 °C and 2 °C». *Earth Syst. Dynam.* 2016, vol. 7, pp. 327-351.
- SOLOW, R. «On the intergenerational allocation of natural resources». *Scandinavian Journal of Economics*. 1986, vol. 88, pp. 141-149.
- STAFFORD-SMITH, M., et al. «Integration: the key to implementing the Sustainable Development Goals». *Sustainability Science*. 2017, n° 12, pp. 911-919.
- STEFFEN, W., et al. «Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet». *Science*. 2015, vol. 347, n° 6223.
- UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE SECRETARIAT. «Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030». Technical Paper. 2017, disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf. [Fecha de la consulta: 22 de abril de 2019.]
- UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME (UNEP). «The Emissions Gap Report 2018». United Nations Environment Programme. Nairobi, disponible en: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf. [Fecha de la consulta: 18 de abril de 2019.]

- . «Embedding the Environment in Sustainable Development Goals. UNEP post-2015 Discussion Paper 1». United Nations Environment Programme. Nairobi, 2013, disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/972embedding-environments-in-SDGs-v2.pdf>. [Fecha de la consulta: 18 de abril de 2019.]
- VV. AA. Cambio climático 2014: *Impactos, adaptación y vulnerabilidad - Resumen para responsables de políticas*. Ginebra: Organización Meteorológica Mundial, 2014.
- VV. AA. «Summary for Policymakers». En: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014a.
- VV. AA. «Summary for Policymakers». En: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. 2014b.
- WEITZ, N. et al., «Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda». *Sustainability Science*. 2018, n° 13, pp. 531-548.
- WILENIUS, M. y KURKI, S., «Surfing the Sixth Wave. Exploring the next 40 years of global change». Finland's Futures Research Center. Universidad de Turku. Finlandia, 2012, disponible en: https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eBook_2012-10.pdf. [Fecha de la consulta: 20 de abril de 2019.]

Tecnología y ciberseguridad: claves para los ODS

Luis Mayo*

Resumen

La tecnología impregna todos los aspectos de la vida diaria, avanzando continuamente a un ritmo cada vez más rápido. Servicios y productos inexistentes hace apenas unas décadas están hoy al alcance de la mayor parte de la humanidad. El avance tecnológico en diferentes áreas, desde la biotecnología hasta la teledetección, será vital para alcanzar los ODS 2030.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) serán especialmente relevantes en este sentido, tanto por su carácter de palanca transversal, y multiplicador de los efectos de otros avances, como por su propia importancia para algunos de estos objetivos.

Pero las TIC también pueden introducir riesgos que dificulten su consecución. La ciberseguridad, en su doble aspecto de protección de las infraestructuras que habilitan los servicios digitales y de la información que circula y se almacena en ellas, será clave para aprovechar plenamente el potencial de estas tecnologías.

* Socio Director, Enif Strategy Consulting.

Palabras clave

Tecnología, revolución industrial, redes, servicios digitales, TIC, hiperconectividad, IoT, ciberamenazas, cibercrimen, ciberataque, ciberseguridad, transversalidad, sostenibilidad.

Abstract

Technology pervades every aspect of our daily lives, advancing at an increasingly fast pace. Products and services hardly existing a few decades ago are today available to most of the human kind. The technology evolution in different areas, ranging from Biotechnology to Remote Sensing, will be crucial to achieve the SDO 2030.

The Information and Communication Technologies (ICT) will be especially relevant in this respect, because of both their cross-leveraging character, that multiplies the effects of other breakthroughs, and their self-importance for some of these objectives.

But the ICT could also carry along some risks that hamper their fulfilment. Cybersecurity, in its twofold meaning of protecting the infrastructure that enables the digital services and the information that flows and resides therein, will be paramount to exploit thoroughly the potential of these technologies.

Keywords

Technology, industrial revolution, networks, digital services, ICT, hyperconnectivity, IoT, cyberthread, cibercrimen, cyberattack, cybersecurity, sustainability, cross-cutting.

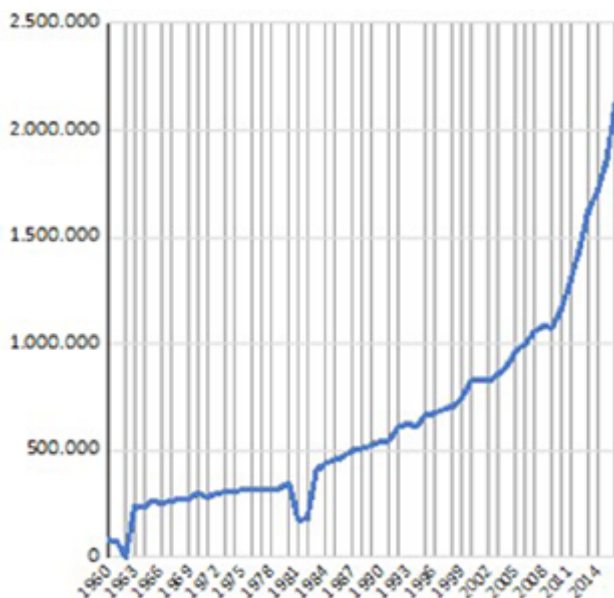
La tecnología, omnipresente en la sociedad del siglo XXI

Si hay una aseveración que se pueda hacer sobre la evolución de la sociedad, transcurridas ya dos décadas del siglo XXI, es que la tecnología está presente en todos los aspectos de nuestras vidas diarias y que avanza continuamente. No sólo esto: avanza a un ritmo cada vez más rápido. Durante milenios, el progreso tecnológico de la humanidad se ha producido en escalas de tiempo que podían medirse por siglos —o incluso períodos más largos—. El *Homo Sapiens* recorre la Tierra desde hace posiblemente más de 300 000 años, pero en apenas los últimos 150, nuestro conocimiento acumulado ha avanzado más que en todos los anteriores. Es más, como ya formuló Ray Kurzweil en su Ley de Rendimientos Acelerados de la tecnología, este avance continuará siendo exponencial en el futuro¹.

En los últimos 40 años del siglo XX, el número de solicitudes de patentes en todo el mundo se incrementó a una tasa media compuesta del 6 %; en lo que ha transcurrido de la segunda década del presente, el ritmo de crecimiento ha aumentado hasta el 10,5 %. En lo que va de siglo, el coste de secuenciar el ADN humano ha caído desde los 2,7 millardos de dólares que se destinaron al proyecto Genoma Humano, hasta los 579 dólares a los que la empresa Dante Labs ofrece comercialmente la secuenciación del ADN a cualquier persona; en sólo dos años más, es decir, hacia el 2020, otra empresa, Illumina, estima que podrá ofrecer la secuenciación del ADN humano a un precio inferior a los 100 dólares. Los avances tecnológicos en la industria del transporte han hecho posible que el número de pasajeros de la aviación comercial haya superado en 2018 los 4300 millones, un número muy considerable para una industria que apenas surgió en los años cuarenta del siglo pasado. Por otra parte, esos mismos avances han permitido reducir los costes del transporte global de mercancías, impulsando su desarrollo hasta cotas desconocidas en la historia de la humanidad.

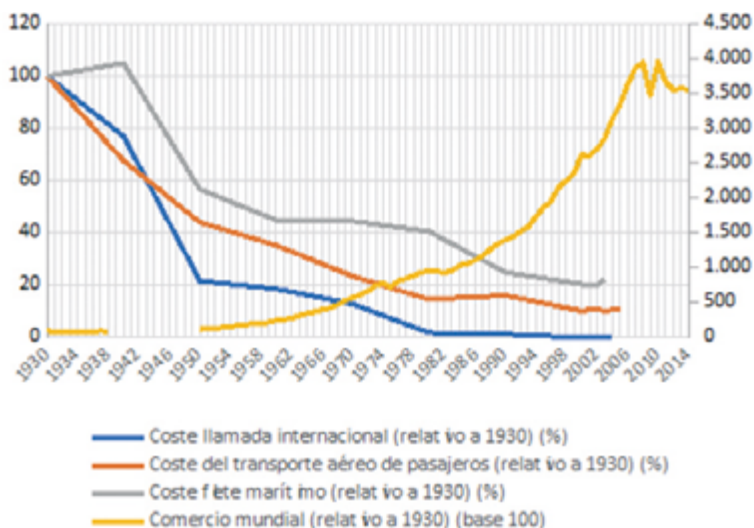
¹ KURZWEIL, Ray. «The Law of Accelerating Returns». 7 de marzo de 2001, disponible en: <http://www.kurzweilai.net/the-law-of-accelerating-returns>. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2019.] Ray Kurzweil es un científico, inventor y emprendedor norteamericano que desde 2012 ocupa el cargo de director de ingeniería de Google.

Figura 1. Evolución del número de solicitudes de patentes



Fuente: Banco Mundial² y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Figura 2. Evolución de los costes de transporte y comunicaciones y del comercio global relativos a 1930³



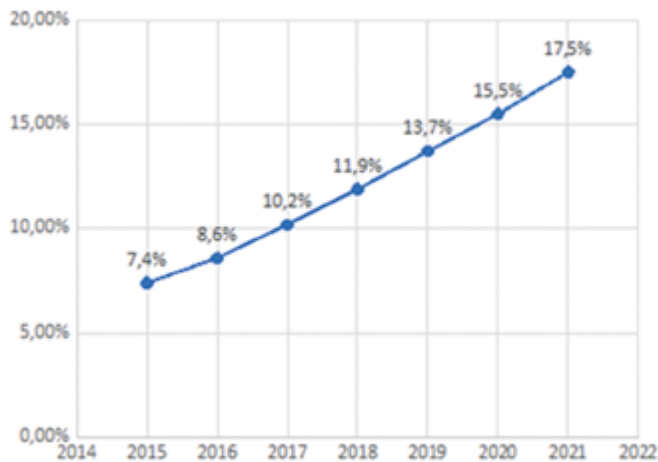
² WORLD BANK. «World Development Indicators». Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/IP.PAT.RESD>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.] El Banco Mundial elabora estas estadísticas utilizando los datos proporcionados por la OMPI, disponibles en <https://www.wipo.int/ipstats/es/index.html>.

³ ORTIZ-OSPINA, Esteban, BELTEKIAN, Diana y ROSER, Max. «Trade and Globalization». Primera publicación en 2014; última revisión en octubre de 2018, disponible en <https://ourworldindata.org/trade-and-globalization>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.] El gráfico combina dos de los incluidos en el artículo de referencia.

La primera revolución industrial requirió de casi 200 años para pasar del motor de vapor al Ford T. La segunda necesitó menos de 70 para pasar del primer avión a poner un hombre en la Luna. La tercera ha generado más del 90 % de los datos de que disponemos en la actualidad en sólo dos años⁴. Nadie es capaz de imaginar qué oportunidades abrirá la cuarta revolución industrial con la expansión de las aplicaciones de la inteligencia artificial.

Las sociedades modernas incorporan las nuevas tecnologías a sus usos y costumbres mucho más rápidamente que en el pasado. Por ejemplo, se estima que más del 70 % de la población del África subsahariana tiene acceso a una red digital de comunicaciones móviles; un claro contraste con el apenas 17 % que tiene acceso a la red eléctrica⁵. Por su parte, el comercio electrónico ha capturado más del 10 % de las transacciones comerciales mundiales al por menor en apenas 25 años desde la creación de Amazon, pero en China supera ya el 17 % y es el primer canal de venta al por menor desde 2016.

Figura 3. Participación pasada y prevista del comercio electrónico en las ventas globales al por menor entre 2015 y 2021



Fuente: Statista, 2019.

⁴ SINTEF. «Big Data, for better or worse: 90% of world's data generated over last two years». ScienceDaily. 22 de mayo de 2013, disponible en <https://www.sciencedaily.com/releases/2013/05/130522085217.htm>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]

⁵ GLOBAL E-SUSTAINABLE INITIATIVE. «#SystemTransformation. How digital solutions will drive progress towards the sustainable development goals». Junio de 2016, en <http://www.systemtransformation-sdg.gesi.org/>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

Pero si una tecnología ha contribuido de forma transversal a transformar la sociedad en los últimos decenios, ha sido sin duda la de la computación, la información y las telecomunicaciones. La digitalización y la extensión de las redes de comunicaciones inalámbricas no sólo han democratizado el acceso al conocimiento, sino que han cambiado radicalmente otras múltiples industrias y han abierto nuevas avenidas para el desarrollo futuro. Hacia el año 2020, se estima que habrá entre 26 y 30 millardos de dispositivos conectados a la Internet de las Cosas⁶ (*IoT, Internet of Things*); estos aparatos encontrarán aplicaciones en múltiples campos, desde los vehículos autónomos hasta la logística o la producción industrial, y aunque la mayor parte de la creación de valor se concentrará en estos ámbitos, los consumidores también se beneficiarán de estas tecnologías en el uso doméstico o en otras áreas, como el ocio o la salud. El impacto de la IoT puede alcanzar el 11 % de la economía global tan pronto como en 2025⁷.

Pero la acelerada expansión tecnológica, y especialmente en el área de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), tiene también un precio. La sociedad actual depende de manera crítica de estos modernos sistemas, hasta el punto de que el fallo de algunos de ellos podría llevar prácticamente al colapso de nuestra forma de vida actual. Por ejemplo, London Economics estimaba en 2017 que la pérdida de los servicios de navegación por satélite durante un período de cinco días supondría unas pérdidas para la economía británica superiores a los 5,2 millardos de libras⁸; extrapolando esta estimación, y teniendo en cuenta el peso relativo de la economía británica en la mundial, el coste global supondría más de 166 millardos de euros, y esto sin tener en cuenta los posibles efectos catastróficos en términos de vidas humanas y daños materiales.

⁶ BAUER, H., PATEL, M., y VEIRA, J. «The Internet of Things: Sizing up the opportunity». McKinsey & Co. Diciembre de 2014, en: <https://www.mckinsey.com/industries/semiconductors/our-insights/the-internet-of-things-sizing-up-the-opportunity>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]


⁷ MANYIKA, James et al. «The Internet of Things: mapping the value beyond the hype». McKinsey Global Institute. Junio de 2015, disponible en: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/The%20Internet%20of%20Things%20The%20value%20of%20digitizing%20the%20physical%20world/The-Internet-of-things-Mapping-the-value-beyond-the-hype.ashx>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]

⁸ SADLER, Greg, et. al. «The economic impact on the UK of a disruption to GNSS». London Economics. Londres: junio de 2017, en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/619544/17.3254_Economic_impact_to_UK_of_a_disruption_to_GNSS_-_Full_Report.pdf. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]

La tecnología y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030

Sin entrar en consideraciones filosóficas sobre las implicaciones de la aceleración del desarrollo tecnológico, es evidente que no se puede ignorar el papel fundamental que la tecnología jugará en la persecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. Las propias Naciones Unidas, en su resolución de 15 de septiembre de 2015 que establece dicha agenda de desarrollo sostenible, mencionan en 43 ocasiones el efecto, impacto e importancia de las tecnologías. Así, establecen en su párrafo 70 «la entrada en funcionamiento del Mecanismo de Facilitación de la Tecnología»⁹ como un elemento crítico para alcanzar los ODS. Son varios los objetivos detallados que en la propia resolución se refieren a su papel en este sentido¹⁰, pero es indudable que la ciencia, la tecnología y la innovación afectan transversalmente a todos los ODS, tal y como se muestra, sin ánimo de ser exhaustivo, en la tabla 1 a continuación.





Tabla 1. Tecnologías relevantes para alcanzar los ODS 2030




ODS	Áreas y objetivos que se benefician más de la tecnología	Tecnologías relevantes
	<ul style="list-style-type: none">• Erradicar la pobreza extrema.• Reducir la pobreza en todas sus dimensiones.• Asegurar el derecho a los recursos económicos y a los servicios financieros básicos.• Reducir la vulnerabilidad de los pobres a los fenómenos climáticos y medio ambientales extremos.• Mejorar la cooperación para el desarrollo.	<ul style="list-style-type: none">• Conectividad y redes.• <i>Fintech</i>.• Satélites meteorológicos y de observación de la tierra.• Sensores.




⁹ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015). Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2019.]




¹⁰ Más concretamente, las metas: 1.4, 4.b, 5.b, 6.a, 7.a, 7.b, 9.4, 9.b, 9.c, 14.a, 17.6, 17.7, 17.8 y 17.16.


ODS	Áreas y objetivos que se benefician más de la tecnología	Tecnologías relevantes
	<ul style="list-style-type: none"> • Poner fin al hambre y a la malnutrición. • Duplicar la productividad agrícola. • Asegurar el acceso a recursos financieros. • Mejorar las prácticas agrícolas y fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático. • Mantener la diversidad genética. • Cooperación internacional para mejorar la productividad agropecuaria. • Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales. • Facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura de precisión. • IoT. • Satélites meteorológicos y de observación de la tierra. • Sistemas de posicionamiento, navegación y tiempo (PNT) • Irrigación automática. • Biotecnología. • Ingeniería genética. • <i>Big data</i>. • Conectividad y redes.
	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la mortalidad maternal e infantil. • Poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles. • Reducir en un tercio la mortalidad por enfermedades no transmisibles. • Reducir a la mitad muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico. • Garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva. • Acceso a medicamentos y vacunas eficaces y asequibles. • Reducir las muertes y enfermedades causadas por la polución y contaminación. • Mejorar el perfeccionamiento y la capacitación del personal sanitario en los países en desarrollo. • Reforzar la capacidad en materia de alerta temprana y gestión de los riesgos para la salud 	<ul style="list-style-type: none"> • E-health • Bio-farmacia • Ingeniería genética • Biosensores e IoT. • Medicina personalizada. • Vehículos autónomos. • Infraestructuras inteligentes. • <i>Conectividad y redes</i>. • Big data. • Ingeniería medioambiental. • Tratamiento de residuos. • Energías limpias • Reciclado. • Inteligencia Artificial / <i>deep learning</i>.

ODS	Áreas y objetivos que se benefician más de la tecnología	Tecnologías relevantes
 <p>4 EDUCACIÓN DE CALIDAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar enseñanza primaria y secundaria para todos. • Asegurar el acceso igualitario a una formación técnica, profesional y superior de calidad. • Educar para el desarrollo sostenible • Aumentar la oferta de docentes cualificados. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>E-learning</i>. • Videoconferencia. • Cursos en línea abiertos masivos (MOOC). • Plataformas comunitarias abiertas. • Realidad aumentada y realidad virtual. • Gamificación. • Conectividad y redes.
 <p>5 IGUALDAD DE GÉNERO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar la violencia contra las mujeres. • Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres. • Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular de las TIC. • Acceso de las mujeres a los servicios financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositivos móviles. • Conectividad y redes. • <i>E-polling</i>. • Teletrabajo. • <i>Crowdsourcing</i>. • <i>Fintech</i>. • <i>Big data</i>.
 <p>6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible. • Acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados. • Mejora de la calidad del agua. • Uso eficiente y gestión integrada de los recursos hídricos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desalinización. • Tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización. • Tuberías inteligentes. • IoT. • Teledetección, meteorología y observación de la tierra. • <i>Big data</i>.
 <p>7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. • Aumentar considerablemente la proporción de energía renovable. • Duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética. • Facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia. • Ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Smart grid</i>. • <i>Smart appliances</i>. • Sincronización de tiempos. • Energía fotovoltaica. • Almacenamiento de energía. • Energía eólica y geotérmica. • IoT. • Análítica predictiva.

 <p>8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener el crecimiento económico y, en particular, un crecimiento del PIB de al menos el 7 % anual en los países menos adelantados. • Incrementar la productividad económica. • Promover el emprendimiento, la formalización y el crecimiento de las microempresas y pymes, mediante el acceso a servicios financieros. • Desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente. • Fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Industria 4.0. • IoT. • Realidad aumentada. • Automatización y robótica. • Mejora de las capacidades humanas. • Conectividad y redes. • <i>E-Work</i>. • Teletrabajo. • <i>Cloud</i>. • Industria limpia. • Reciclado. • <i>Fintech</i>. • <i>Insurtech</i>.
 <p>9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad. • Promover una industrialización inclusiva y sostenible. • Facilitar el acceso a la financiación y a la integración en las cadenas globales de suministro. • Reconvertir las industrias, promoviendo la eficiencia y la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales. • Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales. • Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación en los países en desarrollo. • Aumentar significativamente el acceso a las TIC y proporcionar acceso universal y asequible a Internet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Smart grid. • Sistemas de posicionamiento, navegación y tiempo (PNT). • Industria 4.0. • Automatización y robótica. • Nanotecnología. • Nuevos materiales. • <i>Big data</i>. • IoT. • Industria limpia. • Reciclado. • <i>Fintech</i>. • <i>E-learning</i>. • <i>Cloud</i>. • Conectividad y redes.
 <p>10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr y mantener el crecimiento de los ingresos del 40 % más pobre. • Potenciar y promover la inclusión social, económica y política. • Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa. • Reducir a menos del 3 % los costos de transacción de las remesas de los migrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conectividad y redes. • <i>E-administration</i>. • <i>E-polling</i>. • Industria 4.0. • <i>Fintech</i>.

 <p>11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial. • Reducir significativamente el número de muertes y pérdidas económicas causadas por los desastres. • Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades. • Apoyar la construcción de edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas PNT. • Vehículo autónomo. • <i>Big data</i>. • <i>Cloud</i>. • Nuevos sensores / IoT. • <i>Smart city</i>. • Teledetección. • <i>Big data</i>. • Vehículo eléctrico. • Analítica predictiva. • Tratamiento de residuos. • Nuevos materiales.
 <p>12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales. • Reducir el desperdicio y las pérdidas de alimentos en toda la cadena de producción, suministro y consumo. • Gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos. • Asegurar que las personas tengan la información y los conocimientos para el desarrollo sostenible. • Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para el consumo y la producción sostenibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Teledetección. • Sensores / IoT. • Agricultura de precisión. • Tecnologías agroalimentarias y de conservación de alimentos. • Reciclado. • Tratamiento de residuos. • Conectividad y redes. • Redes sociales. • <i>E-learning</i>.
 <p>13 ACCIÓN POR EL CLIMA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales. • Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad respecto de la gestión del cambio climático. 	<ul style="list-style-type: none"> • Satélite de observación de la tierra. • Sistemas meteorológicos en tiempo real. • <i>Big data analytics</i>. • <i>Smart cities</i>. • Sensores / IoT. • <i>Smart mobility</i>. • Nuevas tecnologías de transporte.

ODS	Áreas y objetivos que se benefician más de la tecnología	Tecnologías relevantes
	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la contaminación marina. • Gestionar y proteger los ecosistemas marinos y costeros. • Minimizar los efectos de la acidificación de los océanos. • Desarrollar planes de gestión de la explotación pesquera con fundamento científico. • Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento de residuos en tierra. • Teledetección (satélites, boyas, otros). • Sensores / IoT. • <i>Big data analytics</i>. • <i>Deep learning</i>. • Biotecnología.
	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión sostenible de los ecosistemas terrestres. • Luchar contra la desertificación. • Promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Teledetección. • Desalinización y tratamiento de aguas. • Agricultura de precisión. • Ingeniería genética. • Biotecnología.
	<ul style="list-style-type: none"> • Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes. • Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas • Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos. • Prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redes sociales • <i>E-administration</i>. • <i>E-polling</i>. • <i>E-identity</i>. • Biometría. • <i>Big data analytics</i>.

ODS	Áreas y objetivos que se benefician más de la tecnología	Tecnologías relevantes
	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole. • Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes. • Mejorar la cooperación regional e internacional en ciencia, tecnología e innovación, y aumentar el intercambio de conocimientos. • Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión. • Aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular TIC. • Mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad. • Elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crowdsourcing.</i> • <i>Blockchain.</i> • Conectividad y redes. • <i>Big data analytics.</i>

Como queda patente, el desarrollo tecnológico puede contribuir profundamente a la consecución de los ODS 2030, mejorando la calidad de vida de la gente, promoviendo el crecimiento equitativo y protegiendo el medio ambiente. Pero existe también el riesgo de que la introducción de algunas tecnologías, que habilitan esta cuarta revolución industrial que se está viviendo, provoque disrupciones indeseadas. Una buena parte de estas tecnologías emergentes no son necesariamente inclusivas, ni asequibles, ni asimilables por todas las sociedades. Algunas se han diseñado de manera que no son utilizables para personas de cualquier nivel de educación o bagaje socioeconómico, y otras son tan costosas aún que pueden poner en riesgo de exclusión a aquellos que no tienen los medios suficientes para adquirirlas.

La inteligencia artificial, los robots o la automatización son algunas de las innovaciones que caracterizan esta revolución industrial, y cada una de estas tecnologías puede llevar a la pérdida o sustitución masiva de empleos. Con cada una de las sucesivas revoluciones industriales por las que atraviesa la humanidad, el número de trabajos que los robots no pueden realizar se reduce. Como consecuencia, las dinámicas del mercado laboral cambian rápidamente debido a tecnologías que requieren una contribución humana mínima para operar. En último término, algunos economistas como Erik Brynjolfsson y Andrew McAfee consideran que esta disrupción del

mercado laboral¹¹ puede provocar desigualdades más profundas que las actuales, provocando una fractura creciente entre segmentos de «escasas habilidades / baja retribución» y otros de «elevadas habilidades / alta retribución», que a su vez puede conducir a un incremento en las tensiones sociales.

Asimismo, la utilización de algunas tecnologías cotidianas para las sociedades más desarrolladas —por ejemplo, emplear un teléfono móvil para buscar información en Internet— requiere una alfabetización básica, lo que limita el acceso a estas tecnologías a un quinto de la población mundial, que es analfabeta¹². Mientras que las aplicaciones más básicas, como hacer una llamada de teléfono, son accesibles incluso para aquellas personas que no disponen de unas habilidades alfabéticas o numéricas mínimas, otras más avanzadas como la mensajería digital, la banca móvil, el *car-sharing* o las compras *online* solo pueden ser utilizadas por aquella población que tiene al menos niveles medios de alfabetización y conocimientos.

El empleo de otras tecnologías más sofisticadas en pleno desarrollo en la actualidad, como el *blockchain* o la IoT requerirá de niveles de conocimiento más avanzados y mayores habilidades cognitivas, imponiendo barreras de acceso a las sociedades con niveles bajos o moderados de conocimiento y alfabetización tecnológica. La diferencia de conocimientos inicial, si no se corrige con la suficiente presteza, puede profundizar la división digital entre los países más avanzados y los menos desarrollados, provocando desigualdades económicas que resulten a medio plazo en tensiones migratorias.

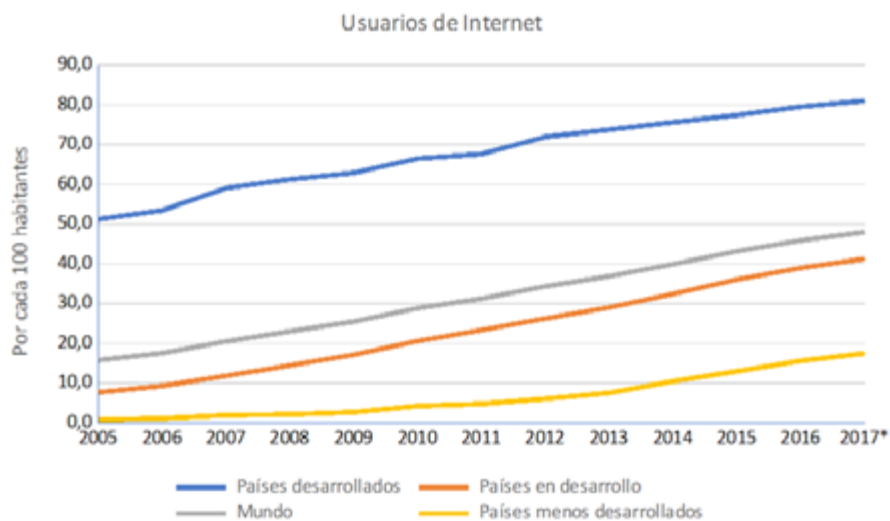
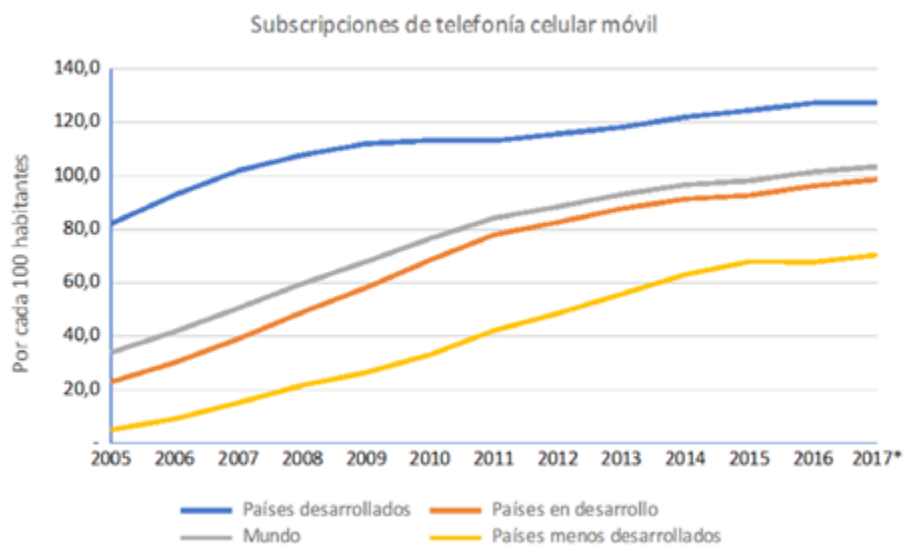
Aunque la penetración de las tecnologías digitales ha avanzado a un ritmo sorprendentemente rápido, su distribución dista mucho de ser idéntica en todas las regiones. En los países menos desarrollados hay más de 70 teléfonos móviles por cada 100 habitantes¹³, pero tan solo hay 22 suscripciones activas de banda ancha, y menos del 18 % de los individuos tienen acceso a Internet (ver figura 4). El acceso ubicuo a redes móviles y a Internet es un requisito previo para el despliegue de las tecnologías que habilitan la cuarta revolución industrial, lo que, dados los datos de penetración actuales, hace que más de un 50 % de la población mundial esté lejos de recoger este dividendo digital.

¹¹ BRYNJOLFSSON, Erik y MCAFEE, Andrew. *La carrera contra la máquina: Cómo la revolución digital está acelerando la innovación, impulsando la productividad y transformando irreversiblemente el empleo y la economía*. Barcelona: Antoni Bosch, 2013.

¹² WORLD BANK. «World Development Report 2016. Digital Dividends». 2016, disponible en: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

¹³ INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION (ITU). «ICT Facts and Figures 2017». 2018, en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

Figura 4. Penetración de la telefonía móvil e Internet en el mundo



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), 2018.

Por otra parte, el descontento y las tensiones sociales o regionales pueden también exacerbarse por la omnipresencia de las tecnologías digitales y por la dinámica de distribución de información propia de las redes sociales. Más del 30 % de la población global, y probablemente más del 70 % de los jóvenes por debajo de 24 años si atendemos a los datos de la UIT, utilizan las redes sociales para conectarse, acceder y compartir información. Aunque, en un mundo ideal, estas interacciones pueden suponer una oportunidad para acceder al conocimiento y mejorar la comprensión multicultural o la cohesión social, también pueden crear y propagar expectativas irreales, falsas informaciones o ideologías extremas, amplificando así las tensiones sociales, culturales, religiosas o raciales creadas por otros factores, incluyendo el propio acceso desigual a la tecnología.

El papel de las TIC en la consecución de los ODS 2030

Si con carácter general, como ya se ha mostrado anteriormente, el desarrollo tecnológico es un factor crítico para alcanzar los ODS, las tecnologías de la información y las comunicaciones juegan un papel clave en este panorama. Tanto por sí mismas como por su carácter habilitante necesario para facilitar el despliegue de otras tecnologías, o como herramienta básica para su desarrollo o implantación. La sociedad actual vive en un mundo hiperconectado, y las capacidades computacionales que ofrece el estado del arte presente y previsto en los próximos años hacen difícil imaginar qué nuevas fronteras abrirán las TIC en áreas como la inteligencia artificial, la analítica predictiva o la IoT.

Las propias Naciones Unidas han enfatizado ese papel de las TIC como palanca para el desarrollo sostenible, aunque sin ignorar los riesgos que un uso inadecuado o una expansión desequilibrada pueda suponer para las sociedades modernas. En el informe de la ITU «Fast Forward Progress. Leveraging Tech to achieve the global goals»¹⁴, los líderes de varios programas de la Organización de Naciones Unidas, agencias especializadas y organizaciones internacionales proporcionan una visión amplia y completa de la forma en que las TIC pueden contribuir a satisfacer cada uno de los ODS 2030, desde erradicar el hambre hasta la acción climática.

Este mismo objetivo animó a una serie de compañías privadas y organismos públicos al lanzamiento de Global e-Sustainability Initiative (GeSI). La visión que anima a GeSI es construir un mundo sostenible a través de una transformación responsable de la sociedad apoyada en soluciones digitales. Para alcanzarla, GeSI se constituye como

¹⁴ INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION (ITU). «Fast Forward Progress. Leveraging Tech to achieve the global goals». Abril de 2017, en: <https://www.itu.int/en/sustainable-world/Pages/report-hlpf-2017.aspx>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

una fuente líder de información imparcial, recursos y mejores prácticas para conseguir una sostenibilidad integrada desde el punto de vista social y medioambiental a través de las TIC. Esta iniciativa identifica y promueve aplicaciones de estas tecnologías que contribuyen a los objetivos 2030. En sus diversas publicaciones pueden encontrarse abundantes ejemplos, ampliamente documentados, de cómo emplearlas para abordar problemas relacionados con estos; por ejemplo, GeSI ha examinado cómo las tecnologías CAR2X, que permiten a los automóviles comunicarse con las infraestructuras viarias y con el resto de su entorno, pueden contribuir a reducir los accidentes de tráfico en más de un 60 %, y con ellos, el del número de muertos y heridos en carretera, permitiendo exceder en un 10 % la meta 3.6¹⁵.

Pero la hiperconectividad y la creciente dependencia con respecto a las soluciones digitales aumentan también los riesgos ligados a la interrupción accidental o malintencionada de los servicios TIC. Considérese en el mismo ejemplo anterior un escenario en que alguno de los servicios básicos necesarios para la operación correcta de los servicios CAR2X —como, por ejemplo, las comunicaciones entre vehículos, las señalizaciones inteligentes o los sistemas de navegación autónomos— dejen de funcionar temporalmente: el tráfico quedaría sumido de forma prácticamente inmediata en el caos, provocando un importante número de accidentes.

Las infraestructuras TIC son vulnerables no solo a ataques cinéticos tradicionales, sino también a ciberataques, y tanto más cuanto mayor es el número de elementos conectados a ellas. Asegurar la resiliencia de las redes y su seguridad frente a ataques cibernéticos se convierte pues en un factor vital para garantizar el carácter habilitador básico de las TIC para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Más allá del riesgo que pueda suponer una interrupción de algunos servicios digitales para el funcionamiento de los sistemas de que dependerá el desarrollo sostenible en el futuro, la percepción de falta de seguridad en estas tecnologías puede ser un poderoso inhibidor para su expansión. ¿Quién aceptaría utilizar un coche autónomo si tuviera severas dudas sobre la posibilidad de que su sistema de navegación fuera suplantado por un cibercriminal que amenazara con provocar un accidente si no recibe un rescate? ¿O quién aceptaría proporcionar acceso remoto a sus datos biométricos para aplicaciones sanitarias si no tuviera confianza en la confidencialidad de la información transmitida? Es evidente que una creciente dependencia de las TIC vendrá inevitablemente acompañada de una mayor preocupación por las ciberamenazas.

¹⁵ GLOBAL E-SUSTAINABLE INITIATIVE. Junio de 2016, *op. cit.*

Ciberamenazas, ciberriesgos y ciberseguridad

El impacto de las ciberamenazas

Con más de 1500 millones de sitios web y casi 4400 millones de personas activas en Internet, el ciberespacio se ha convertido en la actualidad en un nuevo campo de batalla y en el escenario de conflictos políticos o ideológicos globales alrededor de todo el mundo. A medida que proliferan los dispositivos de la más diversa índole conectados a Internet, con una estimación de más de 50 millones de ellos en 2020 y más del 50 % de estas conexiones establecidas de máquina a máquina, esto es, sin intervención humana, aumentan las vulnerabilidades de esta infraestructura.

El Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) identifica desde hace varios años las ciberamenazas como uno de los diez riesgos percibidos por la sociedad como más relevantes para la economía global, tanto en términos de verosimilitud de ocurrencia de un incidente como en términos de su impacto¹⁶. Las preocupaciones relacionadas con la utilización fraudulenta de datos y con los ciberataques son las más frecuentes, aunque también se identifican otras vulnerabilidades tecnológicas: alrededor de dos tercios de los expertos consultados por el WEF para la elaboración de su informe esperaban que los riesgos asociados con las noticias falsas y el robo de identidad digital se incrementarían en 2019, en tanto que casi tres quintas partes decían lo mismo de los relacionados con la pérdida de privacidad a favor de compañías y gobiernos.

En 2018 se produjeron varias fugas de datos masivas, la más importante de ellas en la India, donde la base de datos gubernamental de documentos de identidad sufrió múltiples ataques y vio potencialmente comprometidos los registros de más de 1,1 millones de ciudadanos. En enero se informó de que los criminales que provocaron la brecha vendían el acceso a la base de datos a razón de 500 rupias por cada 10 minutos. Otras fugas de información importantes fueron las que afectaron a los 150 millones de usuarios de MyFitnessPal o a más de 50 millones de usuarios de Facebook.

¹⁶ WORLD ECONOMIC FORUM. «The Global Risks Report 2019». 14ª edición. Ginebra, 2019, en http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

También se confirmó que las vulnerabilidades pueden residir en las áreas más inesperadas, al descubrirse que las ciberamenazas Meltdown y Spectre atacaban a debilidades en el *hardware*, y no en el *software*, de los equipos, y que podían potencialmente afectar a todos los procesadores Intel fabricados en los últimos diez años.

2018 también nos proporcionó nuevas evidencias de la capacidad de los ciberataques para poner en riesgo otras infraestructuras críticas; en el mes de julio, el Gobierno estadounidense declaró que piratas informáticos rusos habían conseguido acceder a los centros de control de sus compañías eléctricas, desde donde habrían podido bloquear el suministro de potencia eléctrica a todos los usuarios¹⁷.

Tal vez lo más preocupante, sin embargo, es que los investigadores apuntaron a los usos potenciales de la inteligencia artificial para diseñar nuevos ciberataques más potentes. De hecho, la inteligencia artificial se podría estar ya utilizando para generar campañas mediáticas apoyadas en noticias falsas. Los resultados del estudio más amplio realizado sobre noticias falsas o tendenciosas aparecidas en Twitter en los últimos diez años, publicados en la revista *Science* en marzo de 2018¹⁸, demostraban que las noticias falsas se propagan por la red con mayor rapidez, debido a una variedad de razones psicológicas y sociales. En este sentido, un ejército de bots replicando noticias falsas podría amplificar fácilmente este efecto para conseguir difundirlas a gran escala en un período de tiempo mínimo.

El coste global estimado de los cibercrímenes superó en 2017 los 600 millardos de dólares, es decir, más del 0,8 % del PIB mundial¹⁹. La actividad criminal diaria en el ciberespacio es intensísima (ver tabla 2) y el coste de los ciberataques exitosos contra empresas, es decir, aquellos que no resultan detenidos por las defensas perimetrales y los sistemas de seguridad informática, supera los 3,86 millones de dólares por incidente²⁰.

¹⁷ SMITH, Rebecca. «Russian Hackers Reach U.S. Utility Control Rooms, Homeland Security Officials Say». *The Wall Street Journal* (23 de julio de 2018). En: <https://www.wsj.com/articles/russian-hackers-reach-u-s-utility-control-rooms-homeland-security-officials-say-1532388110?mod=e2tw&page=1&os=1>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

¹⁸ MEYER, Robinson. «The Grim Conclusions of the Largest-Ever Study of Fake News», *The Atlantic* (8 de marzo de 2018). [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.] Disponible en: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2018/03/largest-study-ever-fake-news-mit-twitter/555104/>.

¹⁹ LEWIS, James. «Economic Impact of Cybercrime - No Slowing Down». McAfee y Center for Strategic and International Studies (CSIS). Febrero de 2018, disponible en: https://www.mcafee.com/enterprise/en-us/forms/gated-form-thanks.html?docID=5fee1c652573999d75e4388122bf72f5&tag=ec&eid=18TLECGLO1_CT_WW&elqCampaignId=23163. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

²⁰ PONEMON INSTITUTE. «2018 Cost of a Data Breach Study: Global Overview». Julio de 2018, en: https://databreachcalculator.mybluemix.net/assets/2018_Global_Cost_of_a_Data_Breach_Report.pdf. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

Tabla 2. Actividad cibercriminal diaria estimada

Tipo de cibercrimen	Nº de incidentes diarios estimado
Búsquedas maliciosas de vulnerabilidades (scan)	80 000 000 000
Nuevo malware (virus, etc)	300 000
<i>Phising</i>	33 000
<i>Ramsonware</i>	4000
Registros perdidos por piratería (<i>hacking</i>)	780 000

Fuente: McAfee y CSIS.

Las estimaciones del coste del cibercrimen tienen en cuenta²¹, en general:

- la pérdida de propiedad intelectual e información comercial confidencial;
- el coste de los fraudes *online* y de los cibercrímenes financieros, en la mayor parte de los casos resultado del robo de identidades digitales;
- la manipulación financiera, utilizando información de negocio sensible robada sobre, por ejemplo, fusiones y adquisiciones, o conocimiento anticipado de los informes de resultados de compañías cotizadas en el mercado bursátil;
- los costes de oportunidad, incluyendo la interrupción de procesos de producción o servicios, y la pérdida de confianza en las actividades online. Esto incluye el efecto de los secuestros digitales (*ransomware*), que puede implicar tanto pagos para recuperar los datos encriptados como, más significativamente, serias interrupciones de los servicios;
- el coste de asegurar las redes, comprando «ciberseguros» o pagando por la recuperación de los daños causados por los ciberataques;
- daños reputacionales y riesgos de responsabilidad civil para la compañía atacada y su imagen de marca, incluyendo daños temporales sobre su valor en bolsa.

²¹ LEWIS, James. Febrero de 2018, *op. cit.*

Estas estimaciones rara vez tienen en cuenta los costes sociales asociados al retardo en la adopción de nuevas soluciones digitales. Lógicamente, estos daños colaterales son más difíciles de estimar, por cuanto, en primer lugar, no existe una base de comparación fiable entre esos costes y los costes actuales de proporcionar esos mismos servicios por otros medios más tradicionales y, en segundo lugar, a menudo estos costes afectan a economías menos desarrolladas que rara vez se tienen en cuenta al analizar el problema del cibercrimen. Sin embargo, estos costes son cruciales cuando se trata de analizar el impacto de la ciberseguridad sobre los ODS 2030.

Los estudios sobre los costes de las ciberamenazas están en general orientados a analizar el impacto sobre las empresas y la economía de las naciones. No es frecuente que consideren los efectos para el usuario, tangibles o intangibles, de la disrupción de un servicio básico de cualquier índole. Por ejemplo, no existen datos sobre el coste que supusieron para el conjunto de la población los cortes de suministro que se registraron en Ucrania en diciembre de 2015 como consecuencia de un ataque informático a su red eléctrica y que afectaron a unas 230 000 personas.

Los costes potenciales, en términos de impacto sobre el desarrollo global, de un ataque coordinado que suspendiera durante un tiempo prolongado los servicios prestados por alguna infraestructura global o por un nodo crítico de alguna de estas infraestructuras pueden ser gigantescos. Imagínese que un ciberataque sobre el sistema de control de tráfico aéreo europeo consiguiera bloquear el tráfico sobre esta región durante algunas horas e incluso provocara una colisión entre dos aeronaves; el efecto sobre el tráfico aéreo global podría prolongarse durante meses o incluso años, trasladando sus efectos al comercio global y al desarrollo económico del planeta.

Tampoco se tienen en cuenta normalmente los costes sociales o políticos asociados a algunos ciberataques. Por ejemplo, hay al menos cinco áreas en que un proceso electoral puede ser potencialmente vulnerable a un ataque informático²²: (1) la información recibida por los votantes durante la campaña electoral; (2) los listados utilizados para validar a los votantes en las mesas electorales; (3) las máquinas empleadas en algunos países para emitir los votos; (4) los mecanismos de tabulación o agregación para determinar los resultados, y (5) los sistemas de difusión utilizados para distribuir las noticias de los resultados. El ataque malicioso a estas vulnerabilidades, como se sospecha que ha ocurrido ya en algunos procesos electorales en diversos países, incluyendo EE. UU., Francia o Palestina, puede provocar tensiones sociales y políticas que deriven en enormes costes en términos de impacto sobre el desarrollo sostenible.

²² UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (ESCAP). «Enhancing Cybersecurity for Industry 4.0 in Asia and the Pacific». Octubre de 2018. Disponible en: https://www.unescap.org/sites/default/files/Cybersecurity_WorkingPaper-edit.pdf. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

Ciberriesgos

Aunque hasta ahora se han utilizado de forma indistinta y genérica en este artículo las palabras cibercrimen y ciberataque, puede ser conveniente, en línea con las recomendaciones de algunos estudiosos²³, establecer una distinción entre ambas, e incluso diferenciarlas de la «ciberguerra», aunque todas estas categorías puedan solaparse parcialmente.

Un ciberataque puede definirse como cualquier acción tomada para socavar las funciones de una red de ordenadores para un objetivo político o de seguridad nacional. En cambio, el concepto de cibercrimen es mucho más amplio, un marco que incluye en general acciones que, realizadas empleando plataformas TIC, se consideran como criminales en los sistemas de justicia. Esto puede incluir la pederastia, el lavado de dinero utilizando criptomonedas, la financiación y promoción de actividades terroristas o el uso de la Red Oscura para el tráfico de drogas, personas o armas. A diferencia de los ciberataques, el objetivo no tiene por qué estar relacionado con la política o la seguridad nacional, y en la mayor parte de los casos no lo está.

El concepto de ciberguerra se aplicaría exclusivamente a aquellos ciberataques que involucraran a actores estatales, o que estuvieran asociados con actividades relacionadas con un conflicto armado.

A efectos de los ODS, las tres categorías mencionadas pueden tener un impacto profundo. Tanto un ciberataque activo, que altere los recursos de un sistema o sus operaciones, como el robo masivo de identidades digitales con fines criminales pueden afectar al desarrollo económico de un país puntualmente, pero, de forma más importante y duradera, a la confianza social en las TIC. Lógicamente, unos u otros incidentes requieren respuestas diferentes.

El riesgo más grave en este sentido es el de convertir el ciberespacio en el teatro de operaciones bélicas del futuro. Las redes de comunicaciones e informáticas son en la actualidad una infraestructura crítica por derecho propio, pero además crean nuevos riesgos y vulnerabilidades para otras infraestructuras. En el ciberespacio, un país agresor puede designar como objetivos prioritarios de su ataque infraestructuras, o incluso procesos críticos de otros países, bien para un ataque directo o para interferir de forma más sutil y difícil de detectar en la operación de servicios vitales. Son de sobra conocidos algunos ejemplos de ciberataques a Estonia o Georgia, o el ya mencionado a Ucrania.

²³ HATHAWAY, Oona A. y CROTOFF, Rebecca. «The Law of Cyber-Attack». Faculty Scholarship Series. Paper 3852. Yale Law School. 2012, en: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3852. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

La importancia de este riesgo y la necesidad de prevenir los ciberataques ha movido a algunos actores importantes dentro del sector TIC, como Microsoft, a pedir públicamente el establecimiento de una «Convención de Ginebra Digital» para regular internacionalmente las reglas de enfrentamiento en el ciberespacio y proteger a los civiles en este nuevo escenario de enfrentamiento.

Otro riesgo importante a tener en cuenta es que algunos de los colectivos más expuestos a los cibercrímenes se corresponden con los segmentos más vulnerables de la sociedad. Los niños y la población menos ilustrada son más susceptibles de sufrir el abuso de los cibercriminales, lo que obliga a dedicar una atención especial para proteger a estos colectivos y evitar el riesgo de su exclusión de los beneficios del dividendo digital.

Si el riesgo de ciberataques o actos de guerra en el ciberespacio es extremadamente grave, especialmente por su impacto potencial sobre la sociedad, los riesgos asociados con los cibercrímenes también son muy relevantes, si no tanto por su impacto o el alcance de los daños ocasionados por un incidente, sí por la elevadísima probabilidad de ocurrencia. Se estima²⁴ que hay un 27,9 % de que se produzca una fuga de información digital de importancia material dentro de los próximos dos años.

Pero además, los ciberriesgos son especialmente difíciles de gestionar y mitigar por una variedad de motivos:

- 1) Los riesgos son de una naturaleza dinámica, que evoluciona muy rápidamente.
- 2) La eliminación de las barreras geográficas hace extremadamente compleja la atribución de un ataque y la persecución de sus responsables.
- 3) Los cibercriminales han logrado un elevadísimo nivel de especialización técnica, no sólo en el área TIC, sino también en otras disciplinas —por ejemplo, en el sector financiero—, lo que hace mucho más complejo detectar los ataques. Recientemente, han incorporado la inteligencia artificial a su arsenal de conocimientos, utilizándola como una herramienta para generar nuevas amenazas, como virus, o para detectar vulnerabilidades²⁵.
- 4) La rápida adopción de las TIC en todo el mundo hace que cada día se incorporen a Internet millones de nuevos usuarios. Con frecuencia, provienen de países o segmentos de mercado con escasos conocimientos tecnológicos, y con menor prevención en términos de ciberseguridad, lo

²⁴ Ponemon Institute. Julio de 2018, *op. cit.*

²⁵ LEWIS, James. Febrero de 2018, *op. cit.*

que, teniendo en cuenta que la cadena de ciberseguridad es sólo tan fuerte como su escalón más débil, facilita a los ciberdelicuentes la detección de vulnerabilidades explotables. Es un hecho conocido que muchos de los ataques para el robo de información a grandes corporaciones se producen a través de algunos de sus proveedores, aprovechando el menor nivel de protección e inversión en ciberseguridad de que disponen estos.

- 5) La variada taxonomía de los protagonistas de los ciberataques y cibercrímenes, que incluye a naciones Estado, competidores comerciales, «hacktivistas», grupos criminales organizados, oportunistas y personas con acceso interno. Cada uno de estos grupos está movido por intereses en general diferentes, pero que pueden llevarlos a lanzar ataques de características similares contra los activos TIC. Esto dificulta la identificación de los motivos para lanzar algunos ataques y, por ende, la atribución de la responsabilidad sobre los mismos.
- 6) La escasa información disponible sobre algunos incidentes de seguridad debido a la resistencia de las entidades afectadas a proporcionar datos sobre ellos. Por ejemplo, el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, por sus siglas en inglés) de Washington reportó en 2014 que cuando los servidores de Google fueron hackeados en 2010, otras 34 compañías de la lista Fortune 500 fueron atacadas al mismo tiempo (este hecho se hizo finalmente público a través de WikiLeaks algo más tarde), pero sólo una de esas compañías reconoció públicamente los hechos²⁶. Aunque las legislaciones de los países más desarrollados obligan en la actualidad a informar de este tipo de incidentes, especialmente en el caso de la Unión Europea cuando se producen fugas de información personal, son todavía muchas las empresas que se resisten a hacerlo para evitar los posibles daños reputacionales.

Todos estos factores, junto con la falta en ocasiones de estándares y legislaciones adecuadas, dificultan la definición y el establecimiento de medidas para minimizar el riesgo de los ciberataques, reduciendo la eficacia de las políticas preventivas.

²⁶ THE COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. «The Cost of Malicious Cyber Activity to the U. S. Economy». Febrero de 2018, en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/03/The-Cost-of-Malicious-Cyber-Activity-to-the-U.S.-Economy.pdf>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

Ciberseguridad

La ITU²⁷ define la ciberseguridad como «el conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardias de seguridad, recomendaciones, estrategias de gestión de riesgos, acciones, formación y entrenamiento, mejores prácticas, aseguramiento y tecnologías que pueden utilizarse para proteger el ciberentorno y los activos de usuarios y organizaciones.» Las implicaciones de la ciberseguridad van más allá de la pura tecnología, y abarcan, además de esta, ámbitos de acción tan diversos como el marco legal, las estructuras organizativas para enfrentarse a las amenazas, la construcción de capacidades de respuesta, la cooperación internacional o la concienciación personal. En cuanto a los activos a los que se refiere esta definición, hay que tener presente que incluyen tanto infraestructuras físicas, redes y ordenadores, como lógicas, esto es, aplicaciones y datos.

Mejorar la resistencia y robustez de las infraestructuras TIC es un objetivo fundamental para asegurar una adopción equilibrada de estas tecnologías en todas las regiones del mundo, y la conectividad requerida como habilitador básico para otras tecnologías. Pero la confianza en Internet sólo se facilitará con un equilibrio adecuado entre la seguridad de las redes y de la información y la protección de los derechos individuales.

En el mundo analógico, la seguridad —en el doble sentido de los términos ingleses *safety* and *security*— es un bien público asegurado por los Gobiernos. En el ciberespacio, los gobiernos y las instituciones públicas también tienen la obligación, a través de sus leyes y políticas, de asegurar la protección de los datos, las comunicaciones y las infraestructuras críticas. Sin embargo, en el mundo digital el problema es particularmente complejo, puesto que buena parte de la infraestructura, los datos y las comunicaciones están bajo el control del sector privado o de otros agentes no gubernamentales.

Debido a la naturaleza global de Internet y a la naturaleza a menudo transfronteriza, o difícil de ubicar, del origen de los ciberincidentes, los gobiernos están obligados a recurrir en mayor medida a la cooperación internacional para proteger sus intereses y los de sus ciudadanos; por ejemplo, intercambiando información sobre incidentes y amenazas. También están obligados a encontrar la manera de superar límites jurisdiccionales para establecer cooperaciones público-privadas que contribuyan a estos objetivos.

²⁷ INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION (ITU). «Definition of cybersecurity». Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/Pages/cybersecurity.aspx>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

Otro aspecto fundamental para construir el necesario equilibrio que se refería anteriormente es el de la protección de los datos *online*. Recoger y analizar datos es la forma en que algunas de las compañías más importantes en el mundo digital hacen negocios, y es una de las avenidas identificadas para generar crecimiento económico en los países menos desarrollados en el futuro. Pero la explotación de los datos online no puede hacerse sin asegurar la adecuada protección de su privacidad.

Muchos usuarios pueden estar dispuestos a permitir libremente el acceso a datos que van desde su geolocalización hasta sus historiales de navegación a cambio de ventajas económicas, como acceso gratuito a aplicaciones o a espacio de almacenamiento en la nube. Sin embargo, las preocupaciones sobre la privacidad tienen que ponderarse contra otros intereses públicos, como la libertad de expresión y la transparencia gubernamental en el contexto de Internet, o la propia seguridad común.

Las legislaciones sobre protección de datos, divergentes en muchos casos, y las diferentes aproximaciones nacionales a un problema que afecta a una infraestructura global están dificultando el despliegue de servicios y aplicaciones digitales realmente globales, porque se requieren adaptaciones locales para cumplir con las diferentes leyes de privacidad nacionales, que imponen cargas y costes adicionales de cumplimiento. Las diferencias locales también reprimen el comercio electrónico y la innovación.

Por ejemplo, desde que Edward Snowden reveló que el Gobierno de los EE. UU. mantenía una vigilancia sobre los tráficos extranjeros en Internet, que posteriormente fue declarada ilegal por ese mismo Gobierno, se ha desarrollado en algunos países (por ejemplo, Rusia) un «nacionalismo del dato» que obliga a mantener las informaciones personales sobre sus ciudadanos en servidores dentro de su territorio, lo que supone un freno al desarrollo de servicios basados en la nube para esos países.

Más allá de las preocupaciones locales sobre la seguridad de los datos en la red, otro de los aspectos más confusos relacionados con esta materia es el de la neutralidad de Internet. En términos genéricos, en los países desarrollados este debate tiene que ver con la gestión y priorización de recursos escasos, fundamentalmente ancho de banda, sobre Internet. Así, el debate enfrenta a los usuarios y a los proveedores de contenidos contra los proveedores de red.

Simplificando la cuestión, los primeros reclaman la «neutralidad de la red», pidiendo una red «abierta» y «libre» donde todos los bits, o paquetes IP, son «nacidos iguales» y tratados en consecuencia; los segundos pretenden cargar precios adicionales por aquellos servicios que consumen más ancho de banda; por ejemplo, las descargas de vídeo. Sin embargo, en otras partes del mundo, el debate sobre la neutralidad de la red tiene más que ver con la libertad de expresión o el libre acceso de los individuos a la información, como una cuestión de derechos humanos.

Una red libre y abierta es fundamental para promover el crecimiento de la economía digital, pero también deben mantenerse los incentivos necesarios para que los operadores continúen invirtiendo en la ampliación y mejora de las redes digitales.

La robustez y la resistencia de las infraestructuras TIC no dependen exclusivamente de su seguridad lógica. Para alcanzar este objetivo es necesario tener también presente la seguridad de los activos físicos que configuran el ciberespacio. La continuidad de los servicios de conectividad o de otros servicios necesarios para asegurar la operatividad de las redes requiere la introducción en los sistemas de las necesarias redundancias a nivel global para evitar la existencia de puntos únicos de fallo, que sean susceptibles de ser atacados para reducir su operatividad, interrumpir sus servicios o, en último término, destruirlos. Aunque la probabilidad de un ataque físico sobre las infraestructuras TIC es menor que la de un ciberataque, sus efectos pueden ser potencialmente más duraderos si el diseño de los sistemas no tiene en cuenta esta posibilidad.

A los efectos de la seguridad física de las infraestructuras TIC no es necesario pensar en actos más o menos espectaculares, como la destrucción física de un satélite de comunicaciones en órbita —una posibilidad real con la tecnología actual²⁸—. Basta con acciones mucho más discretas, que pueden iniciarse con la infiltración de personal en la organización responsable de las operaciones de esa infraestructura, como el sabotaje de los centros de control en tierra de un sistema de comunicaciones satelitales. La adecuada consideración de este tipo de amenazas en la configuración de las redes y en la definición de los protocolos de seguridad de acceso a estas infraestructuras es un factor importante a la hora de garantizar su resiliencia.

La ciberseguridad y los ODS 2030

Las TIC no solo son una poderosa palanca transversal para permitir el desarrollo y la aplicación de otras tecnologías para la consecución de los ODS de Naciones Unidas: son una herramienta básica para alcanzar algunos de los fines concretos identificados en su Agenda 2030.

Sin un desarrollo y adopción amplia de aquellas, será muy complejo y costoso satisfacer metas como la 1.4, en lo que se refiere al acceso universal a los servicios financieros y, en particular, a la microfinanciación, a través de las modernas *fintech*; o como las 2.b y 2.c, en cuanto a proporcionar la necesaria transparencia en la información de los mercados de productos agropecuarios o alimentarios, que permita evitar distorsiones de estos y reduzca la volatilidad de sus precios; o la 9.5, de aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales en los países en desarrollo; o la 10.c, de reducir a menos del 3 % los costos de transacción de las remesas de los migrantes.

²⁸ BROAD, William J. y SANGER, David E. «Flexing Muscle, China Destroys Satellite in Test». The New York Times (19 de enero de 2007), en: <https://www.nytimes.com/2007/01/19/world/asia/19china.html>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]

Pero solo será posible cosechar los efectos positivos de estas tecnologías sobre el desarrollo sostenible si las propias infraestructuras TIC alcanzan niveles de resiliencia adecuados para asegurar la continuidad de los servicios soportados sobre ellas, y se construye la necesaria confianza en los usuarios sobre la seguridad de la información y de las aplicaciones basadas en estas tecnologías.

El carácter de las amenazas que se ciernen sobre el mundo digital obligará a un esfuerzo global coordinado, que ya está siendo promovido por organismos internacionales como la ITU²⁹, a través de su Agenda Global de Ciberseguridad, o la propia Unión Europea, a través de su Estrategia de Ciberseguridad³⁰, y las posteriores Directiva SRI³¹, y el Reglamento de Seguridad aprobado en diciembre de 2018 que, entre otras medidas, ampara la creación de un Centro Europeo de Competencia e Investigación en Ciberseguridad, de una red de centros de competencia nacionales coordinados, de una agencia permanente de ciberseguridad en la UE y de un certificado de seguridad para toda la Unión, que afectaría a todos los dispositivos conectados a Internet.

²⁹ UN INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNIT (ITU). «ITU Global Cybersecurity Agenda (GCA)». 2007, disponible en: https://www.intgovforum.org/Substantive_2nd_IGF/ITU_GCA_E.pdf. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]

³⁰ COMISIÓN EUROPEA. «Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro». JOIN(2013) 1 final (Bruselas, 7 de febrero de 2013), disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+6225+2013+INIT&l=es>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]

³¹ PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión». 6 de julio de 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016L1148>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]

Figura 5. La visión de la Estrategia de Ciberseguridad Europea sobre los actores implicados en su implantación en Europa



Fuente: Comisión Europea.

Pero el esfuerzo no puede limitarse a los organismos internacionales. Los países deberán involucrarse activamente en la implantación de mecanismos que permitan asegurar a sus ciudadanos el acceso libre, equitativo y seguro a las redes de información y comunicaciones, y en la cooperación internacional, tanto en beneficio propio como en el de otros países y, en último término, del desarrollo global sostenible.

Para contribuir a estos fines, la ITU ha publicado en 2018 una «Guía para el Desarrollo de una Estrategia de Ciberseguridad Nacional»³², que proporciona a los líderes políticos nacionales un marco de referencia para considerar estratégicamente los problemas de ciberseguridad, preparación contra ciberamenazas y resiliencia. Este documento tendrá previsiblemente una doble utilidad: por una parte, ayudar a los países menos desarrollados a establecer políticas adecuadas de ciberseguridad; por otra, ayudar a una visión coordinada de esta cuestión que facilite en el futuro la operación coordinada en este campo.

³² UN INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNIT (ITU). «Guide to Developing a National Cybersecurity Strategy. Strategic Engagement in Cybersecurity». Septiembre de 2018, disponible en: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-CYB_GUIDE.01-2018-PDF-E.pdf. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]

Obviamente, los países más desarrollados han recorrido antes parte de ese camino. España dispone desde hace años de una Estrategia de Ciberseguridad Nacional³³, cuya revisión, en proceso en la actualidad, fue aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional el pasado 16 de julio de 2018. La Estrategia de Ciberseguridad Nacional establece los principios rectores para la ciberseguridad, que desglosa en objetivos concretos, define las líneas de acción necesarias y establece las estructuras orgánicas adecuadas. Estos principios y objetivos fundamentales han inspirado la definición por parte del Centro Criptográfico Nacional (CCN)³⁴ de un decálogo de ciberseguridad³⁵ que proporciona una aproximación integrada y coherente a este problema, con los elementos básicos para construir la necesaria confianza, resistencia y robustez de las infraestructuras TIC, de manera que puedan contribuir a alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo sostenible 2030.

Como en el caso de los objetivos globales, estas tecnologías tendrán un papel transversal muy importante en la implantación de las medidas de la Agenda del Cambio³⁶ planteada por el Gobierno de España, y serán cruciales para algunas de ellas, como, por ejemplo, la Ley de Transformación Digital en el ámbito del sector financiero, el plan de despliegue de infraestructuras digitales, la estrategia de inteligencia artificial, la aplicación de las TIC e IoT para la interconectividad y la intermodalidad, las iniciativas de los municipios en movilidad urbana o los programas piloto del coche autónomo.

Es fácil comprender que estas iniciativas sólo podrán desarrollarse con éxito en un entorno cibernético seguro y protegido, que genere la imprescindible confianza en las instituciones, las empresas y los individuos.

³³ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. «Estrategia de Ciberseguridad Nacional». 2013, en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-ciberseguridad-nacional>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]

³⁴ El CCN es el organismo dependiente del Centro Nacional de Inteligencia que tiene la responsabilidad de dar respuesta, entre otras, a las necesidades nacionales en materia de normativa para la seguridad de los sistemas TIC, formación, vigilancia, desarrollo, evaluación, mejora y certificación de tecnologías de ciberseguridad, así como a las de coordinación con otros organismos extranjeros con responsabilidades similares.

³⁵ CENTRO CRIPTOLÓGICO NACIONAL. «Decálogo CCN-CERT». 2019, disponible en: <https://www.ccn.cni.es/index.php/es/docman/documentos-publicos/16-decalogo-ciberseguridad-2018/file>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]

³⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA. «La Agenda del cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible». 8 de febrero de 2019, disponible en: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cambio.pdf. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]

Bibliografía

- BAUER, H., PATEL, M., y VEIRA, J. «The Internet of Things: Sizing up the opportunity». McKinsey & Co. Diciembre de 2014, en: <https://www.mckinsey.com/industries/semiconductors/our-insights/the-internet-of-things-sizing-up-the-opportunity>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]
- BROAD, W. J. y SANGER, D. E. «Flexing Muscle, China Destroys Satellite in Test». *The New York Times* (19 de enero de 2007), en: <https://www.nytimes.com/2007/01/19/world/asia/19china.html>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]
- BRYNJOLFSSON, E. y MCAFEE, A. *La carrera contra la máquina: Cómo la revolución digital está acelerando la innovación, impulsando la productividad y transformando irreversiblemente el empleo y la economía*. Barcelona: Antoni Bosch, 2013.
- CENTRO CRIPTOLÓGICO NACIONAL. «Decálogo CCN-CERT». 2019, disponible en: <https://www.ccn.cni.es/index.php/es/docman/documentos-publicos/16-decalogo-ciberseguridad-2018/file>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]
- COMISIÓN EUROPEA. «Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro». JOIN(2013) 1 final (Bruselas, 7 de febrero de 2013), disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+6225+2013+INIT&l=es>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]
- GLOBAL E-SUSTAINABLE INITIATIVE. «#SystemTransformation. How digital solutions will drive progress towards the sustainable development goals». Junio de 2016, disponible en <http://www.systemtransformation-sdg.gesi.org/>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]
- GOBIERNO DE ESPAÑA. «La Agenda del cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible». 8 de febrero de 2019, disponible en: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cambio.pdf. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]
- . PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. «Estrategia de Ciberseguridad Nacional». 2013, en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-ciberseguridad-nacional>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]
- HATHAWAY, O. A. y CROOTOF, R. «The Law of Cyber-Attack». Faculty Scholarship Series. Paper 3852. Yale Law School. 2012, en: <http://>

- digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3852. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]
- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION (ITU). «Definition of cybersecurity». Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/Pages/cybersecurity.aspx>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]
- . «Guide to Developing a National Cybersecurity Strategy. Strategic Engagement in Cybersecurity». Septiembre 2018, en: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-CYB_GUIDE.01-2018-PDF-E.pdf. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]
- . «ICT Facts and Figures 2017». 2018, en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]
- . «Fast Forward Progress. Leveraging Tech to achieve the global goals». Abril de 2017, disponible en: <https://www.itu.int/en/sustainable-world/Pages/report-hlpf-2017.aspx>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]
- . «ITU Global Cybersecurity Agenda (GCA)». 2007, disponible en: https://www.intgovforum.org/Substantive_2nd_IGF/ITU_GCA_E.pdf. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]
- KURZWEIL, R. «The Law of Accelerating Returns». 7 de marzo de 2001, disponible en: <http://www.kurzweilai.net/the-law-of-accelerating-returns>. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2019.]
- LEWIS, J. «Economic Impact of Cybercrime - No Slowing Down». McAfee y Center for Strategic and International Studies (CSIS). Febrero de 2018, disponible en: https://www.mcafee.com/enterprise/en-us/forms/gated-form-thanks.html?docID=5fee1c652573999d75e4388122bf72f5&tag=ec&eid=18TL_ECGLQ1_CT_WW&elqCampaignId=23163. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]
- MANYIKA, J. et al. «The Internet of Things: mapping the value beyond the hype». McKinsey Global Institute. Junio de 2015. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/The%20Internet%20of%20Things%20The%20value%20of%20digitizing%20the%20physical%20world/The-Internet-of-things-Mapping-the-value-beyond-the-hype.ashx>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]
- MEYER, R. «The Grim Conclusions of the Largest-Ever Study of Fake News», The Atlantic (8 de marzo de 2018). [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.] Disponible en: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2018/03/largest-study-ever-fake-news-mit-twitter/555104/>.

- NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015). Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2019.]
- ORTIZ-OSPINA, E., BELTEKIAN, D. y ROSER, M. «Trade and Globalization». Primera publicación en 2014; última revisión en octubre de 2018, disponible en <https://ourworldindata.org/trade-and-globalization>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión». 6 de julio de 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016L1148>. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2019.]
- PONEMON INSTITUTE. «2018 Cost of a Data Breach Study: Global Overview». Julio de 2018, disponible en: https://databreachcalculator.mybluemix.net/assets/2018_Global_Cost_of_a_Data_Breach_Report.pdf. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]
- SADLIER, G., et. al. «The economic impact on the UK of a disruption to GNSS». London Economics. Londres: junio de 2017, disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/619544/17.3254_Economic_impact_to_UK_of_a_disruption_to_GNSS_-_Full_Report.pdf. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]
- SINTEF. «Big Data, for better or worse: 90 % of world's data generated over last two years». ScienceDaily. 22 de mayo de 2013, disponible en <https://www.sciencedaily.com/releases/2013/05/130522085217.htm>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]
- SMITH, Rebecca. «Russian Hackers Reach U.S. Utility Control Rooms, Homeland Security Officials Say». *The Wall Street Journal* (23 de julio de 2018). Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/russian-hackers-reach-u-s-utility-control-rooms-homeland-security-officials-say-1532388110?mod=e2tw&page=1&pos=1>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]
- THE COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. «The Cost of Malicious Cyber Activity to the U. S. Economy». Febrero de 2018, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/03/The-Cost-of-Malicious-Cyber-Activity-to-the-U.S.-Economy.pdf>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (ESCAP). «Enhancing Cybersecurity for Industry 4.0 in Asia and the Pacific». Octubre de 2018. Disponible en: https://www.unescap.org/sites/default/files/Cybersecurity_WorkingPaper-edit.pdf. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

WORLD BANK. «World Development Indicators». En: <https://data.worldbank.org/indicator/IP.PAT.RESD>. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019.]

—. «World Development Report 2016. Digital Dividends». 2016, disponible en: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

WORLD ECONOMIC FORUM. «The Global Risks Report 2019». 14ª edición. Ginebra, 2019, en http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019.]

Salud, Bienestar y seguridad sanitaria de todos, punto de partida para la transformación del mundo

Fernando Simón Soria*

Resumen

La Declaración del Milenio, del año 2000, en la que los miembros de las Naciones Unidas se comprometen a trabajar para conseguir un mundo más pacífico, más próspero y más justo es el origen de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Esta última tiene como tercer objetivo «garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades». Sin embargo, la Agenda y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS) tienen un carácter integrado e indivisible. Así, el tercer objetivo no se puede conseguir sin garantizar los otros 16.

El cambio global que ha experimentado el mundo y la sociedad, con el incremento de la población, la movilidad de personas y mercancías, la modificación de procesos productivos, el acceso a los recursos básicos, las modificaciones del clima y la contaminación ambiental, plantean retos importantes. Pero este cambio global también ha supuesto una revolución tecnológica que ha mejorado sustancialmente la calidad de vida, el acceso a servicios sanitarios, tratamientos y vacunas, la formación, la comunicación y la disponibilidad de recursos que permiten reducir el impacto de

* Director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

los eventos que afectan a la salud. El mundo está cada vez mejor preparado ante las amenazas sanitarias. La Agenda 2030, con sus 17 ODS, integrados e indivisibles, y su consigna, «No dejar a nadie atrás», es una enorme oportunidad para lograr ese mundo más pacífico, próspero y justo que propone la Carta de las Naciones Unidas.

Palabras clave

Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible, salud, seguridad sanitaria, bienestar.

Abstract

The year 2000 Millennium Declaration, where State Parties of the United Nations (UN) committed to work together for a more peaceful, prosperous and just world is the basis for the 2030 Agenda for a Sustainable Development. The third goal of the Agenda is to ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages. However, the agenda and its Sustainable Development Goals (SDG) are integrated and indivisible implying that the third goal cannot be achieved without achieving the other 16 SDG.

The global change the world and the society have experience in the last decades, increase in the population size and mobility, international exchange of goods, changes in production processes, access to basic resources, climate change and environmental pollution, are important challenges for the Agenda. On the other hand, the global change also brought a technological revolution, responsible for a substantial improvement of our quality of life, access to health services, treatments and vaccines, education and training, communication and availability of resources, allowing for reducing the impact of events affecting population health. The world is everyday better prepared against health threats and the 2030 Agenda, its 17 SDG, integrated and indivisible and its pledge, «No one will be left behind», are an enormous opportunity for a more peaceful, prosperous and just world as proposed in the Charter of the UN.

Keywords

2030 Agenda, Sustainable Development Goals, health, health security, wellbeing.

Introducción

La Agenda 2030, sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas se construyen sobre los logros alcanzados con la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000¹. Sin embargo, a pesar de esos logros sobre los que construir, la Agenda 2030 también tiene el reto de superar los escollos que encontraron los ODM en su implementación. En los 15 años siguientes a la Declaración del Milenio, se consiguieron grandes avances en las líneas acordadas por los firmantes que invitan al optimismo, pero la mayor parte de los ODM no consiguieron cumplirse en su totalidad. El secretario general de la Organización de Naciones Unidas, en la Memoria sobre la Labor de la Organización de 2015, menciona la salud materna y reproductiva, la igualdad de género, el empleo pleno y productivo, la deforestación mundial, las diferencias crecientes entre países, el «olvido» de los más pobres y vulnerables y las desigualdades persistentes entre ricos y pobres y entre zonas rurales y urbanas como áreas en las que los avances se resisten pese a los esfuerzos de los países miembros². Los 193 países miembros de la ONU, con la aprobación de la Agenda 2030 y con la experiencia previa de la Declaración del Milenio, se comprometen a terminar la labor iniciada en el año 2000 con la nueva consigna de «no dejar a nadie atrás».

La relación entre ambas iniciativas de la ONU es evidente. Así, cada ODS se puede asociar a uno o varios ODM y viceversa, y al igual que los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son, como plantean los países miembros en la resolución de aprobación de la Agenda 2030, «de carácter integrado e indivisible», tampoco se pueden entender en toda su dimensión fuera del marco que les da la Declaración del Milenio y sus ODM³. La figura 1 muestra las relaciones entre los ODM y cada uno de los ODS.

¹ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Declaración del Milenio». A/RES/55/2 (13 de septiembre de 2000), disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/55/2>.

² NACIONES UNIDAS. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015), disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.

³ NACIONES UNIDAS. 21 de octubre de 2015, *op. cit.*

Figura 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible y su relación con los Objetivos del Milenio



Fuente: Elaboración propia, imágenes tomadas de la Organización de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/millenniumgoals/reports.shtml> y <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.

Este capítulo trata sobre la salud y la seguridad, básicamente sobre el ODS 3, «Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades». Se trata de un objetivo ambicioso y, en cierto modo, aunque las metas asociadas —que, de alguna manera, son capaces de medir el grado de consecución del objetivo— se centran fundamentalmente en aspectos relacionados con la salud, no se puede entender, ni cumplir, sin el resto de los ODS. El Objetivo 3, en definitiva, podría considerarse como el objetivo general o el propósito de la Agenda 2030.

De hecho, «Garantizar una vida sana y el bienestar de todos a todas las edades» (quizás un eufemismo de «Garantizar la felicidad de las personas») no se puede conseguir si existe pobreza y hambre (ODS 1 y 2), si hay personas que no tienen oportunidades para desarrollarse en igualdad, ya sea por razón de género, acceso a la formación o por conflictos armados (ODS 4, 5 y 10), si no hay acceso al agua, saneamiento, energía, trabajo decente (ODS 6, 7 y 8), si no se puede garantizar la paz y la seguridad de la sociedad (ODS 9, 11 y 16) y si, además, no garantizamos todo esto de manera sostenible (ODS 12, 13, 14 y 15). Pero los ODS van más allá y buscan garantizar esa «felicidad» para esta y para las generaciones venideras.

Todos entendemos fácilmente que la salud de una población está íntimamente ligada al desarrollo y la prosperidad de la sociedad, pero lo que ya no es tan obvio es cuál de las dos cosas es determinante para la otra. ¿Necesitamos primero una sociedad desarrollada, próspera y con recursos para tener una sociedad sana, productiva y en bienestar? O, por el contrario, ¿es necesario tener una población sana y productiva para que la sociedad se desarrolle y genere recursos y prosperidad que nos darán el bienestar? Sin duda, en muchos casos ambas variables mejoran progresivamente al mismo tiempo, reforzándose la una a la otra, pero la historia nos ha dejado ejemplos de países en los que una inversión de los pocos recursos disponibles en generar una sociedad sana ha sentado las bases para su crecimiento económico posterior. Aunque, por otro lado, también hay ejemplos de países que han mejorado la salud de su población a partir de un desarrollo económico previo. En cualquier caso, ni la salud y el bienestar, ni el desarrollo de la sociedad son sostenibles el uno sin el otro, y sin ambos no conseguiremos una sociedad segura y en paz.

En este capítulo resumiremos la evolución reciente y, en algunos casos, quizás no tan reciente, de factores que el autor considera relevantes para poder entender las oportunidades y retos a los que se enfrenta la sociedad actual para conseguir las metas asociadas al ODS 3. Haremos una valoración de la situación de dichas metas y de su factibilidad y además plantearemos cómo han cambiado los riesgos y las amenazas sanitarias en el siglo XXI y cómo el ODS 3 puede favorecer la seguridad de la sociedad y viceversa, cómo la seguridad de la sociedad puede favorecer la consecución de las metas del ODS 3.

La evolución de la población como origen de un cambio global

A medida que retrocedemos en el tiempo, las estimaciones sobre lo que sucedió van perdiendo precisión, pero, en este caso, una aproximación a la realidad es suficiente para nuestro propósito de entender la evolución de la población. Se estima que pasaron alrededor de 200 000 años desde la aparición del primer ser humano hasta que la población global llegó a un millón de habitantes. Sin embargo, a partir de la revolución industrial, la población tardó solamente alrededor de 200 años en pasar de los 1000 millones de habitantes a principios del siglo XIX a los cerca de 7000

millones a principios del siglo XXI (7633 millones de habitantes en el mundo en 2018)⁴.

Pero este crecimiento acelerado de la población mundial no ha sido homogéneo en este período de dos siglos. La mayor velocidad en el crecimiento del número de habitantes del planeta se ha observado en la segunda mitad del siglo XX. El factor de incremento de la población, durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, fue de alrededor de 1,5 en ambos períodos para pasar a un factor de crecimiento superior a 3,5 desde 1950 hasta el año 2000 (Figura 2).

Figura 2. Estimación de la población mundial desde el año 10 000 a. C. hasta 2018



⁴ ROSER, M., RITCHIE, H. y ORTIZ-OSPINA, Esteban. «World Population Growth». Our World in Data. Última actualización en mayo de 2019, disponible en: <https://ourworldindata.org/world-population-growth>.

Elaboración Propia. Fuente de datos: ROSER, M., RITCHIE, H. y ORTIZ-OSPINA, Esteban. «World Population Growth». Our World in Data. Última actualización en mayo de 2019, disponible en: <https://ourworldindata.org/world-population-growth>.

Este aumento acelerado del tamaño de la población se ha producido sobre todo a expensas de un incremento de algo más de 20 años en la esperanza de vida al nacimiento en ese período que no ha podido compensar, al menos hasta la fecha, la reducción observada de la natalidad (la tasa de natalidad mundial ha descendido de más de 30 nacidos vivos por 1000 habitantes y año en los años 50 del siglo pasado hasta 19 nacidos vivos por 1000 habitantes y año en 2015). Ambos efectos se han observado en mayor o menor medida en prácticamente todos los países y han provocado la modificación de la estructura etaria de la población, que se ha envejecido. Por lo tanto, ha aumentado su fragilidad, siendo este último efecto más evidente en los países desarrollados⁵. La tabla 1 muestra la evolución de la edad de la población en el mundo y en España desde 1960.

Tabla 1. Porcentaje de población por grupo de edad y año

	Menores de 15 años		De 15 a 64 años		Más de 64 años	
Año	Global	España	Global	España	Global	España
1960	37,0	27,3	57,9	64,4	5,1	8,3
2000	30,1	14,8	63,0	68,5	6,9	16,8
2017	25,9	14,7	65,4	65,9	8,7	19,4

Elaboración propia. Fuente: Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/indicador>).

⁵ BANCO MUNDIAL. «Indicadores». 2019, en: <https://datos.bancomundial.org/indicador>.

El cambio rápido de la población mundial desde la segunda mitad del siglo XX ha planteado a la humanidad importantes retos a los que enfrentarse. Los recursos necesarios para abastecer a todos los habitantes han crecido paralelamente a los habitantes del planeta. Esta presión para generar recursos ha provocado modificaciones insoslayables en los sistemas tradicionales de producción y distribución de todo tipo de bienes, desde los alimentos básicos hasta aquellos asociados al ocio y la diversión. Los nuevos modelos de producción y el desarrollo de los medios de transporte han aumentado la movilidad de mercancías y personas por todo el planeta, y además estos movimientos se producen a una velocidad y con una frecuencia difícilmente previsible hace tan solo 50 o 60 años.

El nuevo orden económico ha modificado el orden social. El sentimiento de pertenencia a un grupo, a una tierra o a un territorio se ha diluido para una parte importante de la población ante la necesidad, por un lado, de mano de obra en los mercados en crecimiento y emergentes y, por otro, de acceder a trabajos suficientemente remunerados. Naciones Unidas estima en 258 millones el número de migrantes a nivel global en 2017⁶ —solamente España recibe anualmente más de 80 millones de turistas de todo el mundo⁷—. Como no podía ser de otra forma, estos nuevos métodos de producción y los desplazamientos de mercancías y personas de forma masiva llevan asociados la movilidad y diseminación internacional, a la misma velocidad, de riesgos para la salud, pudiendo generar pandemias que afecten a países de todas las regiones del planeta en apenas unos días. Ejemplos recientes pueden ser la pandemia de Síndrome Respiratorio Agudo Grave, que afectó a 26 países en el año 2003, o la pandemia de gripe de 2009.

Esta voraz necesidad de recursos de la población, en algunas ocasiones, provoca que las sociedades tengan que competir por ellos, con el consiguiente riesgo de generar conflictos y grandes desplazamientos. Las personas afectadas, en ocasiones, se ven forzadas a establecerse en asentamientos en territorios a los que anteriormente el ser humano únicamente accedía de forma esporádica, exponiéndose a nuevos riesgos sanitarios. Los grandes desplazamientos de personas por las hambrunas en varios países africanos de los años 80, el éxodo de refugiados de Ruanda de principios de los años 90 o los más recientes de refugiados sirios son ejemplos de estas situaciones. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados estima en 68,5 millones los desplazados forzosos en el mundo por razones de conflicto en 2018⁸.

⁶ NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. «International migrant stock: The 2017 revision». 2019, en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>.

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. «INEbase». 2019, disponible en: <https://www.ine.es/dyns/INEbase/listaoperaciones.htm>.

⁸ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). «Figures at a Glance». 2019, en: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

Al mismo tiempo, la población del siglo XXI se está haciendo eminentemente urbana. Más de 4000 millones de los habitantes del planeta (55 %) viven en ciudades — frente a los 1000 millones de hace 60 años (33 %)—, y casi la mitad de esas personas (24 % del total de la población) se concentran en ciudades de más de un millón de habitantes, un buen número de ellos en algunas megarurbes⁹. Esta nueva distribución de la población y los modelos de urbanización, si bien tienen importantes beneficios asociados a la concentración de la población y el acceso a todo tipo de servicios y recursos, conllevan a su vez riesgos para la salud y el bienestar asociados a la contaminación ambiental, el hacinamiento, la marginalidad y la falta de saneamiento adecuado en los suburbios de crecimiento rápido, desordenado y sin planificación.

La velocidad a la que se ha producido el cambio poblacional no ha permitido el desarrollo oportuno de modelos y sistemas de producción suficientemente eficientes. Esta circunstancia ha producido un incremento del volumen de residuos y de la contaminación ambiental generados por la actividad humana, especialmente en zonas urbanas, que, además de implicar un riesgo intrínseco para la salud de las personas, ha acelerado el calentamiento global.

La Tierra se ha visto siempre sometida a cambios climáticos cíclicos que han moldeado tanto al planeta como a las poblaciones de seres vivos que la habitan y la han habitado. Sin embargo, la tendencia ascendente de las temperaturas desde la segunda mitad del siglo XX muestra un calentamiento más rápido y sostenido que en ciclos anteriores. Los efectos de este cambio climático, directos e indirectos, sobre la salud de las personas se prevén importantes, entre otras razones, por el tiempo reducido del que disponemos tanto para mitigarlos como para desarrollar y aplicar mecanismos para controlar la causa¹⁰. El calentamiento global pone en riesgo a las personas por los efectos directos, entre otros, de las altas temperaturas sobre la salud, pero también por los efectos indirectos asociados, por ejemplo, a la extensión geográfica y estacional de la actividad de insectos vectores de enfermedades, las condiciones favorables para el crecimiento y persistencia en el ambiente de patógenos, la reducción de la productividad de los cultivos, el incremento de la exposición a rayos ultravioleta o la mayor frecuencia de eventos meteorológicos de gran impacto (inundaciones, olas de frío y de calor, ciclones, etcétera).

El calentamiento global, además, reduce la sostenibilidad de muchas de las acciones dirigidas a eliminar la pobreza y realimenta tanto los conflictos asociados a la

⁹ BANCO MUNDIAL. 2019, *op. cit.*

¹⁰ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL.pdf.

escasez de productividad agropecuaria en períodos de sequía como los consiguientes desplazamientos de los llamados «refugiados climáticos».

El rumbo que indican estas señales —el rápido incremento de la población, la sobrexplotación de recursos, la movilidad global de bienes, personas y riesgos, la producción de residuos contaminantes, la contaminación ambiental y el calentamiento global, no parece muy halagüeño para la especie humana.

Sin embargo, en el mismo período se ha producido, afortunadamente, otro hecho diferencial. Al igual que en su tiempo la Revolución Industrial fue la causa inicial probable de este cambio en el mundo, con sus efectos positivos y negativos, en las últimas décadas se ha producido una revolución tecnológica que afecta a todas las facetas de la actividad humana y que ya ha tenido un impacto positivo muy importante, tanto en nuestra salud como en la calidad de vida de la que disfrutamos. Esta revolución tecnológica es la que permitirá mitigar los efectos de los cambios nocivos descritos y, en última instancia, controlar las causas y revertir el proceso. Para que esto se produzca es necesario que entendamos nuestro mundo y aprendamos a vivir en él como es ahora, y no como muchos de nosotros aprendimos que era hace cincuenta años.

La pobreza

Acabar con la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo es el ODS 1 y parte del ODS 2 (desde mi punto de vista, acabar con la pobreza lleva implícito acabar con el hambre). Además, el ODS 1 contribuye de forma importante a la consecución del ODS 3 (vida sana y bienestar a todas las edades) y 4 (educación Inclusiva, equitativa y de calidad). Acabar con la pobreza es el primer paso para una sociedad más justa, integradora y productiva y, como consecuencia, para una sociedad más próspera y segura que, como reconocen los firmantes de la Agenda 2030, es la base necesaria para un desarrollo sostenible.

A pesar de todo, acabar con la pobreza extrema, tal como se define en los ODS (vivir con menos de 1,25 dólares al día, ajustados a valor del año 2005), y con la mitad de la pobreza en todas sus dimensiones y en solamente 15 años, como proponen las dos primeras metas de este objetivo, parece un anhelo más que un objetivo realista. O como se preguntaba el médico, bioestadístico y divulgador sueco Hans Rosling, creador de la fundación Gapminder, antes de desmenuzar los datos que describen la evolución histórica de la pobreza extrema en el mundo: ¿Se han vuelto locos en las Naciones Unidas?¹¹.

¹¹ WINGSPAN PRODUCTIONS, 2015. *Don't Panic - End Poverty*, Hans Rosling. Gapminder. Publicado el 23 de septiembre de 2015, en: <https://www.gapminder.org/videos/dont-panic-end-poverty/>.

La mejor manera de entender nuestro mundo, y valorar correctamente el «grado de utopía» de las metas marcadas, es salir de nuestro entorno cercano, de nuestra experiencia personal y entender los datos que explican y resumen la experiencia de todos, que explican la realidad del mundo.

El número de pobres extremos en el año 1800 se estimaba en alrededor de 887 000 personas en todo el mundo. Aproximadamente el 85 % de la población vivía en estas condiciones y, desde entonces, ese porcentaje ha ido disminuyendo: hasta el 50 % en los años 50 del siglo pasado y alrededor del 12 % en el año 2015. Sin embargo, estos datos relativos, que muestran una clarísima tendencia decreciente y que debe generar optimismo, se deben valorar junto con los datos crudos de población. La cifra de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza extrema en los años 50 era de 1376 millones y el máximo histórico, aunque representaban el 37 % de la población, se alcanzó en el año 1990 con un total de 1957 millones de personas extremadamente pobres. Desde esa fecha y fundamentalmente desde el inicio del siglo XXI, coincidiendo con la Declaración del Milenio, esa cifra ha bajado hasta llegar a 836 millones en el año 2015, año de la aprobación de la Agenda 2030^{12,13,14}.

Si bien el número actual de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza extrema es similar al de hace 200 años, la capacidad que hemos demostrado como colectivo humano para reducir esa cifra en un 55 % en poco más de 15 años muestra que ese anhelo que podía parecer el ODS 1 y su primera meta bien podría ser un objetivo factible con gran impacto en la salud, el bienestar y la seguridad de la población a partir del año 2030. A pesar de todo, debemos redoblar los esfuerzos, por experiencia sabemos que bajar los últimos puntos, hasta cero, será probablemente más costoso que todo lo conseguido hasta ahora; sobre todo, considerando, como reza la consigna de la Agenda, que no podemos dejar a nadie atrás.

Casi más difícil que acabar con la pobreza extrema, incluso con la mitad de la pobreza en todas sus dimensiones, es garantizar unos mecanismos de protección social y de resiliencia que eviten los pasos atrás en los logros conseguidos. Cualquier situación que genere necesidades imprevistas a aquellos que están en la línea límite de la pobreza implicaría un retroceso duradero en su nivel económico si no hay provisiones sociales que los apoyen.

¹² BOURGUIGNON, François y MORRISON, C. «Inequality among World Citizens: 1820-1992». *The American Economic Review*. Septiembre de 2002, vol. 92, n° 4, pp. 727-744, en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28200209%2992%3A4%3C727%3AIAWC1%3E2.0.CO%3B2-S>.

¹³ BANCO MUNDIAL. «Global Monitoring Report 2015/2016: Development Goals in an Era of Demographic Change». 2016: World Bank, Washington DC, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22547>.

¹⁴ «The Millennium Development Goals Report 2015». Nueva York: 2015, disponible en: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).

Objetivo de Desarrollo Sostenible 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

La Agenda 2030 retoma los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluidos en la «Declaración del Milenio» de la Asamblea General del 8 de septiembre de 2000¹⁵, con la intención de conseguir lo que, pese a los grandes avances reconocidos por la ONU, estos no llegaron a hacer realidad, asegurando, además, los derechos humanos y la igualdad entre los géneros.

El secretario general de la Organización las Naciones Unidas, en la Memoria Anual de la labor de la Organización de 2015¹⁶ incluye, en anexo, el grado de consecución de las metas asociadas a los ODM antes de la aprobación y entrada en vigor de la Agenda 2030. La tabla 2 muestra los tres ODM sanitarios, las metas a conseguir, los indicadores propuestos y lo conseguido hasta 2013.

Tabla 2. Objetivos del Milenio Sanitarios; metas, indicadores y situación en 2013

ODM 4. Reducir la mortalidad infantil			
Meta	Indicadores	Objetivo	2013
4.A: Reducir en dos tercios, desde 1990, la mortalidad de menores de 5 años.	Tasa de mortalidad de menores de 5 años.	30 ‰	45 ‰
	Tasa de mortalidad infantil (menores de un año).	21 ‰	33 ‰
	Niños de 1 año inmunizados contra el sarampión.	95 ‰	84 ‰
ODM 5. Mejorar la salud materna			
5.A: Reducir en tres cuartos, desde 1990, la mortalidad materna.	Tasa de mortalidad materna.	95 ^a	210 ^a
	Proporción de partos con asistencia especializada.	-	71 ‰

¹⁵ NACIONES UNIDAS. 13 de septiembre de 2000, *op.cit.*

¹⁶ NACIONES UNIDAS. 21 de octubre de 2015, *op.cit.*

5.B: Acceso universal a la salud reproductiva.	Tasa de uso de anticonceptivos.	-	63 %
	Tasa de natalidad entre las adolescentes.	-	51 %
	Cobertura de atención prenatal.	100 % ^b	83 % ^b
	Necesidades de planificación familiar insatisfechas.	0 %	12 %

ODM 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

6.A: Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA.	Prevalencia de VIH entre 15 y 24 años ^c .	≤0,8 %	0,8 %
	Uso de preservativo en la última relación sexual de alto riesgo.	-	-
	Población entre 15 y 24 años con conocimientos correctos sobre el VIH/SIDA.	-	-
	Relación entre la asistencia escolar de niños entre 10 y 14 años huérfanos y no huérfanos.	1	0,96
6.B: Acceso universal en 2010 al tratamiento del VIH/SIDA.	Población con infección por VIH con acceso a antirretrovirales.	100 %	37 % ^d
6.C: Detener y comenzar a reducir la incidencia de malaria y otras enfermedades graves.	Incidencia / mortalidad asociadas a la malaria ^e .	0/0 ^f	24/55 ^f
	Menores de 5 años que duermen bajo mosquiteros impregnados de insecticida ^e .	-	37 %
	Menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento adecuado contra la malaria ^e .	-	37 %
	Incidencia / mortalidad de tuberculosis.	0/-	126/16
	Casos de tuberculosis que reciben tratamiento breve directamente observado.	-	64 %

- ^a Muertes maternas relacionadas con la gestación y el parto por 100 000 nacidos vivos.
- ^b Al menos una consulta prenatal.
- ^c Datos disponibles para 15 a 49 años.
- ^d Solamente incluye países de ingresos bajos y medianos.
- ^e Solamente incluye África subsahariana.
- ^f Incidencia por 100 y mortalidad por 100 000 personas.

De acuerdo al informe del secretario general de la Organización, se han hecho importantes progresos en algunos de los indicadores sanitarios propuestos, pero pese a una tendencia general favorable, las metas sanitarias, en su mayor parte, no fueron alcanzadas y para varias de ellas no se disponía de datos de base adecuados para valorar el grado de consecución a nivel mundial. Ahora, estos datos sirven de línea basal para muchas de las metas que se proponen posteriormente en los ODS y, en concreto, en el ODS 3.

El ODS 3 de la Agenda 2030, «Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades», incluye, entre sus nueve metas principales, las que no se alcanzaron de los ODM en el ámbito de la salud. En particular, las relacionadas con la salud materna, neonatal e infantil y con la salud reproductiva. Además, al reconocer que el agua no apta para el consumo, las condiciones de saneamiento deficientes y la falta de higiene todavía son los mayores contribuyentes a la mortalidad mundial y al entender la interconexión entre los diferentes ODS, la estrategia propone, en el objetivo 6, el establecimiento de una infraestructura sólida de agua de calidad y saneamiento¹⁷.

Como no puede ser de otra manera, las metas propuestas para los ODS llevan también asociadas sus indicadores para supervisar la implementación de la Agenda 2030, que fueron aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 6 de julio de 2017¹⁸. Sin embargo y a pesar de que los países están incorporando los ODS a sus planes de desarrollo, la capacidad estadística para recoger la información necesaria que permita medir el avance en el cumplimiento de los objetivos todavía no es suficiente en muchos países. Una evaluación de estas capacidades realizada por la División de Estadística de las Naciones Unidas en tres países de Asia y tres de África reveló que actualmente solamente los datos para estimar 40 de los 232 indicadores propuestos (el 20 %) estarían disponibles. aunque también valoró que otros 47

¹⁷ NACIONES UNIDAS. «Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018». Nueva York, 2018, en: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf>.

¹⁸ Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. «Anexo a la Resolución de la Asamblea General 71/313. Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A/RES/71/313 (10 de julio de 2017), en: http://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf.

indicadores (23 %) serían fácilmente alcanzables¹⁹. En referencia en concreto al ODS 3, los datos necesarios para estimar la mayor parte de los indicadores asociados a sus metas están disponibles o se podrían obtener con relativa facilidad (tabla 3).

Tabla 3. Metas e indicadores del ODS 3 para 2030

Entre paréntesis situación en 2015 [Varias fuentes, <https://datos.bancomundial.org/indicador>]

En rojo los indicadores disponibles o fácilmente alcanzables a nivel global

Metas	Indicadores ^a
1. Mortalidad materna menor de 70 por 100 000 nacidos vivos.	Tasa de mortalidad materna (210). Partos atendidos por personal sanitario (80%).
2. Mortalidad neonatal menor de 12 por 1000 nacidos vivos y en menores de 5 años menor a 25 por 1000 nacidos vivos.	Tasa de mortalidad neonatal (19). Tasa de mortalidad de menores de 5 años (45).
3. Poner fin a las epidemias del SIDA, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.	Nuevas infecciones por VIH por 1000 habitantes no infectados ^a (0,26). Incidencia de tuberculosis por 100 000 habitantes (140). Incidencia de malaria por 1000 habitantes (240 ^b). Incidencia de hepatitis B por 100 000 habitantes. Personas que requieren intervenciones contra enfermedades tropicales desatendidas (1600 mill).

¹⁹ NACIONES UNIDAS. 2018, *op. cit.*

<p>4. Reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles y promover la salud mental y el bienestar.</p>	<p>Tasa de mortalidad por cáncer, diabetes, enfermedades cardiovasculares o respiratorias crónicas (180‰^e).</p> <p>Tasa de mortalidad por suicidio.</p>
<p>5. Fortalecer la prevención y tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluidos estupefacientes y alcohol.</p>	<p>Cobertura de los tratamientos de trastornos por abuso de sustancias adictivas.</p> <p>Consumo nocivo de alcohol, per cápita (a partir de 15 años) en litros de alcohol puro por año.</p>
<p>6. Reducir a la mitad las muertes y lesiones por accidentes de tráfico.</p>	<p>Tasa de mortalidad por accidentes de tráfico (0,18‰).</p>
<p>7. Acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, planificación familiar, información y educación, e integrar la salud reproductiva en las estrategias nacionales.</p>	<p>Mujeres entre 15 y 49 años que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos.</p> <p>Tasa de fecundidad en adolescentes^d por 1000 mujeres de ese grupo de edad (45).</p>
<p>8. Cobertura sanitaria universal de calidad, incluida la protección contra los riesgos financieros y el acceso a medicamentos y vacunas.</p>	<p>Cobertura de los servicios de salud esenciales.</p> <p>(calculada a partir de intervenciones trazadoras, capacidad de los servicios y acceso a ellos).</p> <p>Población con grandes gastos sanitarios como porcentaje del los gastos o ingresos del hogar (12 %).</p>
<p>9. Reducir las muertes y enfermedades por productos químicos peligrosos y por contaminación ambiental.</p>	<p>Tasa de mortalidad atribuida a contaminación del aire.</p> <p>Tasa de mortalidad atribuida al agua insalubre, saneamiento deficiente y la falta de higiene.</p> <p>Tasa de mortalidad atribuida a intoxicaciones involuntarias.</p>

a) Aplicar el convenio marco para el control del tabaco.	Prevalencia del consumo de tabaco desde los 15 años.
b) Apoyar las investigación, desarrollo y acceso a vacunas y medicamentos de importancia para los países en desarrollo.	<p>Proporción de la población completamente inmunizada según cada programa nacional (85 %).</p> <p>Asistencia oficial al desarrollo destinada a investigación médica y atención sanitaria básica (9400 mill. \$).</p>
c) Aumentar la financiación de la salud, la contratación, la capacitación y la retención de personal sanitario en países en desarrollo.	Densidad y distribución del personal sanitario.
d) Reforzar las capacidades de alerta temprana, gestión y reducción de riesgos para la salud.	Capacidad prevista en el Reglamento Sanitario Internacional y preparación para emergencias de salud.

^a Todos los indicadores deberían desglosarse por sexo, edad y grupos de población clave siempre que fuera pertinente.

^b En África subsahariana.

^c Entre 30 y 70 años .

^d En dos grupos de edad, mujeres entre 10 y 14 años y entre 15 y 19 años

Las metas planteadas para el ODS 3 son, como la propia Agenda 2030, ambiciosas. Sin embargo, la mayor parte de los indicadores muestran una tendencia descendente en las últimas décadas, por lo que, con un compromiso claro de los países y la sociedad, muchas de esas metas son factibles en el plazo previsto e invitan al optimismo.

Algunas metas e indicadores de este objetivo son medibles de forma cuantitativa y otras tienen una formulación y forma de estimación del grado de implementación que es fundamentalmente cualitativa. Las primeras, si bien son objetivamente medibles y hasta cierto punto comparables entre países, pueden ocultar desequilibrios en la implementación que afecten a grupos poblacionales especialmente vulnerables. Las segundas, las más cualitativas, se deben considerar con especial cuidado al ser más difícil de valorar objetivamente la calidad en la implementación, además de que también pueden ocultar desequilibrios. Los países miembros de la ONU, que son conscientes de esta realidad, en la resolución por la que se aprueba la Agenda 2030 reconocen la necesidad de estudiar las diferencias por género y fortalecer el apoyo a los grupos especialmente vulnerables y a las personas que viven en áreas afectadas por emergencias humanitarias complejas y en zonas afectadas por conflictos y terrorismo.

Epidemias, pandemias y emergencias sanitarias en la Agenda 2030

En secciones anteriores de este capítulo, se han indicado los efectos indeseables del cambio global que está sufriendo el mundo. La diseminación de riesgos sanitarios asociados a la movilidad de personas y de bienes y a los modelos de producción; el incremento de los riesgos que conllevan la contaminación y destrucción del medio ambiente —en particular, la asociada al tipo de urbanización y distribución de la población—; los desplazamientos masivos forzados de poblaciones expuestas a conflictos, y el cambio en los patrones de temperaturas y precipitaciones incrementan el riesgo de epidemias, pandemias y emergencias sanitarias a nivel global y nacional.

Sin embargo, también se han mencionado en este capítulo los efectos beneficiosos de la globalización que, en general, superan a los perniciosos. La Agenda 2030 es un compromiso para, sin dejar de controlar los efectos perniciosos, potenciar los beneficiosos. Una población bien nutrida (ODS 2), sana, bien vacunada, con acceso a medidas de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, a sistemas sanitarios asistenciales de calidad y con mecanismos de resiliencia bien establecidos que lleguen a todas las personas (ODS 3) es una población mejor protegida contra las epidemias.

Si, además, la sociedad y los países tiene capacidades adecuadas y operativas de alerta temprana, gestión y reducción de riesgos para la salud (ODS 3), disponen de agua potable y medidas de saneamiento adecuadas (ODS 6), modelos de producción y consumo que garantizan la seguridad de los productos (ODS 12) y vive en entornos saludables, seguros y pacíficos (ODS 11 y 16), las epidemias, incluso siendo probablemente más frecuentes, tendrán un impacto limitado y el riesgo de otro tipo de emergencias sanitarias, incluidas las de origen intencionado, se verá muy reducido.

El año 2003 se inició con dos eventos sanitarios de gran impacto mundial que aceleraron el desarrollo del único texto legal de salud pública vinculante a nivel global. La primera «pandemia del siglo XXI», el Síndrome Respiratorio Agudo Grave, que generó más de 8000 casos en 26 países en apenas tres meses y el riesgo de pandemia de gripe por el virus A/H5N1, de alta letalidad, hicieron que los países miembros de la Organización Mundial de la Salud redoblaran sus esfuerzos para terminar y firmar, en el año 2005, un nuevo «Reglamento Sanitario Internacional»²⁰ (RSI) con el propósito de «Prevenir, proteger, controlar y dar una respuesta de salud pública a la diseminación internacional de enfermedades de manera eficaz y adaptada a los riesgos evitando interferencias innecesarias con el tráfico y comercio internacional». Los firmantes del RSI se comprometen a establecer en sus países los mecanismos necesarios para garantizar la capacidad de detección, verificación, notificación y respuesta ante eventos que puedan suponer un riesgo para la salud

²⁰ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Reglamento Sanitario Internacional*. Ginebra: OMS, 2005, en: https://www.who.int/ihr/IHR_2005_es.pdf. Resolución 58/3 de la Asamblea Mundial de la Salud de 23 de mayo de 2005.

pública internacional y a comunicar a la OMS y a los países afectados, aquellos que cumplan los criterios establecidos en el documento.

Este nuevo RSI cambia con respecto al anterior, de 1969, en tres aspectos fundamentales: a) en lugar de una lista cerrada de cuatro enfermedades de interés, se busca identificar todas las posibles amenazas para la salud pública, sea cual sea su causa; b) se propone establecer los mecanismos de colaboración internacional para controlar los riesgos y amenazas en su origen evitando las ineficaces medidas de control fronterizo unilateral, y c) trata de aplicar medidas de control específicas y adaptadas a cada suceso en lugar de aplicar medidas predeterminadas sin considerar las especificidades de cada situación.

Desde la entrada en vigor del RSI (2005), en junio de 2007, la directora general de la OMS ha declarado cuatro situaciones sanitarias de gran impacto global como «Emergencias de Salud Pública de Interés Internacional» (ESPII) ante las que los países se comprometen a actuar de forma coordinada bajo la dirección de la Organización. Las cuatro ESPII declaradas en los primeros diez de vigencia del RSI han sido:

- La pandemia de gripe por un nuevo virus A/H1N1 en el año 2009.
- La diseminación internacional del virus salvaje de la poliomielitis en el año 2014.
- La epidemia de enfermedad por el virus del Ébola en África Occidental en el año 2014.
- El incremento de casos de microcefalia en recién nacidos en Brasil en el año 2016 tras un evento similar en Polinesia Francesa en 2014 y que posteriormente fue asociado a la pandemia por virus zika.

Las lecciones aprendidas de cada una de las cuatro ESPII declaradas por la directora general de la OMS han favorecido la mejora de la capacidad de respuesta de los países, pero, sobre todo, han hecho que la OMS incremente, substancialmente, con el apoyo de todos sus socios, su capacidad operativa y de reacción precoz ante emergencias sanitarias y mejore los mecanismos de coordinación con todas las partes intervinientes en la respuesta. A raíz de la epidemia de Ébola en África Occidental en 2014, la OMS desarrolló el Programa Mundial de Emergencias, ampliando su capacidad de gestión de recursos, de activación urgente de personal de la organización, de coordinación con instituciones y expertos externos a través de la Red Global de Alerta y Respuesta ante Epidemias (GOARN) y de recursos asistenciales de calidad con los Equipos Médicos de Emergencias (entre los que figura el equipo español START coordinado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social). Además, se creó un fondo de contingencia para emergencias de 100 millones de dólares y los mecanismos administrativos y de gestión adecuados para garantizar la reactividad de la OMS en situaciones de riesgo y emergencia.

Esta nueva estructura de respuesta internacional ante amenazas ha permitido, por ejemplo, que la OMS esté presente, en el primer cuatrimestre del año 2019, de forma activa, eficiente y coordinada con todos los actores en un total de nueve emergencias de grado 3 (sucesos con importantes consecuencias para la salud pública que requieren gran apoyo externo y una respuesta internacional coordinada que supera la capacidad de los países afectados); 14 de grado 2 (similar a la anterior, pero con consecuencias previstas moderadas para la salud pública), y 10 de grado 1 (aquellas con consecuencias leves para la salud pública que requieren apoyo externo pero es coordinado por las oficinas locales)²¹.

Entre las amenazas de grado 3 se encuentra la actual epidemia por virus del Ébola en las provincias de Kivu Norte e Ituri, en la República Democrática del Congo, la más grande de las diez registradas en el país, pero todavía muy lejos de la magnitud de la de Guinea, Liberia y Sierra Leona de 2014.

Gracias, en parte, a la rapidez en la detección y respuesta inicial y a la correcta gestión de la situación, el comité de emergencias previsto en el RSI considera que ninguna de estas emergencias reúne, hasta la fecha, las condiciones para que el director general de la OMS las declare una ESPII.

El RSI (2005) y el compromiso global para avanzar en su implementación y en la capacidad de respuesta ante emergencias sanitarias supone un importante paso adelante para impulsar la seguridad sanitaria global.

Bajo el paraguas del RSI y de este compromiso global por su implementación, se han desarrollado otras iniciativas internacionales con el fin de favorecer la seguridad sanitaria. Una de ellas es la Agenda de Seguridad Sanitaria Global (GHSA, por sus siglas en inglés) que impulsó el Gobierno de los Estados Unidos de América en 2014 y que progresivamente se ha ido integrando como una herramienta importante de apoyo para el desarrollo e implementación del RSI. La GHSA, en la que actualmente participan 67 países, se centra en la respuesta ante los riesgos por enfermedades infecciosas con una visión, en línea con el RSI, multilateral y multisectorial como punto de partida para el desarrollo de las capacidades internacionales y nacionales. España forma parte de la GHSA y participa activamente en el programa de acción número 3 «Bioseguridad y biocustodia»²².

La Agenda 2030, al incluir como una de las metas (3.d) del ODS 3 «Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional

²¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. «Programa Mundial de Emergencias». 2019, en: <https://www.who.int/emergencias/crisis/en/>.

²² GLOBAL HEALTH SECURITY AGENDA. <https://www.ghsagenda.org/home>.

y mundial», se alinea con el objetivo de garantizar la seguridad sanitaria global impulsado en el año 2005 por la comunidad internacional y la OMS con la firma del nuevo RSI. Además, remarca la necesidad de apoyar a los países en desarrollo para conseguir este objetivo común. Esta necesidad queda de manifiesto en las diferentes evaluaciones de la implementación en los países miembros de los requerimientos y capacidades para cumplir con los requisitos del Reglamento que se realizan regularmente, incluyendo las autoevaluaciones anuales.

La seguridad sanitaria y la Agenda 2030 en España

España se ha comprometido firmemente en la implementación de la Agenda 2030 para hacer los ODS una realidad. Este compromiso quedó reflejado en la adhesión, en 2018, al examen nacional voluntario del estado de situación de la Agenda en España y en el desarrollo del Plan de Acción para su Implementación²³.

España, como todos los países desarrollados, establece sus líneas prioritarias en el territorio nacional, de forma general, alrededor de los ODS de las áreas relacionadas con el medio ambiente (ODS 6, 12, 13, 14 y 15), el desarrollo sostenible (ODS 7, 8, 9, 10 y 11) y la paz y alianzas globales (ODS 16 y 17). Son estas áreas en las que los países desarrollados pueden tener un impacto directo mayor y en las cuales hay un mayor margen para mejorar los indicadores-país actuales.

Sin embargo, incluso en los ODS relacionados directamente con las personas (ODS del 1 al 5: pobreza, hambre, salud y bienestar, educación e igualdad de género), en los que una gran parte de la población asume que España cumple de sobra los macro indicadores propuestos, bajo la consigna de «no dejar a nadie atrás», se marcan también claras prioridades en nuestro plan de acción. Las prioridades en estos ODS del «área de las personas» se centran fundamentalmente en garantizar que las metas propuestas se consiguen en todos los colectivos y que los indicadores nacionales no ocultan desigualdades, grupos desfavorecidos o vulnerables e inequidades.

La comprensión global de la Agenda implica la inclusión de líneas de acción dirigidas a aumentar la presencia española en la arena internacional y en concreto en el ámbito de la cooperación, para poner a nuestro país a la altura de participación que le corresponde por su nivel socioeconómico y de desarrollo, pero también por el grado de solidaridad de nuestra población.

²³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE ESPAÑA. «Agenda 2030». En: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Agenda2030/Paginas/Inicio.aspx>.

En referencia específicamente al ODS 3 «Salud y bienestar de todos a todas las edades», España cumple a nivel nacional con la gran mayoría de las metas propuestas, como muestran los indicadores incluidos en el anexo estadístico asociado al informe del examen nacional voluntario del 2018 mencionado al inicio de esta sección. Sin embargo, además del trabajo que todavía se debe realizar con los grupos especialmente vulnerables y una mejor aproximación a las desigualdades por razones de género, existe margen de mejora en los indicadores relacionados con las enfermedades no transmisibles, consumo de alcohol, tabaco y drogas, accidentes de tráfico, enfermedades asociadas a la contaminación ambiental, los fondos dedicados a la investigación en salud y con la meta 3.d de reforzar las capacidades de alerta temprana y reducción y gestión de riesgos para la salud pública.

Es esta última meta del ODS 3 la que incluye la seguridad sanitaria de manera específica como una de las metas de la Agenda 2030. Esta meta, identifica además dos ámbitos de actuación, el nivel nacional y el mundial, y en este segundo ámbito resalta la importancia de reforzar especialmente las capacidades de los países en desarrollo.

Si bien es cierto que la preparación para la respuesta ante amenazas y emergencias de salud pública es un proceso cíclico en constante evolución, España, de acuerdo a la última autoevaluación de las capacidades básicas exigidas por el RSI, forma parte del grupo de países que cumple con los requisitos previstos.

España, en el área de preparación para la respuesta ante las amenazas de salud pública, dispone de un plan de acción para la implementación del RSI; de planes de preparación y respuesta ante pandemias²⁴; de planes de respuesta ante enfermedades infecciosas de alto riesgo (incluyendo capacidad de aislamiento de alto nivel para pacientes infectados y de varios planes para enfermedades específicas)²⁵; capacidad de detección y comunicación de riesgos (mediante los sistemas tradicionales²⁶ de vigilancia y mediante la inteligencia epidémica²⁷); equipos multidisciplinares con

²⁴ MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. «Plan Nacional de preparación y respuesta ante una Pandemia de Gripe». Disponible en: <http://www.msbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/pandemia/home.htm>.

²⁵ A modo de ejemplo: MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. «Plan Nacional de preparación y respuesta frente a enfermedades transmitidas por vectores: Dengue, Chikungunya y Zika». Disponible en: <http://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/activPreparacionRespuesta/actPre.htm>, y «Protocolo vigilancia de Fiebre Hemorrágica Crimea-Congo». Disponible en: http://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/Crimea_Congo/Fiebre_Crimea_Congo_en_humanos.htm.

²⁶ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. «Real Decreto 2210/1995 de 28 de diciembre, por el que se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica». Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1502-consolidado.pdf>.

²⁷ MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. «Procedimientos de Inteligencia Epidémica del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias». Disponible en: <http://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/inteligenciaepidemiologica/home.htm>.

experiencia en la evaluación de los riesgos sanitarios²⁸, y un Sistema de Alerta Precoz y Respuesta que incluye a todas las comunidades autónomas aprobado por el Consejo Interterritorial de Salud²⁹.

Pero los planes se deben evaluar y poner a prueba y, con este objetivo, se realizan ejercicios de simulación para identificar los puntos débiles de los planes de riesgos de muy baja incidencia y revisión de actuaciones llevadas a cabo ante eventos de salud pública reales en el marco del Sistema de Alerta Precoz y Respuesta. Solamente en el último trimestre de 2018, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social ha participado en siete ejercicios de simulación internacionales de diferentes tipos (5 en el marco de la Unión Europea y 2 coordinados por la OMS) y 3 ejercicios de simulación nacionales (el simulacro anual del Sistema de Alerta precoz y Respuesta y 2 simulacros en el marco de Protección Civil). España ha recibido de manera voluntaria equipos de expertos del Centro Europeo de Control y Prevención de Enfermedades (ECDC) para la evaluación de las actuaciones realizadas ante el riesgo asociado a la importación de casos de Ébola en 2014, las actuaciones de preparación y prevención de la introducción del MERS-CoV en 2015, los primeros casos detectados de Fiebre Hemorrágica de Crimea-Congo en nuestro país en 2016³⁰ y las capacidades instaladas para hacer frente al riesgo emergente de las resistencias a los antimicrobianos en 2016³¹.

El papel de España en el desarrollo de las capacidades de respuesta ante riesgos y emergencias de salud pública no se ciñe solamente al ámbito nacional. Nuestros expertos están poco a poco incrementando su presencia en la esfera internacional, en algunos casos con un esfuerzo personal importante. Muestra de ello son, por ejemplo, la creación del Equipo Médico de Emergencia Español (Equipo START), la participación activa en misiones de la Red Global de Alerta y Respuesta ante Epidemias, las misiones que desarrollan ONG españolas, tanto en situaciones de emergencia como durante el proceso de preparación, o el liderazgo del Instituto de Salud Carlos III del proyecto de formación en epidemiología de intervención e

²⁸ MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. «Informes de situación y evaluación de riesgo publicados por el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias, listado no exhaustivo». Disponible en: <http://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/analisisituacion/infoSitua.htm>.

²⁹ MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. «Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias. Sistema de Alerta Precoz y Respuesta». Disponible en: http://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/SIARP/Mssi_SIAPR_21032013.pdf.

³⁰ EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL. «Synergies in community and institutional public health emergency preparedness for tick-borne diseases in Spain. A case study on Crimean-Congo haemorrhagic fever». Estocolmo: ECDC, agosto de 2018, disponible en: <https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/documents/Crimean-Congo-haemorrhagic-fever-Spain-emergency-preparedness-country-visit-report.pdf>.

³¹ EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL. «ECDC country visit to Spain to discuss antimicrobial resistance issues». Estocolmo: ECDC, enero de 2018, disponible en: <https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/documents/AMR-country-visit-Spain.pdf>.

implementación del RSI en la cuenca Mediterránea (MediPIET), financiado por la Unión Europea.

Entendiendo que las amenazas para la salud pública no son únicamente de origen natural y que, en el contexto actual de seguridad sanitaria, el uso intencionado de agentes infecciosos, toxinas y químicos para generar emergencias de salud pública es un riesgo a considerar, los Estados han establecido también mecanismos de respuesta conjuntos entre las autoridades sanitarias, los responsables de la seguridad nacional y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. El Gobierno de España, en esta línea de trabajo, creó en el año 2010 la Red de Laboratorios de Alerta Biológica (RE-LAB), que garantiza la capacidad de identificación de agentes biológicos en situaciones sospechosas de actos malintencionados y bioterrorismo³², y se han elaborado planes y protocolos de actuación antes riesgos específicos susceptibles de ser utilizados con fines ilegítimos, como, por ejemplo, ante la liberación intencionada de esporas de *Bacillus anthracis*³³ o ante la sospecha de reintroducción del virus de la viruela.

La última acción con impacto en la seguridad sanitaria se ha realizado en el marco del Consejo Nacional de Seguridad, por parte del Comité Especializado de No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y a instancias del doctor Rafael Pérez Mellado. Se trata del Plan Nacional de Biocustodia³⁴, recientemente aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad y que sienta las bases para reducir los riesgos asociados a incidencias en el almacenaje, transporte y custodia de agentes biológicos de riesgo y derivados, ya sean organismos modificados genéticamente, patógenos animales, patógenos vegetales o patógenos humanos, y tanto en el ámbito de la investigación como de la práctica médica, veterinaria o agropecuaria.

Como comentamos más arriba, la preparación para la respuesta ante riesgos y amenazas sanitarias es un proceso cíclico que se nutre de las lecciones aprendidas de cada situación a la que nos enfrentamos. Por este motivo, sabemos que nunca estaremos completamente preparados, pero España parte desde una buena posición en este empeño.

³² BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. «Orden PRE/305/2009, de 10 de febrero, por la que se crea la Red de Laboratorios de Alerta Biológica “RE-LAB”». 18 de febrero de 2009, en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2009/02/10/pre305/dof/spa/pdf>.

³³ MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. «Protocolo de actuación ante una liberación intencionada de esporas de *Bacillus Anthracis*». Disponible en: <http://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/activPreparacionRespuesta/actPre.htm>.

³⁴ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. «Orden PCI/168/2019, de 22 de febrero, por la que se publica el Plan Nacional de Biocustodia, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional». 23 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/23/pdfs/BOE-A-2019-2553.pdf>.

A modo de conclusión

El mundo ha sufrido un cambio importante en las últimas décadas que ha tenido efectos importantes en la salud de la población, tanto perjudiciales como beneficiosos.

La agenda 2030 y, en particular, el ODS 3 son un compromiso de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas para conseguir un desarrollo sostenible de la sociedad que garantice una población más sana, en paz y sin pobreza. Pese a lo ambicioso de este objetivo, los avances observados en muchos de los campos de acción propuestos por los ODS y el desarrollo de nuestras capacidades tecnológicas invitan al optimismo.

Sin embargo, debemos entender que el mundo ha sufrido un cambio global en las últimas décadas que también conlleva efectos perniciosos sobre la salud. La población estará expuesta a situaciones de riesgo sanitario con más frecuencia que antaño, aunque, gracias a los mecanismos de preparación y respuesta que se han desarrollado a nivel nacional e internacional, el impacto real sobre la salud de la población, si bien puede llegar a percibirse como alto, será probablemente muy inferior a situaciones equivalentes registradas en el mundo hace tan solo un siglo.

La formulación de los ODS —«poner fin a la pobreza», «vida sana y bienestar para todos»— y la consigna de la Agenda, «no dejar a nadie atrás», ponen de manifiesto la necesidad de trabajar con los más vulnerables y con las desigualdades sociales, en particular con las asociadas al género, para garantizar la paz, la prosperidad y el desarrollo sostenible de la sociedad, verdadero propósito de la Agenda 2030.

Reforzar las capacidades de prevención y, en caso necesario, de detección, comunicación, evaluación y gestión de riesgos para la salud de la población ante cualquier tipo de amenaza o emergencia, es decir, garantizar en la medida de lo posible la «Seguridad Sanitaria», es una de las bases para el bienestar de la población.

España parte desde una posición privilegiada para conseguir cumplir con todas las metas del ODS 3 a nivel nacional. Sin embargo, debe hacer esfuerzos para que nuestro buen hacer y buenas prácticas sean de provecho para otros, ejerciendo un papel más activo en la arena internacional y en el ámbito de la cooperación y desarrollo sanitario.

Todos hemos oído en repetidas ocasiones que «las enfermedades transmisibles no conocen fronteras». En el siglo XXI son, además, capaces de viajar más lejos y más rápido que nunca antes. Actualmente, la respuesta ante las amenazas sanitarias requiere una acción multisectorial y coordinada a todos los niveles geográficos. La época del Llanero Solitario en la gestión de los riesgos sanitarios llegó a su fin.

Bibliografía

(Todos los enlaces incluidos en la bibliografía fueron consultados por última vez el 20 de mayo de 2019).

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). «Figures at a Glance». 2019, en: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

BANCO MUNDIAL. «Indicadores». 2019, en: <https://datos.bancomundial.org/indicador>.

—. «Global Monitoring Report 2015/2016: Development Goals in an Era of Demographic Change». 2016: World Bank, Washington DC, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22547>.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. «Orden PCI/168/2019, de 22 de febrero, por la que se publica el Plan Nacional de Biocustodia, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional». 23 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/23/pdfs/BOE-A-2019-2553.pdf>.

—. «Orden PRE/305/2009, de 10 de febrero, por la que se crea la Red de Laboratorios de Alerta Biológica “RE-LAB”». 18 de febrero de 2009, en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2009/02/10/pre305/dof/spa/pdf>.

—. «Real Decreto 2210/1995 de 28 de diciembre, por el que se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica». Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1502-consolidado.pdf>.

BOURGUIGNON, François y MORRISON, C. «Inequality among World Citizens: 1820-1992». *The American Economic Review*. Septiembre de 2002, vol. 92, nº 4, pp. 727-744, en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28200209%2992%3A4%3C727%3AIAWC1%3E2.0.CO%3B2-S>.

EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL. «Synergies in community and institutional public health emergency preparedness for tick-borne diseases in Spain. A case study on Crimean-Congo haemorrhagic fever». Estocolmo: ECDC, agosto de 2018, disponible en: <https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/documents/Crimean-Congo-haemorrhagic-fever-Spain-emergency-preparedness-country-visit-report.pdf>.

—. «ECDC country visit to Spain to discuss antimicrobial resistance issues». Estocolmo: ECDC, enero de 2018, en: <https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/documents/AMR-country-visit-Spain.pdf>.

GLOBAL HEALTH SECURITY AGENDA. <https://www.ghsagenda.org/home>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. «INEbase». 2019, disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/INEbase/listaoperaciones.htm>.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL.pdf.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE ESPAÑA. «Agenda 2030». En: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Agenda2030/Paginas/Inicio.aspx>.

MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. «Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias. Sistema de Alerta Precoz y Respuesta». Disponible en: http://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/SIARP/Msssi_SIAPR_21032013.pdf.

—. «Informes de situación y evaluación de riesgo publicados por el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias, listado no exhaustivo». Disponible en: <http://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/analisisituacion/infoSitua.htm>.

—. «Plan Nacional de preparación y respuesta ante una Pandemia de Gripe». Disponible en: <http://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/pandemia/home.htm>.

—. «Plan Nacional de preparación y respuesta frente a enfermedades transmitidas por vectores: Dengue, Chikungunya y Zika». Disponible en: <http://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/activPreparacionRespuesta/actPre.htm>.

—. «Procedimientos de Inteligencia Epidémica del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias». Disponible en: <http://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/inteligenciaepidemiologica/home.htm>.

—. «Protocolo de actuación ante una liberación intencionada de esporas de Bacillus Anthracis». Disponible en: <http://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/activPreparacionRespuesta/actPre.htm>.

—. «Protocolo vigilancia de Fiebre Hemorrágica Crimea-Congo». Disponible en: http://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/Crimea_Congo/Fiebre_Crimea_Congo_en_humanos.htm.

NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. «International migrant stock: The 2017 revision». 2019, disponible en:

- <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>.
- «Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018». Nueva York, 2018, en: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf>.
 - Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. «Anexo a la Resolución de la Asamblea General 71/313. Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A/RES/71/313 (10 de julio de 2017), en: http://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf.
 - «The Millennium Development Goals Report 2015». Nueva York: 2015, disponible en: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).
 - «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015), disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.
 - Asamblea General. «Declaración del Milenio». A/RES/55/2 (13 de septiembre de 2000), disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/55/2>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. «Programa Mundial de Emergencias». 2019, en: <https://www.who.int/emergencies/crises/en/>.
- *Reglamento Sanitario Internacional*. Ginebra: OMS, 2005, disponible en: https://www.who.int/ihr/IHR_2005_es.pdf.
- ROSER, M., RITCHIE, H. y ORTIZ-OSPINA, E. «World Population Growth». Our World in Data. Última actualización en mayo de 2019, disponible en: <https://ourworldindata.org/world-population-growth>.
- WINGSPAN PRODUCTIONS, 2015. *Don't Panic - End Poverty*, Hans Rosling. Gapminder. Publicado el 23 de septiembre de 2015, en: [https://www.gapminder.org/videos/dont-](https://www.gapminder.org/videos/dont-panic)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Magreb-Sahel. Seguridad y gobernanza en la Agenda 2030

M^a Dolores Algora Weber*¹

Resumen

Desde finales de los años ochenta del siglo pasado, las Naciones Unidas han venido enfocando toda su actividad en alcanzar un desarrollo sostenible mundial. Ello ha implicado compromisos a todos los niveles incluyendo acciones culturales, sociales, ambientales, económicas y políticas que permitieran definir los principios básicos de dicho desarrollo, siempre basado en la transparencia de la gestión y la cooperación internacional. En el año 2000 se definieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La revisión de su implementación, quince años después, ha sido el punto de partida para el establecimiento de la Agenda 2030, en la que se recogen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Este capítulo está dedicado a los ODS en el espacio geoestratégico que comprenden los países del Magreb (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia) y los que integran el Grupo 5 Sahel (Mauritania, Burkina Faso, Mali, Chad y Níger), siendo ambos conjuntos compartidos por el primero de ellos. Por razones de la argumentación también incluiremos referencias sobre otros Estados regionales tales como Senegal, Nigeria y Camerún. Otros países de la franja del Sahel no serán objeto de este análisis.

* Profesora Titular de Historia Contemporánea.
Investigadora Senior, Real Instituto Elcano.

¹ Investigadora del Proyecto I+D: «Crisis y procesos de cambio regional en el norte de África. Sus implicaciones para España» (CSO2017-84949-C3-3-P).

Palabras clave

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Magreb, Grupo 5 Sahel, seguridad, gobernanza, pobreza.

Abstract

Since the late eighties of the last century, the United Nations has been focusing all its activity on achieving global sustainable development. This has implied commitments at all levels including cultural, social, environmental, economic and political actions that would allow defining the basic principles of such development, always based on the transparency of international management and cooperation. In 2000, the Millennium Development Goals (MDG) were defined. The review of its implementation, fifteen years later, has been the starting point for the establishment of the 2030 Agenda in which the Sustainable Development Goals (SDG) are collected.

This chapter is dedicated to the SDGs in the geostrategic space comprising the countries of the Maghreb (Mauritania, Morocco, Algeria, Tunisia and Libya) and those that make up the Group 5 Sahel (Mauritania, Burkina Faso, Mali, Chad and Niger), being both sets shared by the first of them. For reasons of argumentation we will also include references on other regional States such as Senegal, Nigeria and Cameroon. Other countries in the Sahel belt will not be subject to this analysis.

Keywords

Millennium Development Goals (MDG), Sustainable Development Goals (SDG), Maghreb, Group 5 Sahel, Security, Governance, Poverty.

El balance de los Objetivos Del Milenio

En el año 2000, las Naciones Unidas adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)², que comprendían ocho planes ambiciosos destinados a erradicar la pobreza extrema y el hambre en el mundo, a defender la dignidad humana, la igualdad y la equidad. Constituyeron un primer paso a la hora de plantear los desafíos que debería afrontar la sociedad internacional del siglo XXI.

En 2015, el secretario general, Ban Ki-Moon, en el informe de evaluación de los ODM hizo alusión a los éxitos obtenidos en su implementación debido al compromiso adquirido por los líderes internacionales. A pesar de ello, se mostraba consciente de la persistencia de las desigualdades y las deficiencias de los progresos en muchas áreas, concluyendo en la voluntad de impulsar las dimensiones económicas, sociales y ambientales para unos nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³. En definitiva, valoraba estos alcances como un trabajo sin completar que requeriría de un esfuerzo aún mayor de la comunidad internacional. La revisión de los logros alcanzados mostró entonces la necesidad de diversificarlos, ampliarlos e implicar un número superior de actores a fin de conseguir los fines promovidos en aquellas bases iniciales.

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General dio luz verde a los renovados objetivos, que implican una auténtica revolución en la gobernanza mundial. A diferencia de los establecidos a comienzos del milenio, quince años después, se apuesta por la universalidad, al promover la participación de todos los actores de la sociedad internacional. Es decir, incluidos los países desarrollados y otros actores no gubernamentales que actúan en otros planos como son el nacional, el municipal o el local, además de promover una activación de la sociedad civil. Cada Estado debe establecer su propio plan estratégico para alcanzar lo que ha pasado a ser una agenda de 17 objetivos definidos a través de 169 metas con el fin de «transformar nuestro mundo», como fue titulado el documento. Es un punto de inflexión que deberá pasar a ser revisado en 2030.

De los Objetivos del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en África

Aunque se puede hablar de éxitos globales, el balance de los años previos demuestra que no en todas las regiones se ha avanzado al mismo ritmo. En el continente africano, la pobreza todavía se estima en alrededor del 48 %. Esto significa que

² «Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015». Nueva York, 2015, en: https://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf.

³ Naciones Unidas: «Objetivos de Desarrollo Sostenible», Nueva York, 2015. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

quedan muchos de los objetivos marcados en la agenda por cumplir, aunque no se puede negar el avance general que han supuesto en África los ODM.

La riqueza africana ha crecido en los últimos quince años en un promedio del 5 %, incluso superior a la media mundial del 3 % (ODM 1). No obstante, las oportunidades de empleo para la mayoría de la población siguen siendo escasas, especialmente para los jóvenes y mujeres, lo cual condiciona el progreso continental en el futuro. Existe una economía informal muy extendida.

La seguridad alimentaria y la nutrición están condicionadas por los efectos del cambio climático y por los conflictos. A ello se han sumado epidemias como la del ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona.

Respecto a la educación, se han registrado avances notorios. Prácticamente la totalidad de la población infantil está escolarizada en primaria (ODM 2), alcanzándose la paridad en la escolarización de las niñas (ODM 3). Sólo en casos como Níger, Chad o Costa de Marfil persiste un 50 % de analfabetos. El número de mujeres parlamentarias ha aumentado en un 15 %.

En África subsahariana, la tasa anual de reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años fue más de cinco veces mayor entre 2005 y 2013 que la del período comprendido entre 1990 y 1995 (ODM 4). La salud reproductiva se mantiene como un tema pendiente, lejos de cumplir las metas esperadas (ODM 5). Sólo cuatro países africanos, Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, Eritrea y Ruanda, han logrado reducir en un 75 % la tasa de mortalidad materna. Ello se explica porque siguen siendo habituales los embarazos juveniles, la falta de personal sanitario especializado y las dificultades de acceso a programas de planificación familiar. La mortalidad por causa de enfermedades como el sida, la malaria y la tuberculosis sigue siendo muy elevada en el continente africano, donde se registran la mitad de los casos mundiales por estos motivos (ODM 6).

Las metas relativas a la emisión de dióxido de carbono hacia la atmósfera no se han resuelto positivamente (ODM 7). En el período definido para los ODM hubo 38 países africanos que aumentaron sus emisiones frente a 16 que las redujeron. Al mismo tiempo, el continente se encuentra muy afectado por el cambio climático. En contrapartida, como hecho revelador hay que indicar que 32 de los países africanos han conseguido alcanzar la meta de preservar un 10 % de su territorio y áreas marítimas como zonas protegidas.

El acceso al agua potable y los servicios básicos de saneamiento está lejos de lo esperado, siendo muy apreciable la diferencia de las condiciones entre las ciudades y las zonas rurales. El Magreb, con un 91 % de acceso para la población, representa una situación privilegiada.

El comercio africano se ha visto perjudicado por las medidas proteccionistas de los países del Norte. En cambio, se ha experimentado un avance muy significativo en la implementación de la telefonía móvil, que ha pasado de ser un medio limitado a

que 81 de cada 100 habitantes puedan tener acceso a un teléfono en la actualidad. También se ha expandido el uso de Internet, reduciéndose el desnivel respecto a los países desarrollados (ODM 8).

A pesar de los avances logrados con los ODM, África sigue siendo el continente más retrasado, lo cual no ha impedido que se siga otorgando una especial atención a la consecución de estos objetivos. De cara a su renovación, la Unión Africana redactó un texto titulado «Common Africa Position» en el que ya se recogen muchas de las aspiraciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que determinarán la agenda internacional hasta 2030.

Por tanto, el continente africano adquiere una relevancia especial en la implementación de los ODS. Además, la región Magreb-Sahel es foco de atención prioritario de los intereses estratégicos de la Unión Europea en el Mediterráneo. Hacia esta zona se dedican ingentes recursos económicos y esfuerzos humanos en la proyección de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Figura 1. Área estratégica Magreb-Sahel



Fuente: www.bing.com.

Condicionantes generales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región Magreb-Sahel

De manera general se puede decir que existen unos requisitos para poder alcanzar los logros que implican las metas propuestas en cada uno de los 17 ODS⁴: la integración de los objetivos en los planes sectoriales que perfilen las prioridades nacionales; la coordinación de las políticas públicas; la consolidación de mecanismos de información estadística; el seguimiento y evaluación de la ejecución; la disposición de recursos nacionales para su financiación, puesto que la ayuda internacional resulta insuficiente; la lucha contra la corrupción y una mayor eficacia de los servicios públicos, garantizados tanto por una transparencia económica como política, y, finalmente, en el caso concreto que nos atañe en este análisis, la evolución del proceso de integración entre los países magrebíes, así como de estos con la región del Sahel.

En cualquiera de los países de la zona Magreb-Sahel existen dos condicionantes comunes a toda sociedad, que son factores imprescindibles para alcanzar lo expuesto más arriba: la seguridad y la gobernanza. Además de comunes, resultan prioritarios, puesto que sin su consecución será prácticamente imposible que pueda progresar ninguno de los objetivos que deberían conducir al desarrollo sostenible.

Contextualizar el escenario en el que se deberán implementar los ODS es importante, ya que sólo así se podrán apreciar las dificultades para la conquista de sus metas y valorar en su justa medida su obtención en la región.

Seguridad y gobernanza

La vinculación que la Unión Europea establece entre seguridad y desarrollo ha sido con frecuencia objeto de crítica y debate, especialmente por parte de los actores no gubernamentales. Sin embargo, el contexto mundial acontecido desde el comienzo del presente siglo no deja dudas de la conexión directa entre estos dos factores. Así ha sido repetidamente recogido por los informes de las Naciones Unidas, haciéndose eco de las palabras de quien fuera su secretario general, Kofi Annan.

En 2003, en el documento del Consejo de la Unión Europea sobre la «Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa más segura en un mundo mejor» todavía se presentó la correlación entre estos dos factores como una innovación, pero dos años más tarde, en 2005, ya existía un pleno consenso europeo en los razonamientos que los conectaban de manera recíproca. Por tanto, como se difundiría desde entonces,

⁴ LARBI, Jaidi. «El Magreb frente a los retos de la Agenda 2030». *Afkar/Ideas*. Invierno de 2016/2017, disponible en: https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/afkar/afkar-52/afkarideas52_magreb_agenda_jadi.pdf, p. 55.

no puede haber desarrollo sostenible sin paz y seguridad, a la vez que sin desarrollo y erradicación de la pobreza tampoco se podrá lograr una paz sostenible. Si en algo se ha evolucionado en los últimos años es en el esfuerzo de profundizar en este enfoque

buscando las verdaderas causas profundas que provocan esos desafíos y amenazas para que sea posible el desarrollo humano y la preservación de los recursos naturales imprescindibles para ello.

Esta reflexión resulta trascendental a fin de poder entender cómo la comunidad internacional ha ido abordando la reforma del sector de seguridad y desarme o la desmovilización y reintegración de las distintas partes beligerantes después de los conflictos. De esta forma, lo que se persigue es evitar que los países afectados por estos queden atrapados en manos de Gobiernos débiles y la constante reactivación de los enfrentamientos.

En la zona Magreb-Sahel, el terrorismo originariamente tuvo dos focos de expansión bien definidos: Argelia y Nigeria⁵. Desde Argelia, procede de los sectores que enraízan su acción al final de los años noventa, tras la fuerte represión sufrida en el contexto de la guerra civil. Este es caso del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), fusionado desde 2006 con al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y, posteriormente, desde 2013, en relación con el Movimiento para la Unicidad y Yihad en África Occidental (MUYAO), con quienes crearon el grupo armado al *Murabitún*. Los vínculos de este grupo con al Qaeda lo convierten a priori en rival del Estado Islámico o *Daesh*.

Los países del Magreb no habían sido vistos como una amenaza a la estabilidad europea hasta el estallido y evolución de la Primavera Árabe desde 2011. Estos Estados no se caracterizaban por tener un alto riesgo de fragilidad, sin embargo, en el presente los índices que miden sus datos los sitúan cerca de los que caracterizan a los países del Sahel. Ello ha incrementado todavía más el desequilibrio ya existente entre los países europeos y norteafricanos en la región del Mediterráneo.

La guerra de Libia, que puso fin al régimen de Gadafi en 2011, y el posterior colapso del proceso de transición hacia la instauración de un gobierno democrático han sido los detonantes para la propagación de la inseguridad tanto entre sus vecinos del Magreb como en la zona del Sahel. El tribalismo característico de la Jamahiriya, creada por el coronel libio, se ha reproducido de forma incontrolada por todo este territorio. Las Naciones Unidas, orientadas a buscar una solución política a la situación, han chocado con esta dificultad que parece insalvable. El balance es la división política interna entre el Congreso General Nacional en Trípoli, bajo control

⁵ BOSERUP, Rasmus Alenius y MARTÍNEZ, Luis. «Europe and the Sahel-Maghreb Crisis». Danish Institute for International Studies. Diis Report. 2018, n° 3, disponible en: http://pure.diiis.dk/ws/files/1395631/DIIS_Report_03_EUROPE_AND_THE_SAHEL_MAGHREB_CRISIS_web.pdf, pp. 11-13.

del presidente Favez al Sarraj, y la Cámara de los Representantes de Tobruk, asociada a la figura del general Haftar. Paralelamente, esta división ha hecho mella en las posiciones internacionales, de tal forma que mientras la Unión Europea y Estados Unidos se inclinan hacia la legitimidad de Al Sarraj, otros como Francia, Rusia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí respaldan a Haftar.

El resultado es que la descomposición del Gobierno libio está sirviendo para el empoderamiento en el terreno de milicias que se alimentan de los tráficos ilícitos de personas, armas y drogas. La porosidad de las actuales fronteras libias ocasiona que todas estas actividades propias del crimen organizado transfronterizo se hayan extendido a la región del Sahel, donde los Estados no tienen capacidad, ni siempre la voluntad firme, de hacer frente a esta amenaza. Hay que tener en cuenta que en esta zona se ubican los países con mayor índice de pobreza del mundo.

A la situación de Libia se ha sumado la guerra de Mali que, desde 2012-2013, viene siendo otro de los escenarios clave para la desestabilización regional. Ha sido un escenario perfecto desde donde se han planificado secuestros, atentados y ataques terroristas perpetrados en otros países en el Sahel y en el Magreb, con especial incidencia en Argelia y Libia.

Figura 2. Rutas de los movimientos migratorios africanos.



Fuente: www.elordenmundial.com.

El terrorismo yihadista se ha expandido por estos países, constituyendo una verdadera amenaza incluso para su integridad territorial. Los yihadistas se han valido estratégicamente de una política matrimonial que les ha proporcionado la protección

de las tribus locales más importantes y el acceso a la financiación proveniente de las rutas de contrabando habituales que atraviesan el desierto del Sahara. De igual modo, otros actores no gubernamentales perniciosos, como las milicias armadas o katibas, se han multiplicado al albur de estas circunstancias.

Milicias y mafias son la mayor lacra para el desarrollo, pues forman parte del modus vivendi local en muchas de las tribus de la zona. Son muchas las que actúan por libre, ejerciendo su extorsión. Incluso a lo mejor no son ni contrarias al Gobierno, pero han sustituido los servicios que estos deberían haber prestado a los ciudadanos, pues proporcionan una protección y medios de subsistencia que no ofrece el propio Estado. Por tanto, tienen una mayor compenetración con los habitantes del medio rural y los nómadas que los propios burócratas públicos o los soldados de los ejércitos oficiales o los cooperantes internacionales, con frecuencia víctimas de secuestros, lo cual ha frenado muchos de sus proyectos.

La violencia y el abuso de poder de las Fuerzas Armadas locales, habitualmente sujetas a la corrupción, los conflictos étnicos y tribales, el crecimiento rápido de la población y la falta de expectativas en el mercado laboral local invitan a muchos individuos a sumarse a los grupos contrabandistas y a los movimientos migratorios que se dirigen hacia el norte de África y a la Unión Europea. El deterioro de la seguridad de estas áreas las ha convertido en un foco de radicalización ideológica para terroristas dispuestos a sumarse a la yihad global, que discurre en otros teatros de operaciones mundiales actualmente activos.

Esta amenaza motivó el lanzamiento de la Operación Serval, que llevó a la intervención de las Fuerzas Armadas francesas, bajo el paraguas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre enero de 2013 y julio de 2014. Coincidió prácticamente con la finalización de la Operación Épervier en Chad. A continuación, fueron remplazadas por la Operación Barkhane, en marcha hace ya casi cinco años, que con la participación de los Estados del G5 Sahel tiene como finalidad la lucha contra el terrorismo en aquel espacio.

Por otro lado, desde 2002, el otro escenario de expansión del terrorismo ha sido el territorio de Nigeria, donde se ubica el grupo Boko Haram, igualmente fortalecido a raíz de la desestabilización de Libia, lo que le ha llevado a vincularse a Daesh en 2015. Su campo de acción se ha ampliado hacia Níger y Chad. En ambos casos, estos países han quedado completamente expuestos a la violencia, que se ha cebado con una población con muy bajos niveles de desarrollo y con miles de personas que transitan en rutas sahelianas huyendo de sus efectos.

En definitiva, la pobreza es el mejor banderín de enganche para involucrar a la población saheliana en el crimen organizado y el terrorismo. Al contrario de lo que sucedió en los países del Magreb en las últimas décadas, en las que se reprimieron los grupos terroristas, los países del Sahel han tenido una cierta connivencia con estos, permitiendo su existencia e incluso pactado con ellos siempre que no atacaran a los intereses centrales del Estado.

Integración regional e intervención internacional

Este planteamiento permite comprender como primera necesidad, si se pretende establecer las bases de un desarrollo sostenible, la integración regional para afrontar la amenaza de los conflictos. Actualmente, cualquier Gobierno de la región está convencido de la imposibilidad de resolver estas circunstancias por sus propios medios sin contar con la coordinación y la cooperación internacional. No obstante, las expectativas no resultan excesivamente alentadoras al respecto, a pesar de los avances que se están produciendo en los últimos años. Ello se debe a la persistencia de las diferencias entre los dos grandes hegemones regionales: Argelia y Marruecos.

En 2010, la inestabilidad y la tensión en el espacio Magreb-Sahel llevó a Argelia a promover con Mauritania, Níger y Mali la iniciativa conocida como *Pays du Champ*, que surgió con la ambición de crear una fuerza de intervención, dirigida por un Estado Mayor Conjunto con base en Tamanrasset al sur de Argelia, y un servicio de inteligencia compartido para combatir el terrorismo y el crimen organizado regional transnacional⁶. Las consecuencias de la crisis de Libia pusieron de manifiesto la importancia de dicha iniciativa. A partir de 2012 el progresivo deterioro de la situación en Mali, en vez de reforzar su objetivo a la hora de pasar a la práctica, sirvió para poner de relieve las excesivas diferencias debidas a las distintas capacidades militares y recursos financieros entre estos Estados. Así, la seguridad saheliana quedó sujeta a las operaciones desplegadas por la intervención de las Fuerzas Armadas francesas, que era precisamente lo que los argelinos habían tratado de evitar⁷.

En 2017, esta iniciativa volvió a ser reactivada desde el Gobierno de Nuakchot al amparo de las presiones del de Argel, pero, para algunos observadores, esto no respondía más que a un intento de socavar la fuerza antiterrorista regional de otra iniciativa paralela, la del Grupo 5 Sahel, en la que también participa Mauritania junto a Burkina Faso, Níger, Chad y Mali⁸. Esta ha dado lugar a la implicación internacional de potencias no africanas, más concretamente las que son donantes de su presupuesto: Francia y Alemania singularmente, la Unión Europea, Estados Unidos, aunque persiste en su resistencia a la financiación de futuras misiones de

⁶ «Lutte anti-Aqmi : les “pays du champs” en conclave à Bamako». *Jeune Afrique* (21 de mayo de 2011), en: <https://www.jeuneafrique.com/181028/politique/lutte-anti-aqmi-les-pays-du-champs-en-conclave-bamako/>.

⁷ SIDYA, Cheikh. «Mauritanie: des chefs militaires d’Algérie, du Niger et du Mali chez Ould Abdel Aziz». *Le 360* (16 de agosto de 2017), en: <https://m.le360.ma/afrique/mauritanie/politique/2017/08/16/14284-mauritanie-des-chefs-militaires-dalgerie-du-niger-et-du-mali-chez-ould-abdel-aziz-14284>.

⁸ «Le “G5 Sahel” crée une force antidjihadiste en présence d’Emmanuel Macron». *Le Parisien* (2 de julio de 2017), en: <http://www.leparisien.fr/international/le-g5-sahel-cree-une-force-antidjihadiste-en-presence-d-emmanuel-macron-02-07-2017-7104102.php>.

paz auspiciadas por la Unión Africana⁹, Rusia¹⁰, Arabia Saudí¹¹, Emiratos Árabes Unidos¹² y China¹³.

A pesar de contar con el beneplácito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS R.2359, 21 de junio de 2017), tras la consulta a la Unión Africana, Argelia ha manifestado su oposición al considerarla una injerencia internacional en los asuntos africanos¹⁴. Por el contrario, Marruecos no ha dejado pasar la oportunidad de incrementar su influencia sobre el Sahel y el conjunto de Estados africanos, rivalizando con las aspiraciones argelinas. El respaldo al G5 Sahel desde la cancillería de Rabat se enfoca tanto hacia los aspectos militares como hacia la formación religiosa de imames para evitar la radicalización en las mezquitas.

Para el reino alauí esta iniciativa representa una vía para potenciar su papel como actor capital en la estabilidad y seguridad africana, esperando obtener de ello beneficios en su proyección exterior a todos los niveles. Inicialmente ofrece un canal de entendimiento para la mejora de sus relaciones con Mauritania, frecuentemente tensas por las críticas del Gobierno de Nuakchot por la posición marroquí en el Sahara Occidental. Además, desde 2017, tras su ingreso en la Unión Africana, sigue pendiente de su adhesión a la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO; ECOWAS, por sus siglas en inglés), organización a la que ya pertenecen tres de los países del G5 Sahel: Mali, Burkina Faso y Níger. Con ellos ya mantiene prolíferas relaciones bilaterales. Marruecos también podría fortalecer sus intereses estratégicos hacia la Unión Europea, por su posición clave en la ruta de los movimientos migratorios, como hacia sus principales aliados árabes, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, por la disposición de estos a financiar la estabilidad regional¹⁵.

Por tanto, si por una parte resulta ser un elemento positivo la mayor integración de Rabat en los asuntos africanos, de los que ha estado marginado por mucho tiempo, a la vez es preocupante la competencia en materia de seguridad y cooperación que sigue caracterizando a las potencias magrebíes entre sí y que ha sido causa del freno

⁹ KELLY, Fergus. «G5 Sahel leaders again call for UN assistance to fund Joint Force». *The Defense Post* (6 de febrero de 2019), en: <https://thedefensepost.com/2019/02/06/g5-sahel-joint-force-leaders-call-un-funding/>.

¹⁰ «Russia begins to assist Sahel region states in fighting terrorism». Tass (31 de octubre de 2017), en: <https://tass.com/politics/973296>.

¹¹ «Saudi Arabia pledges 100 million euro in anti-terror aid to Sahel states». *Saudi Gazette* (8 de diciembre de 2018), disponible en: <http://saudigazette.com.sa/article/549718/SAUDI-ARABIA/Saudi-Arabia-pledges-100-million-euro-in-anti-terror-aid-to-Sahel-states>.

¹² «UAE reaffirms commitment to support G5 Sahel Joint Force». UAE Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation. News, 25 de febrero de 2018, disponible en: <https://www.mofa.gov.ae/EN/MediaCenter/News/Pages/25-02-2018-UAE-Sahel-States.aspx>.

¹³ «China backs UN for financially supporting G5 Sahel force». *China.org.cn* (11 de enero de 2019), disponible en: http://www.china.org.cn/world/2019-01/11/content_74361930.htm.

¹⁴ «Sahel Countries Keep Algeria out of Security Meeting». *The North Africa Post* (20 de marzo de 2018), en: <http://northafricapost.com/22775-sahel-countries-keep-algeria-security-meeting.html>.

¹⁵ FAKIR, Intissar. «Morocco Looks South». Carnegie Middle East Center. 23 de enero de 2019, en: <https://carnegie-mec.org/diwan/78189>.

a otras iniciativas regionales anteriores. Buena muestra de ello ha sido el caso de la Unión del Magreb Árabe (UMA), que debería haber sido un instrumento para la integración y el desarrollo.

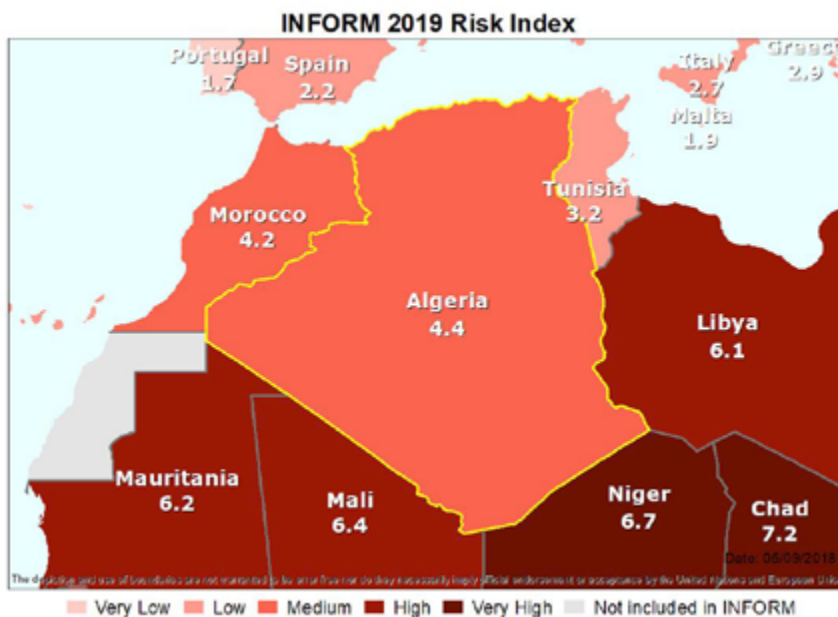
Objetivos de Desarrollo Sostenible

Por lo expuesto en el epígrafe anterior, se entiende que todo este conjunto de países se presenta como una zona muy vulnerable. Así queda reflejado en los datos aportados por el INFORM (Index for Risk Management) en el primer informe cuatrimestral de 2019¹⁶.

Figura 3. Mapa de los índices de riesgos globales en el área Magreb-Sahel.

Fuente: www.inform-index.org.

En una primera aproximación global se encuentran datos reveladores de la situación



regional. Entre los del Magreb, en una escala valorada del 1 a 10 en el Índice General de Riesgos, todos los países han superado los valores del año pasado en el primer

¹⁶ INFORM INDEX FOR RISK MANAGEMENT. «INFORM Global Risk Index Mid2019». 31 de marzo de 2019, en: <http://www.inform-index.org/>; mapa en datos de Argelia: <http://www.inform-index.org>.

cuatrimestre de 2019. El caso más estable es el de Túnez con 3.2 —el resto: Marruecos 4.2, Argelia 4.4, Mauritania 6.2 y Libia con 6.1—. Los casos más preocupantes son el de Marruecos y Mauritania, con una tendencia ascendente significativa. Esta percepción general se dispara en los países del Sahel, entre los que algún caso de los considerados en este estudio se muestra con un alto índice de riesgo: Burkina Faso 5.3, Mauritania 6.2, Mali 6.4, Níger 6.7 y Chad 7.2. En estos casos, las fluctuaciones entre 2018 y 2019 han tendido a la baja en Burkina Faso, Níger y Chad, casi medio punto, pero no en Mali, que casi lo ha incrementado.

A pesar de la última tendencia descendente, en la zona Magreb-Sahel, Chad, Níger y Libia se encuentran entre los países del mundo con mayor probabilidad de padecer crisis humanitarias; como, de hecho, ya sucede. Si se comparan los datos con los de los países vecinos a los de nuestro estudio, Camerún está claramente amenazado por la situación de Nigeria y Chad, que aparecen como grandes focos de riesgo. Circunstancia similar a la que padece Senegal, especialmente por Malí, pero también por Mauritania. Y dentro de la zona aquí tratada, se puede apreciar la amenaza a la seguridad que implica todo el Sahel y Libia hacia el Magreb central: Marruecos, Argelia y Túnez.

El riesgo valorado en este índice se calcula por la combinación de tres factores: los peligros reales o a los que se encuentran expuestos, ya sea por causas naturales o humanas; los indicadores de vulnerabilidad, basados en datos socioeconómicos como en los referentes a sectores humanos, y las carencias en las capacidades para afrontar estos riesgos, fundamentadas en las instituciones y las estructuras. Un análisis intercambiando los indicadores en la zona Magreb-Sahel permite apreciar con nitidez cuáles son los aspectos más urgentes hacia los que deberían ir enfocados los ODS de cara a la aplicación de soluciones hasta 2030.

Figura 4. Cuadro del Índice General de Riesgos. Extracto de países del Magreb- Sahel.

COUNTRY	ISOP	Sanitation	Flood	Tsunami	Tempest/Cyclone	Drought	Material	Physical/Climatic	Prosthetic/Climatic	Current Safety	Instability	HAZARDOUS	Development & Exposure	Instability	And/Dependency	Weak Economy	Unemployed people	Health/Climate	Childhood	Minority/ethnic	Alcohol/Drugs	Other Vulnerable	Vulnerable Storage	VULNERABILITY	CRIS	Governance	Neoliberalism	Communism	Physical	Health/Health	HAZARDOUS	LACK OF CAPACITY	INDEX	RISK CLASS
Algeria	DZA	5.5	5.2	4.6	0.0	4.1	4.1	7.8	0.0	5.2	4.7	3.8	5.3	8.1	5.3	8.1	3.5	3.1	3.2	1.7	0.9	4.8	5.5	3.5	4.4	5.9	2.5	4.8	4.5	4.3	4.7	4.3	Medium	
Burkina Faso	BFA	3.1	4.5	0.0	0.0	0.0	2.4	5.5	0.0	3.9	3.5	8.1	3.4	3.0	5.3	4.8	5.7	8.3	3.1	8.2	3.8	4.1	5.7	3.2	6.1	4.7	0.0	2.4	4.7	7.2	5.8	4.9	Medium	
Cameroon	CMR	3.7	5.3	0.0	0.0	3.1	2.3	9.7	0.0	8.8	4.1	7.8	4.3	1.8	5.0	6.1	8.8	3.9	4.0	3.9	5.1	5.3	2.3	7.1	8.9	5.8	4.3	7.8	5.5	5.9	5.7	7.2	High	
Chad	TCD	3.1	7.5	0.0	0.0	1.4	3.4	10.0	0.0	7.6	5.5	3.4	7.3	2.3	7.2	4.5	5.1	4.8	1.4	7.8	7.0	7.8	7.5	4	3.3	3.0	5.2	1.8	3.8	5.5	5.3	7.7	Very High	
Libya	LYB	5.4	2.5	7.3	0.0	1.0	4.5	3.9	0.0	6.8	8.4	3.2	2.3	1.5	2.6	7.6	4.7	1.1	3.0	1.2	0.0	5.1	4.9	4	3.4	3.4	2.5	5.1	3.7	4.3	5.8	5.1	High	
Mali	MLI	3.1	7.3	0.0	0.0	1.1	3.1	9.8	0.0	6.6	6.1	5.2	5.5	4.0	7.8	5.6	2.8	7.2	3.1	2.4	3.8	4.8	4.8	4.3	4.3	5.9	2.3	2.4	3.8	7.9	7.8	6.4	High	
Mauritania	MRT	3.1	8.5	4.7	0.0	1.1	5.4	5.1	0.0	3.6	4.7	8.9	5.1	2.5	5.5	6.5	2.8	5.2	0.0	3.6	6.6	6.4	4.2	4.3	4.3	5.9	7.0	4.4	7.8	7.8	7.8	5.5	High	
Morocco	MAR	3.3	5.9	6.7	0.0	0.2	4.8	5.7	0.0	4.8	4.4	5.7	5.2	1.1	6.4	2.2	3.0	1.1	3.0	1.3	1.8	2.8	5.3	5.3	5.5	5.6	2.4	4.2	4.4	4.3	4.9	4.1	Medium	
Niger	NER	3.1	7.8	0.0	0.0	0.6	2.7	9.7	0.0	6.8	5.5	8.7	5.1	5.7	7.7	7.2	4.1	4.8	3.9	4.1	4.9	6.7	7.8	5.3	5.5	5.9	0.1	7.9	6.7	7.6	6.6	6.6	Very High	
Nigeria	NGA	3.1	8.3	0.0	0.0	0.1	2.4	10.0	0.0	6.4	6.0	8.9	4.3	0.0	5.2	7.8	4.2	7.4	2.1	3.3	5.1	6.1	5.3	2.8	7.1	5.0	6.2	2.3	3.4	7.8	6.6	6.8	6.8	High
Senegal	SEN	3.1	4.3	6.4	0.0	1.0	4.4	5.1	0.0	3.6	4.8	8.2	5.9	2.1	5.0	4.8	2.4	3.3	3.0	4.9	2.9	3.8	5.8	4.7	5.0	5.2	4.3	4.2	4.4	5.3	5.8	4.5	Medium	
Tunisia	TUN	4.1	3.3	7.5	0.0	1.1	4.8	3.3	0.0	2.7	3.7	3.1	3.4	1.3	2.7	0.9	1.4	4.8	3.3	1.4	0.7	6.8	1.8	1.1	5.4	5.9	3.2	2.4	3.9	3.2	4.7	3.2	Low	

Fuente: INFORM GRI Mid2019 (1/4/2019).

Cruzando los datos, la situación de Chad resulta la más alarmante. No sólo se ha visto afectado por la violencia de grupos armados procedentes de Nigeria, sino que además reúne carencias muy importantes en las circunstancias que definen la vulnerabilidad y la capacidad para hacer frente a estas amenazas. En cuanto a las primeras, se perfila por unos índices de pobreza muy elevados, que el PNUD sitúa en un umbral del 46,7 % en la última década¹⁷. A lo que hay que sumar que este territorio se ha convertido en refugio de los que huyen de los países vecinos, no sólo de Nigeria, sino también de la República Centroafricana, sometida a los ataques del Movimiento Nacional para la Liberación de la República Centroafricana y Revolución y Justicia. ACNUR, en enero de 2018, daba un cálculo de 545 000 refugiados en Chad¹⁸. Este país cuenta con importantes recursos procedentes de la explotación del petróleo que se halla en

¹⁷ NACIONES UNIDAS. «Índices e indicadores del desarrollo humano: actualización estadística de 2018». Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nueva York, 2018, en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf. (Tabla 6: Índice de Pobreza Multidimensional: países en desarrollo).

¹⁸ «Miles de refugiados huyen hacia Chad tras brote de violencia en la República Centroafricana, advierte ACNUR». Noticias ONU (5 de enero de 2018), en: <https://news.un.org/es/story/2018/01/1424632>.

su subsuelo¹⁹, de cuya extracción se encargan empresas norteamericanas y chinas. A pesar de ello, su economía sigue teniendo una enorme dependencia de la agricultura y productos textiles. El problema radica en la falta de una base institucional sólida para alcanzar los beneficios esperados. La corrupción y la mala gobernanza, unido a la limitación de infraestructuras, han hecho mella en las posibilidades de un desarrollo sostenido. La combinación de estos factores explica que Chad aparezca en el puesto más alto de los índices de riesgos.

Es un caso similar al de Níger, en el que se repite el mal aprovechamiento de los recursos naturales, sobre todo el uranio, en esta ocasión, y la visión patrimonialista del Estado sobre estos; la violencia fruto de la rivalidad interétnica y la procedente de sus vecinos; una dependencia de la ayuda exterior todavía mayor, y unas peores condiciones climáticas. En Mali y Mauritania lo más alarmante es la falta de capacidades para hacer frente a esta situación, que se repite como en los otros casos.

Se puede observar que dentro de África, y en concreto en la zona que abordamos, los Estados del Magreb son los que en mayor medida han alcanzado a cumplir con los ODM —la excepción es Libia, que registra un 9.1 entre los países deficitarios en justicia y paz—. Ante los ODS, estos países tienen que plantearse qué logros son los que necesitan ser reforzados y consolidados y qué otros siguen siendo asignaturas pendientes. Los Gobiernos regionales han incluido medidas destinadas a la implementación de los ODS en sus programas de desarrollo, iniciándose con ello protocolos destinados a la reforma institucional y normativa²⁰.

Una de las principales dificultades que deben afrontar los Estados magrebíes respecto al crecimiento continuo de su desarrollo económico es su grado de dependencia internacional. Ya sea por los hidrocarburos en el caso de Argelia, por los recursos minerales en el de Mauritania o por las manufacturas y el sector del turismo en Marruecos y Túnez, el resultado es que sus economías están sujetas a la fluctuación de coyunturas externas que se escapan a su control. Todo ello agravado con los efectos del cambio climático, pues la región se caracteriza por el alto déficit hídrico, y el aumento la desertización, que condiciona directamente el desarrollo agrario. Las posibilidades de que ello ocurra son de 10 puntos sobre 10 en los casos de Mauritania, Túnez y Libia, 9.1 en Marruecos y 8.1 en Argelia²¹. Igualmente, se presta poca atención a los retos que plantea la conservación del medioambiente. Su deterioro cuesta entre un 2 % y 5 % del PIB, llegando al 17 % en el caso de Mauritania²².

¹⁹ COLOM JAEN, ARTUR. «Petróleo, gobernanza y conflicto en el Chad». ARIN^o 73/2008. Real Instituto Elcano, 4 de julio de 2008, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/africa+subsahariana/ari73-2008.

²⁰ LARBI, Jaidi. Invierno de 2016/2017, *op. cit.*, pp. 52-53.

²¹ INFORM INDEX FOR RISK MANAGEMENT. 31 de marzo de 2019, *op. cit.*

²² LARBI, Jaidi. Invierno de 2016/2017, *op. cit.*, pp. 52-53.

La situación en el Sahel respecto a los índices de desarrollo sostenible alcanzados como resultado de la puesta en marcha de los ODM es muy diferente de la de sus vecinos del norte de África. Esta región está sujeta a continuas crisis agravadas con frecuencia por la escasez o falta de distribución de los recursos. De hecho, Chad, con 8.2 puntos, y Níger y Burkina Faso, ambos con 7.6²³, se hallan entre los países con mayores deficiencias de cara a los ODS, especialmente a lo que se refiere a la pobreza (ODS 1); Chad, con 8.9, y Níger, con 8.1, vuelven a coincidir respecto a la sanidad (ODS 3), sumándose a estos Mali, con 7.5, y en cuanto a la paz y justicia (ODS 16), Chad, con 8.7.

Un repaso temático por los ODS más significativos para la región ofrece una visión más pertinaz de las diferencias entre Magreb y Sahel, las distintas circunstancias y permite plantear algunas de las respuestas necesarias.

Fin de la pobreza (ODS 1)

Como define este objetivo la pobreza se caracteriza por diferentes manifestaciones tales como el hambre, la malnutrición, la falta de vivienda digna y el acceso limitado a servicios básicos como son la educación y la salud.

Figura 5: Tabla de los índices de pobreza en los países del Magreb-Sahel

PAÍS	Habitantes (millones) (2017-2030)*¹	PIB (Total/PC) (Miles Mill / \$)*² (2017)	Pobreza Nacional (%)*³ (2006-2017)	IDH (Valor- Puesto)*⁴ (2017)
Argelia	41,3 – 48,8	574,9 - 13.914	2,1	0,754 - 85
Túnez	11,5 – 12,8	125,1 - 10.849	15,2	0,735 - 95
Libia	6,4 -7,3	114,0 - 17.882	-	0,706 - 108
Marruecos	35,7- 40,9	271,6 - 7.485	8,9	0,667 - 123
Mauritania	4,4 – 6,1	15,9 - 3.598	31,0	0,520 - 159
Mali	18,5 – 27,1	37,3 - 2.014	43,6	0,427 - 182
Burkina Faso	19,2 – 27,4	32,7 - 1.703	40,1	0,423 - 183

²³ Datos de Inform Report 2018.

Chad	14,9 -21,5	26,3 - 1.768	46,7	0,404 - 186
Níger	21,5 – 35,0	19,9 - 926	44,5	0,354 - 189

Fuentes: Elaboración propia con datos de PNUD, 2018

*1 Tabla 7: Tendencias poblacionales.

*2 Tabla 10: Ingresos nacionales y composición de recursos.

*3 Tabla 6: Índice de pobreza multidimensional: países en desarrollo.

*4 Tabla 1: Índice de Desarrollo Humano y sus componentes.

Según se recoge en el Informe sobre los Índices e Indicadores de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD en 2018, se observan diferencias muy marcadas entre el Magreb y el Sahel en cuanto a los niveles de pobreza. Entre todos ellos, Argelia y Túnez se sitúan en el *ranking* de los países con desarrollo alto; Libia en el intermedio seguido muy de lejos por Mauritania, y el resto, los del Sahel, pasan directamente a los últimos puestos del nivel de desarrollo bajo. Comparando los casos extremos, en cifras se pasa de los 13 914 \$ per cápita en Argelia a los 926 \$ en Níger. Mientras que el umbral de la pobreza en el primero es del 2,1 %, con el 5,9 % de población en situación vulnerable y el 0,3 % en situación de pobreza extrema, en el segundo la pobreza nacional está en 44,5 %, con un 5 % en situación vulnerable y un 74,9 % en extrema. Estos contrastes son parejos a los índices de alfabetización, mientras que en Argelia el índice de deserción en la etapa de estudios primarios es del 6,4 %, en Níger se encuentra en el 35,6 %. Si a ello se añaden otros datos, como la población dedicada a la agricultura o a los servicios, nos encontramos con un 12,8 % y un 40,2 % respectivamente en Argelia, y, en Níger, un 75,6 % y 16,8 %.

Otro indicador que no debe pasar desapercibido es el ritmo de crecimiento de la población. Mientras que Túnez y Libia muestran una tendencia moderada en el incremento de nacimientos hasta el 2030, los Estados del Sahel en todos los casos tendrán que hacer frente a un salto considerable en el número de habitantes.

Por tanto, nos encontramos claramente ante desafíos mucho más acuciantes en el Sahel, en el que por sus distintas características todos los países representan el perfil típico de Estados fallidos.

Los recursos que abastecen a los países del Sahel provienen de tres fuentes: el sector agrario y ganadero (algodón en Burkina Faso, Mali y Chad; cacahuetes, arroz y pesca en Mauritania y Senegal y ganadería en general); de los recursos naturales (uranio en Níger; mineral de hierro en Mauritania; oro en Mali y Burkina Faso, y petróleo en Chad), y, por último, de las donaciones internacionales²⁴.

Además de la falta de diversificación de la producción y la vulnerabilidad de estos recursos, el clientelismo económico, las condiciones financieras impuestas por los donantes internacionales e incluso la dinámica política constituyen un obstáculo para que el ciudadano medio pueda acceder a estos recursos de forma habitual. Se

necesitan relaciones personales, intermediarios, para poder conseguir muchos de los servicios del Estado. En todo caso, estos servicios públicos benefician a los habitantes de las ciudades, dejando frecuentemente excluidos de ellos a los pobladores de zonas rurales o a la población seminómada. Estas circunstancias favorecen la prolongación de un sistema de supervivencia marcado por los valores religiosos y tradicionales y la ascendencia tribal que garantiza la solidaridad.

En estos países en los que los porcentajes de la población rural son elevados, el arraigo de esta práctica obstaculiza la promoción de las bases económicas de un Estado moderno. Esto explica la incapacidad de los Gobiernos para organizar un sistema fiscal que permita redistribuir la riqueza del país y el debilitamiento de los Estados por la evasión de impuestos. Los Gobiernos reciben préstamos financieros procedentes de los países árabes del Golfo, cuyas condiciones en los créditos son diferentes y acarrear menos intereses, pero esta financiación lleva pareja la construcción de mezquitas y el nombramiento de imames que fomentan el radicalismo religioso e impiden romper el funcionamiento tradicional de las comunidades. El salafismo está ganando terreno en toda la región Magreb-Sahel, especialmente en los países más pobres. La versión malakí del islam ocupa ya un lugar marginal en Mauritania y Mali y está en crecimiento en Chad y Níger²⁵. Es un obstáculo para la generación de una economía moderna que ocasione puestos de trabajo que permitan salir de la pobreza.

La falta de renovación de las élites políticas, su prolongación en el poder durante años, desmotiva a los sectores jóvenes de cara a buscar la prosperidad en sus propios países. Esto favorece la tendencia a la emigración hacia otros lugares.

Hambre y seguridad alimentaria (ODS 2)

La seguridad alimentaria es uno de los factores clave para superar esta situación. Según la definición de la FAO, ello implica el acceso físico y económico a suficientes alimentos para satisfacer las necesidades de cada persona.

OXFAM Intermón ofrece datos que señalan que en África hay más de 20 millones de personas pasando un hambre alarmante, siendo causas directas de esta situación los conflictos, los desplazamientos internos, la debilidad de los Gobiernos y el cambio climático.

Los países del Sahel padecen una vulnerabilidad crónica a la que se suman las circunstancias mencionadas en los últimos años.

²⁴ BOSERUP, Rasmus Alenius y MARTÍNEZ, Luis. 2018, *op. cit.*, p. 22.

²⁵ HOMMEL, Thierry (director). «Prospective des réalités sahéniennes 2030. Rapport final», 2018.

En la región Magreb-Sahel, desde 2012, la subalimentación de la población se ha incrementado, cambiando la tendencia al descenso de los años anteriores. En mayo de 2018, las Naciones Unidas aprobaron una partida presupuestaria de 30 millones de dólares para combatir el hambre en el Sahel, pero el cálculo es que se necesitarían 1370 millones.

Las revueltas árabes han expuesto a estos países al riesgo de la inseguridad alimentaria. En los países del Magreb en los últimos años se ha experimentado un progresivo aumento del precio de los alimentos. Se enfrentan a la necesidad de rediseñar los sistemas agrícolas para que puedan adaptarse al cambio climático y que puedan garantizar los recursos para evitar la cuantiosa importación de estos. Esta adaptación no sólo implica transformaciones técnicas, sino también de tipo político y social.

Mauritania padece gravemente los efectos del cambio climático, que afectan de forma estructural al desarrollo de la agricultura y la ganadería. En 2012 sufrió una sequía que ocasionó una de las peores crisis alimentarias. En el último año se ha repetido la situación. La expansión del yihadismo ha incrementado el número de refugiados en la frontera sur del país, que necesitan ayuda urgente. El debilitamiento de la economía de Mali, tras el conflicto del norte, ha ocasionado una inseguridad alimentaria y nutricional que ha llevado al desplazamiento de más de 4 millones de personas necesitadas de asistencia. Los ataques del grupo Boko Haram en Nigeria igualmente han provocado movimientos humanos en toda la región, extendiéndose hasta Níger, Chad y Camerún. Las dificultades en el reparto de la ayuda humanitaria y en el cultivo de las tierras han llevado al padecimiento de hambrunas a unos 6 millones de personas en la cuenca del lago Chad y más de 2,6 millones han huido de sus lugares de origen²⁶. En Burkina Faso, cerca del 40 % de la población vive con menos de 1,90 dólares al día.

Las acciones en torno a este objetivo están en el centro de la atención de los proyectos para alcanzar la Agenda 2030.

Educación de calidad (ODS 4)

Uno de los desafíos importantes en la educación se centra en el nivel de primaria. En estos países se tiende a concebir la educación preescolar como un lujo, sin llegar a entender las repercusiones que esta tiene en otros ámbitos de la sociedad, más allá del de la Enseñanza; por ejemplo, en lo relativo a hábitos de salud o de alimentación.

²⁶ INTERMÓN OXFAM. «Crisis lago Chad». Marzo de 2018, en: https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/RDC_CRISIS-LAGO-CHAD_marzo18.pdf.

En los países del Magreb, prácticamente desde los años ochenta, se universalizó la escolarización en la infancia. A pesar de ello no se ha superado el analfabetismo. Según datos del Banco Mundial en 2015²⁷, la tasa de iletrados en Libia era del 6 %, la mejor en comparación con otras como la de Argelia y Túnez que estaba en el 20 % o la de Marruecos, en el 30 %. Entre las causas que explican estas diferencias está el abandono de la escuela a corta edad. Asunto relacionado con la falta de implicación de los progenitores. La falta de centros vinculados al servicio público está también entre las carencias educativas. Las tasas de matriculación se ubican en algo más del 50 % según los países, pero resultan muy bajas en comparación con las cifras que se barajan en Europa (77 %), América Latina (73 %) o Asia (62 %).

En el Sahel, el índice de desescolarización en la educación básica se ha ido agravando a medida que los conflictos internos se han ido expandiendo. El alto nivel de violencia y el reclutamiento de niños y adolescentes por parte de los grupos armados explica el cierre de numerosas escuelas en Mali o Níger, pero también en Burkina Faso, donde los efectos del conflicto maliense han traspasado sus fronteras del norte. Allí se han producido 44 ataques a escuelas en los primeros meses de 2018, lo que ha afectado a 65 000 niños y a 2000 profesores. Se han cerrado 473 escuelas de las 664 existentes en la provincia de Soum²⁸.

La CEDEAO lanzó hace cuatro años un manual para la consolidación de la paz en el que, como medida preventiva, se instaba a la educación en derechos humanos, ciudadanía, democracia e integración regional. Este programa tiene un especial enfoque hacia aquellos países que han sufrido conflictos, puesto que son más fácilmente víctimas del reclutamiento por parte de grupos terroristas o mafias, de la violencia y de la explotación. En el caso de Níger ya se ha introducido en la enseñanza primaria como medida inspirada en las recomendaciones de la UNESCO²⁹. Precisamente una de las amenazas que concierne de forma muy directa a este país es la capacidad de reclutamiento de adolescentes y jóvenes que ejerce el grupo Boko Haram de la vecina Nigeria; señálese que a su acción se atribuye el secuestro de niñas o el asesinato de estudiantes en institutos en los años recientes. Lo que, por otra parte, nos recuerda que este objetivo está claramente relacionado con la seguridad humana y la promoción de la mujer como parte del desarrollo.

²⁷ BRAHAM, Kamel. «La educación en la primera infancia no es un lujo». Banco Mundial Blogs (17 de septiembre de 2015), en: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/la-educacion-en-la-primera-infancia-no-es-un-lujo>.

²⁸ «The Sahel crisis deepens - Education under attack in Burkina Faso». OCHA. 11 de julio de 2018, en: <https://www.unocha.org/story/sahel-crisis-deepens-education-under-attack-burkina-faso>.

²⁹ GADO, Oumarou. «Escolaridad en el Sahel: promoción de la paz en educación. Peace Insight. 9 de abril de 2015, en: <https://www.peaceinsight.org/es/blog/2015/04/schooling-sahel-promoting-peace-education/>.

Además, en esta subregión africana existe una gran diferencia entre la escolarización urbana y la rural. Por ejemplo, en Mali, según la Encuesta de Demografía y Salud (2013)³⁰, en Bamako, el porcentaje de analfabetismo entre la población masculina era de un 31 % y entre la femenina de un 53 %; mientras que en las áreas rurales era del 73 % y del 88 % respectivamente.

Otro aspecto a tener en consideración es la financiación del sistema educativo por parte de los Gobiernos. En las regiones más vulnerables el presupuesto general del Estado está sujeto a la dependencia exterior de los países donantes. Ante el estallido de conflictos se interrumpen los ingresos públicos, afectando de manera inmediata a las partidas previstas para la educación y pasando a concentrarse la ayuda exterior en las consecuencias de las crisis alimentarias que atraen la mayor parte de los recursos provenientes de la ayuda de emergencia.

Igualdad de género (ODS 5)

Los conflictos se convierten en un caldo de cultivo adecuado para la propagación de una cultura basada en la violencia. En países en los que el concepto de nación —*asabiyya*— queda muy lejos de las aspiraciones expresadas por las rivalidades tribales, estas contribuyen a incrementar la parte más cruel y sanguinaria de esta hostilidad. Las partes no se enfrentan por la consecución de un Estado de derecho, por alcanzar la seguridad y un proceso de reconciliación. Las víctimas más vulnerables de estos enfrentamientos son las mujeres y los niños, pero también afecta a inmigrantes en las rutas migratorias y a los que se encuentran en centros de detención. En el caso de Libia, la violación es una estrategia del conflicto. Se utilizó como un instrumento de represión frente a las protestas contra el régimen de Gadafi durante las revueltas de 2011³¹. En la situación actual se sigue utilizando de forma habitual la violencia sexual por parte de las *katibas*, las milicias tribales, como instrumento de venganza y terror sobre los contrarios.

Desde los años noventa, la salud y los derechos sexuales y de reproducción han ocupado un espacio importante tanto en la agenda de las Naciones Unidas como en

³⁰ BOSERUP, Rasmus Alenius y MARTÍNEZ, Luis. 2018, *op. cit.*, p.17.

³¹ BARDET, Céline. «Comprender a Libia». Tribuna de Opinión. El País (14 de abril de 2019), disponible en https://elpais.com/elpais/2019/04/12/opinion/1555069189_146488.html.

la actuación de las ONG. En cumplimiento de los ODM, los países del Magreb han realizado un esfuerzo al introducir en las suyas nacionales directrices acerca de estas materias. Sin embargo, la legislación emanada de esta concienciación tropieza con la dificultad de su aplicación práctica, pues no sólo concierne a aspectos legales, sino también a otros morales, muy influidos por las costumbres sociales de cada país y las particulares de cada familia y mujer. En este sentido hay que entender la diferencia existente entre lo que supone el discurso oficial de las autoridades y la reglamentación administrativa respecto a la sexualidad y lo que es la auténtica concepción local de este tema y el comportamiento habitual.

La mutilación genital femenina es uno de los capítulos más graves sobre los que se deben tomar medidas. A pesar de que, en 2016, la Unión Africana avaló la prohibición de su práctica en todo el continente, permanece muy extendida, especialmente en los países del Sahel. Esta práctica implica una violencia de género, favoreciendo la difusión de estereotipos y actitudes negativas contra mujeres y niñas, que contribuyen a su discriminación. La ablación es un atentado contra los derechos humanos que requiere todavía de un enorme esfuerzo en la promoción de medidas de concienciación de la sociedad, de formación sexual y de medios legislativos para impedirla.

Energía asequible y no contaminante (ODS 7)

Desde 1990 hasta 2010, el número de personas demandantes de energía aumentó en 1700 millones, según indica el PNUD. La economía dependiente de combustibles fósiles y el efecto invernadero por la emisión de gases está provocando un drástico cambio climático. Por lo que el ODS 7 promueve los esfuerzos para conseguir el desarrollo de energías renovables como la solar, eólica y termal y proporcionar el acceso universal a estas para garantizar una electricidad asequible.

La región del Magreb-Sahel ofrece importantes oportunidades en la consecución de este objetivo. En el seno de la Unión por el Mediterráneo se recoge el impulso de un «Plan Solar Mediterráneo» y, a iniciativa del Gobierno alemán, se ha puesto en marcha un proyecto mundial, DESERTEC, que pretende la creación de una red eléctrica que conecte diversas centrales de producción de energías renovables a partir del sol y el viento desde el desierto del Sahara, Arabia y Oriente Medio³². Esta fuente proporcionaría energía a toda la región MENA (Norte de África y Oriente Medio) y a la Unión Europea. En el caso de los países árabes, además proporcionaría la energía suficiente para desalinizar agua del mar con el fin de poder proporcionar agua fresca, lo cual contribuiría a resolver también el problema de la agricultura y la alimentación. Por tanto, la consecución de estos proyectos contribuiría a su vez a alcanzar logros previstos en el ODS 1, en el ODS 2 y en el ODS 6.

³² SITIOSOLAR.COM. «El proyecto Desertec», en: <http://www.sitiosolar.com/el-proyecto-desertec/>.

Este proyecto tendrá en el futuro un enorme impacto en la situación del Sahel, puesto que podría solucionar la pobreza, teniendo en cuenta que el 80 - 90 % de la población vive de la actividad agraria. El deterioro del suelo por el cambio climático y el efecto de la erosión y la degradación del medioambiente con un notable incremento de los períodos de sequía son el origen de frecuentes crisis humanitarias al ocasionar importantes carencias en la seguridad alimentaria. Este cambio energético ayudaría a la promoción de prácticas de agricultura sostenible y reforestación en la región.

No obstante, el aprovechamiento de estas fuentes de energía implica también riesgos paralelos sobre los que hay que actuar. En primer lugar, el desarrollo de infraestructuras, como implica el ODS 9. Hasta el momento, la principal dificultad que presenta la ejecución de estos proyectos es resolver problemas tecnológicos relacionados con la capacidad de los sistemas fotovoltaicos o eólicos de generar electricidad en períodos todo lo prolongados como se necesitaría para el mantenimiento del desarrollo. Sin embargo, es previsible que a corto plazo se pueda alcanzar una explotación eficiente de los recursos solares y eólicos regionales. Por otro lado, una vez más, la buena gobernanza debería acompañar a su implementación.

Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8)

Los índices de desarrollo humano del Magreb se encuentran en un nivel intermedio en el caso de Argelia, Túnez e incluso Libia, siendo los más bajos el de Marruecos y Mauritania. En cualquier caso, están todos a un nivel muy superior al de sus vecinos del Sahel, situados al final de la lista mundial.

Entre los países del Magreb existen diferentes fuentes de riqueza en las que se fundamenta su crecimiento económico, lo cual también explica las fracturas internas existentes entre ellos. No han logrado convertir a la Unión del Magreb Árabe en una verdadera herramienta para la prosperidad regional. Argelia y Libia sostienen su economía en la explotación de los hidrocarburos, mientras que los demás tienen que desarrollar otra mucho más diversificada. Marruecos y Mauritania se ven obligados a un desarrollo con una mayor dependencia del exterior, concretamente de los países de la Unión Europea³³.

Un elemento común es la falta de equilibrio entre la costa y el interior de los países. Existe una concentración de las grandes ciudades y de la industrialización en las áreas costeras, mientras que se descuidan las rurales, mucho más inhóspitas y sujetas a peores condiciones climáticas. En estas zonas también hay mayores tasas de analfabetismo, con especial incidencia entre las mujeres, lo cual contribuye igualmente al desequilibrio económico interno.

³³ Véase el cuadro que se recoge anteriormente en este mismo estudio.

En los últimos años, los países del norte de África han frenado su índice de natalidad. Están experimentando un cambio demográfico considerable que tendrá repercusiones en el crecimiento económico. Túnez y Libia son los países en los que mejor se aprecia esta tendencia en comparación con los otros del Magreb. Pero si se compara con los del Sahel, la conclusión es la contraria, pues son precisamente los más pobres, como son Níger y Chad, los que seguirán manteniendo altas expectativas de nacimientos hasta 2030³⁴. Este factor hace que el PIB de estos países no alcance a cubrir las necesidades que genera el aumento de la población.

Todos los Gobiernos magrebíes han introducido programas de estabilización económica, según las recomendaciones de los ODM, consiguiendo mejoras considerables en sus datos macroeconómicos. A pesar de ello, siguen necesitando reformas que permitan una mayor liberalización de la economía. En el ámbito comercial funcionan de forma diferente, lo cual dificulta un crecimiento basado en la interacción regional. Mientras que Túnez y Marruecos pertenecen a la Organización Mundial del Comercio, sometidos a sus principios de mercado, esto no sucede con Argelia y Libia.

Los países del Sahel siguen fundamentando sus principales partidas económicas en los ingresos provenientes de la agricultura, sujeta a la fluctuación climática y amenazada por la creciente desertización. El ejemplo del menguante lago de Chad es una buena muestra de la expansión de la crisis económica característica de la región. Otras actividades, como la artesanía y el comercio, han experimentado también un notorio descenso desde la disminución del turismo por la inseguridad. Los recursos naturales, como el petróleo en Chad o el uranio en Níger, necesitan de unos planes estratégicos bien planificados y de un control que aleje su explotación de la corrupción y dé transparencia a su gestión para que sus potenciales beneficios lleguen al conjunto de la sociedad.

El desempleo es una lacra que empobrece a los países que ya tenían un desarrollo medio, como el caso de Túnez y Marruecos, porque las circunstancias fuerzan a la fuga de cerebros. En otros, los más deprimidos del Sahel, impide salir de la pobreza a gran parte de la población en esta región. La falta de trabajo afecta a los sectores de población más jóvenes, que son precisamente los dinamizadores de cualquier economía. Argelia ha experimentado una notable mejora en las últimas décadas, pasando de una tasa del 20,6 % en 1991 al 12,1 % en 2018³⁵; a Túnez, con 15,5 %, le ha afectado la inestabilidad seguida a la Primavera Árabe y Burkina Faso y Chad reflejan una grave pérdida de empleos.

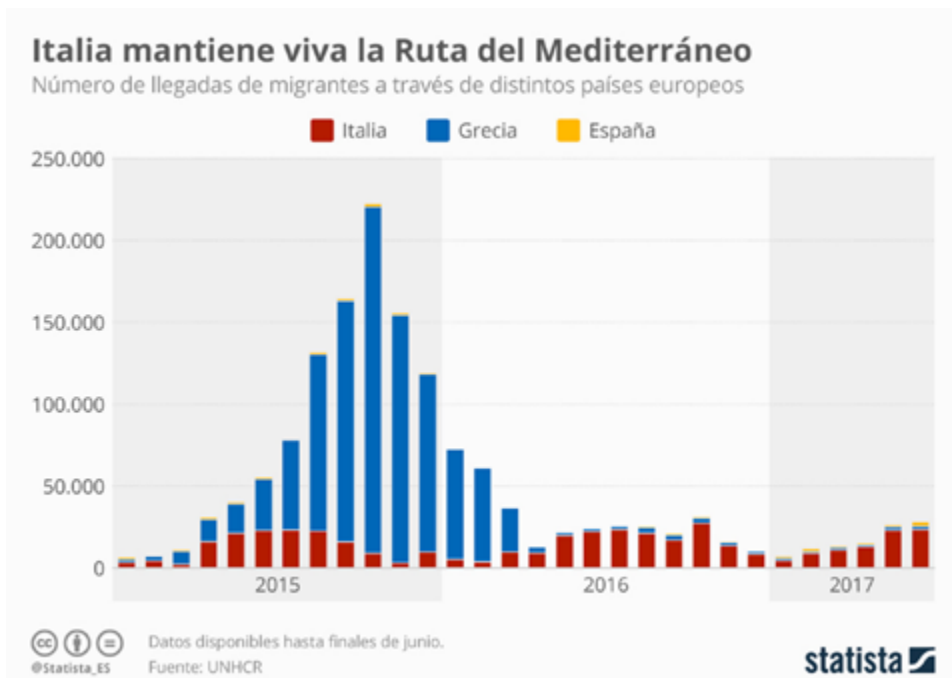
³⁴ Puede consultarse la tabla que se utilizó en el epígrafe sobre «El fin de la Pobreza».

³⁵ Datos del Banco Mundial, 2018. Desempleo total, porcentaje de población activa (estimación modelado OIT). <https://datos.bancomundial.org/indicador>.

En los países del Magreb consideran la emigración hacia la Unión Europea como un factor estructural del crecimiento económico. Hasta tiempos recientes había transcurrido de forma fluida, ya fuera de forma legal o clandestina. Sin embargo, esta tendencia ha cambiado a raíz de la vinculación de los flujos migratorios con la seguridad, pues se perciben como una amenaza relacionada con el tráfico de drogas y con el terrorismo.

En el resto del continente africano las migraciones subsaharianas se han convertido en un fenómeno perplejo en la última década, especialmente a raíz de la caída del régimen de Gadafi en la guerra de Libia de 2011. Este país, convertido en un Estado fallido en permanente conflicto, ha dejado de controlar de manera efectiva sus fronteras. La porosidad de estas ejerce la atracción de un imán para la migración africana, pues les facilita el tránsito. En el Sahel se han multiplicado las rutas migratorias que se dirigen hacia el Magreb y desde allí en un alto porcentaje hacia la Unión Europea, situándose los puntos de paso en Italia, principalmente, España y Grecia. El freno a esta situación es uno de los mayores retos que tiene que afrontar la Unión Europea, la cual con este fin puso en marcha en el Mediterráneo la Operación Sophia en enero de 2015 y prolongada en enero de 2018 hasta julio de 2019.

Figura 6. Datos sobre evolución de llegadas de migrantes a Italia, Grecia y España



Fuente: www.elordenmundial.com.

Los motivos de estos movimientos responden tanto a los conflictos como a causas económicas. El volumen del tránsito de migrantes ha adquirido tal dimensión que permitiría hablar de la «industria migratoria», pues representa una partida de ingresos importante para el sustento de la población local.

Estos movimientos contribuyen a una economía sumergida, basada en el mercado lucrativo del contrabando y en la explotación de las mafias, sumamente pernicioso para un desarrollo sostenible y contraria al respeto de los derechos humanos, incluso provocando situaciones de esclavitud. Sin embargo, lo paradójico está en que también ocasionan otras fuentes lícitas de rentas, provenientes de los bienes y servicios que requieren estos miles de personas. Un ejemplo, pero no el único, es el caso de Níger. La aplicación de una legislación contra los traficantes, orientada hacia la buena gobernanza, está provocando la disminución de estas ganancias, a la vez que la del abastecimiento de productos básicos. Por una parte, esto aumenta la vulnerabilidad socioeconómica de los nigerinos, pero a cambio surgen otras oportunidades nuevas de obtener beneficios de manera legal a través de la demanda de empleo en el sector privado de la seguridad, en el de hospedería para resolver esta necesidad por parte de ONG para el reasentamiento de refugiados y desplazados o de periodistas que cubren la información o en el sector de los transportes, porque la gran mayoría de los migrantes utilizan medios públicos legales³⁶.

Alianzas para lograr los objetivos (ODS 17)

Las Naciones Unidas, conscientes de que los ODS sólo se podrán alcanzar con el compromiso de ayuda internacional a muchos países, han establecido unas metas orientadas a potenciar alianzas mundiales en sentido Norte-Sur y Sur-Sur que favorezcan la movilización de recursos económicos y la expansión de las tecnologías y las ciencias enfocadas hacia un desarrollo sostenible.

Durante la última década, el porcentaje correspondiente a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los países del Magreb se ha limitado. En 2019, los cálculos de dependencia exterior que aporta el INFORM³⁷, sitúan la de Argelia en el 0,1 % de su PIB, la de Marruecos en el 1,1 %, la de Túnez en 1,3 %, la de Libia en el 1,5 % y la de Mauritania en el 2,5 %, que ya la aproxima a las del Sahel.

En cierta medida esta moderación se ha producido por la mejora de las condiciones de desarrollo en general en estos países, pero también por otros procesos de relevancia global que les han afectado. Entre estos, desde 2008, el impacto de la

³⁶ HOFFMANN, Anette, MEESTER, Jos y MANOU NABARA, Hamidou. «Migration and Markets in Agadez Economic alternatives to the migration industry». Netherlands Institute of International Relations. CRU Report, octubre de 2017, pp. 4-5.

³⁷ Véase el cuadro que se recoge anteriormente en este mismo estudio.

crisis económica mundial; desde 2011, las consecuencias de la Primavera Árabe, y, posteriormente, el estallido de conflictos como Libia, Siria o Mali que han requerido el desvío de fondos hacia otros escenarios prioritarios por las crisis humanitarias que han desencadenado³⁸.

En este nuevo enfoque de emergencias, la primacía de los países del Sahel es notoria. Los grados de extrema pobreza, ya comentados a lo largo de este análisis, justifican la urgencia de la cooperación exterior necesaria para alcanzar un desarrollo sostenido. Entre estos, el caso más apremiante es el de Níger, que recibe el 5,5 % de su PIB, seguido de Mali con el 4 %, Burkina Faso con el 3 % y Chad con el 2,9 %. No significan estas cifras que las remesas obtenidas de la AOD sean suficientes para cubrir sus carencias.

Los países del Magreb han contado con una organización para su integración regional desde que en 1989 se creara la Unión del Magreb Árabe. Sin embargo, el inacabado conflicto del Sahara Occidental ha agravado las diferencias políticas entre sus miembros, concretamente entre Marruecos y Argelia. Ambos países representan el 75 % del total de la población de la región y el 70 % del PIB. Ello ha provocado una falta de cohesión interna estructural. No han logrado alcanzar los objetivos de progreso, bienestar y desarrollo regional común para los que fue concebida. Tampoco se han logrado unos beneficios comunes en una relación entre esta organización y la Unión Europea. Por el contrario, los Estados más poderosos del Magreb se han hecho la competencia en esta proyección exterior.

En el contexto de la Primavera Árabe, los países magrebíes han experimentado evoluciones distintas sin que se haya producido un posicionamiento conjunto, más allá de una declaración rechazando el extremismo islamista o a favor del control de la inmigración. Sin embargo, la falta de verdadera voluntad política en la resolución de intereses comunes se manifiesta en la incapacidad de lanzar una iniciativa en relación con la crisis de Libia, siendo la más grave de las que ha padecido la región al amenazar su estabilidad global.

Si se lograra una reactivación del proceso de integración, se propiciaría un crecimiento económico significativo al potenciar los mercados, atraer la inversión y aminorar las tasas de desempleo, con tasas medias del 25 %. La región posee recursos energéticos, agricultura, minería. Igualmente el turismo es una fuente de riqueza. Sin embargo, el fracaso de un entendimiento que podría fortalecer el desarrollo del Magreb parece inducir a los miembros de la UMA a volcar sus intereses nacionales y estratégicos en otras organizaciones africanas.

³⁸ GONZÁLEZ NAVAS, Ángel. «La Ayuda Oficial al Desarrollo en el Magreb durante la última década». Estudios de Política Exterior. Afkar / Ideas, nº 58, Otoño-Invierno, 2018, en: <https://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-el-magreb-durante-la-ultima-decada/>.

La Comunidad Económica de Estados de África Occidental está impulsando la integración continental. Sus mayores logros están enfocados hacia la energía, la seguridad, la educación y la sanidad. Avanza lentamente, pero esta voluntad ha permitido la cooperación en ciertas materias como el apoyo al G5 Sahel para la seguridad y el desarrollo o la acción del Comité Interestatal Permanente para el Control de la Sequía en el Sahel. En el año 2000, decretó la libre circulación de personas, lo que se ha traducido en un gran volumen de migración interregional³⁹. Sin embargo, en el plano económico, los países miembro se reservan recelosamente sus soberanías sin realizar cesiones que impacten en el desarrollo.

De los países de Magreb-Sahel, Burkina Faso, Níger y Mali son Estados miembro. Túnez tiene el estatuto de país observador. Mauritania y Marruecos han solicitado su adhesión. En este último caso, aunque tiene la aprobación de la Organización, las reticencias de Nigeria dificultan el término del proceso. Por otro lado, ya se han comentado las tensiones que provoca entre el Gobierno de Rabat y el de Argel los intereses de Marruecos de cara a una mayor integración en los asuntos africanos.

La iniciativa G5 Sahel surgió en diciembre de 2014 como contraparte africana a la Operación Barkhane francesa desplegada en el Sahel en julio de ese mismo año. Su primera operación autónoma como Fuerza Conjunta, dotada de 5000 efectivos, la realizó en noviembre de 2017⁴⁰. Da apoyo a la Misión de las Naciones Unidas en Mali. Está destinada a la coordinación en seguridad y la cooperación al desarrollo entre los Estados miembro ya mencionados inicialmente: Mauritania, Burkina Faso, Mali, Chad y Níger. En 2016 aprobó una «Estrategia para el Desarrollo y la Seguridad», en la que se diseñó su funcionamiento en torno a planes de acción plurianuales establecidos en un Programa de Inversiones Prioritarias (PIP), especialmente enfocado hacia la protección de zonas fronterizas. Se fundamenta en cuatro ejes estratégicos como son Seguridad y Defensa, Gobernanza, Infraestructuras y Desarrollo Humano y Resiliencia.

La Unión Africana, con el respaldo de las Naciones Unidas, igualmente está comprometida con la implementación de los ODS en el Sahel. En 2018, en la 31ª Cumbre celebrada por la organización en Mauritania fue aprobado un plan de apoyo para la región que afecta a los países del G5 S, además de Senegal, Gambia, Guinea, Nigeria y Camerún. Sus objetivos abarcan un amplio espectro de acciones destinadas a promover la paz, el desarrollo inclusivo, el empoderamiento de los jóvenes y las mujeres, el cambio climático y las energías renovables.

³⁹ Véase la figura 2 de este estudio.

⁴⁰ «G5 Sahel – Inauguración del puesto de comandancia del sector “Centro” de la fuerza conjunta». France Diplomatie. Niamey, 8 de noviembre de 2017, en: <https://www.diplomatique.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/la-fuerza-conjunta-del-g5-sahel-y-la-alianza-por-el-sahel/article/g5-sahel-inauguracion-del-puesto-de-comandancia-del-sector-centro-de-la-fuerza>.

Para la Unión Europea esta región es una prioridad estratégica en su acción exterior. Así figura en todas las iniciativas que han recogido su proyección exterior desde finales de los años noventa y muy especialmente en las que han seguido desde 2003 hasta el presente. Las diferencias que aportan los índices entre los PIB de los países situados en la orilla norte del Mediterráneo y la del sur bien justifican el interés vital que desde Europa siempre se ha tenido hacia el Magreb.

Desde el inicio de su andadura como tal, firmó Acuerdos de Asociación con Túnez (1991), Marruecos (1995) y Argelia (2000). Marruecos, además, desde 2008, goza de un Estatuto Avanzado en el marco de la Política Europea de Vecindad y ha contado con el apoyo de un Plan de Acción UE-Marruecos entre 2013-2017, prorrogado por un año para 2018.

La cooperación multilateral de la Unión Europea se ha visto reforzada con otras iniciativas compartidas por los Estados de las dos orillas del Mediterráneo, como son la Unión por el Mediterráneo y el Diálogo 5+5.

Por otra parte, desde el Parlamento Europeo se han establecido relaciones en este ámbito, creándose comités conjuntos entre este y cada uno de los países del Magreb central —Marruecos, Túnez y Argelia—, mientras mantiene intercambios de encuentros parlamentarios con Libia y Mauritania⁴¹. La intervención parlamentaria también se ha enfocado hacia el apoyo de la mediación de las Naciones Unidas en el conflicto libio.

Actualmente, el Magreb como centro del enfoque estratégico europeo necesita ser abordado inevitablemente en conexión con el área del Sahel, dado que los factores que implica esta región cada vez tienen una mayor incidencia sobre sus vecinos del norte de África. Todo este conjunto de Estados conforman, a su vez, el «flanco sur» de Europa, para algunos analistas el «Gran Magreb»⁴². Aunque este planteamiento global ha ido adquiriendo relevancia, la realidad es que los países del Magreb y los del Sahel no mantienen unas relaciones tan estrechas como permite intuir el hecho de que comparten desafíos y amenazas comunes a la luz del enfoque de la PESC de la Unión Europea.

Las amenazas que implica el Sahel han llevado a la Unión Europea a convertirse en el mayor donante para la ayuda al desarrollo en la zona⁴³. En 2011, se publicó la «Estrategia para la Seguridad y Desarrollo del Sahel», seguida cuatro años más tarde del Plan de Acción Regional (2015-2020). En el primero de estos documentos

⁴¹ <http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dmag/home.html>.

⁴² BARRAS, Raquel y GARCÍA, David. «Hacia un nuevo y diferente «flanco sur» en el Gran Magreb-Sahel». UNISCI. Octubre de 2015, nº39, pp. 11-46, en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>.

se exponían los tres pilares en torno a los cuales debería transcurrir la intervención europea: reforzar las capacidades en materia de seguridad, en materia de desarrollo y promover la buena gobernanza con el fin de reforzar las instituciones públicas y dar servicios básicos a la población. En el segundo, el Plan de Acción, se identificaron cuatro grandes líneas bajo un enfoque integral de la región (*comprehensive approach*): prevención y lucha contra la radicalización; juventud; migración, movilidad y control de fronteras, y lucha contra los tráfico ilícitos y el crimen transnacional organizado.

Igualmente, también en 2015, se puso en marcha el «Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África», concebido como un fondo de emergencia para promover la estabilidad a largo plazo y afrontar las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento de las personas en África. En la actualidad está dotado de 4092 millones de euros, por lo que es con mucho el mejor abastecido de la Unión Europea⁴⁴. Sus fondos están destinados a tres regiones: el norte de África, el Sahel-Lago Chad y el Cuerno de África. Níger y Libia son los Estados con mayor asignación. En las observaciones resultantes de su última auditoria por el Tribunal de Cuentas, en 2018, se resalta que siendo una herramienta flexible, la planificación de sus objetivos estratégicos y operativos debería estar planificada de forma más concreta para que sus acciones sean más eficientes y tengan mayor impacto.

De este fondo ha salido la financiación del Grupo de Acción Rápida de Vigilancia y de Intervención en el Sahel (GAR-SI), propuesto por España. Promueve la colaboración de la Guardia Civil, la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos y la Guardia Republicana portuguesa con el fin de controlar el territorio y combatir los tráfico ilícitos.

El Fondo Europeo de Desarrollo también tiene estrategias concertadas con Mali, Mauritania y Níger.

En aras de la implementación de las metas recogidas en el ODS 17, con la ambición de intensificar su actuación para mejorar su capacidad de prevención de conflictos, consolidación de la paz y fortalecimiento de la seguridad, la Unión Europea ha dispuesto una nueva herramienta más amplia que ha absorbido el fondo para África

⁴³ LOSADA FERNÁNDEZ, Ángel. «Los tres pilares de la acción de la UE en el Sahel». *Revista Española de Defensa*. Diciembre de 2018, en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2018/red-356-sahel.pdf>.

⁴⁴ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. «Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África». 2018, n° 32, disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_ES.pdf, pp. 10-14.

recientemente. Se trata de la creación del «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz» en 2018⁴⁵. Este ha sido dotado con una partida de 10 500 millones de euros. Con ello pretende incrementar la eficacia de las misiones y operaciones militares comunitarias, apoyar las que estén dirigidas por otros socios de la Unión Europea a escala mundial y a ampliar las capacidades de las fuerzas armadas para transmitir una formación integral a las de los países socios.

Hay que destacar el papel que desempeñan en la promoción de la seguridad y el desarrollo en el Sahel las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa⁴⁶. En 2012 se desplegó la EUCAP Sahel Níger enfocada inicialmente a dar asesoramiento y a reforzar las capacidades nigerinas para afrontar la amenaza terrorista y el crimen organizado, a lo que más tarde se añadieron cuestiones de migración. En 2015, la EUCAP Sahel Mali se creó con la finalidad de apoyar a las Fuerzas Armadas malienses en el mantenimiento del orden constitucional y democrático. A estas misiones con objetivos civiles se suma otra militar desde 2013, la EUTEM Mali, que proporciona adiestramiento, formación y asesoramiento a las Fuerzas Armadas de aquel país. Las tres han sido prolongadas en 2018 por dos años más con la idea de que cada país del G5 Sahel desarrolle sus propias capacidades.

La cooperación económica comunitaria, que promueve la financiación de estas misiones, va acompañada de acciones diplomáticas. Durante la celebración del Consejo franco-alemán de julio de 2017, se creó la Alianza por el Sahel que actualmente engloba a 12 miembros⁴⁷. Estableció un mecanismo de coordinación para la agilización en la implementación del PIP del G5 S, en materias de cooperación como la empleabilidad de los jóvenes (educación y formación); la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria; la energía y el clima; la gobernanza y la descentralización, y el apoyo al desarrollo de los servicios básicos. Otro ejemplo fue la Conferencia de Jefes de Estado sobre Seguridad y Desarrollo en el Sahel, celebrada en Bruselas en febrero de 2018.

Entre las alianzas existentes en la región Magreb-Sahel, cabe también mencionarse el Diálogo 5+5, iniciativa integrada por los diez Estados del Mediterráneo Occidental: Argelia, Francia, España, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez. Es el foro activo más antiguo de esta región. Comenzó su andadura en 1990,

⁴⁵ EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: un fondo al margen del presupuesto de la ue para consolidar la paz y reforzar la seguridad internacional». Bruselas, 13 de junio de 2018, en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_es/51739/FONDO%20EUROPEO%20DE%20APOYO%20A%20LA%20PAZ:%20Un%20fondo%20al%20margen%20del%20presupuesto%20de%20la%20UE%20para%20consolidar%20la%20paz%20y%20reforzar%20la%20seguridad%20internacional.

⁴⁶ LOSADA FERNÁNDEZ, Ángel. Diciembre de 2018, *op. cit.*

⁴⁷ «La fuerza conjunta G5 Sahel y la Alianza por el Sahel». France Diplomatie. En: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/la-fuerza-conjunta-del-g5-sahel-y-la-alianza-por-el-sahel/article/la-fuerza-conjunta-g5-sahel-y-la-alianza-por-el-sahel>.

pero su actividad ha pasado por distintas fases en su evolución. En la actualidad está consolidada y reconocida como un grupo activo en el mantenimiento del diálogo y la cooperación regional. Funciona a través de reuniones en las que se establecen planes anuales de acción que afectan a ámbitos muy diversos de la Administración Pública abordando temas de Interior, Migración, Transporte, Defensa, Turismo, Educación e Investigación, Medio Ambiente y Energía, Agricultura y Seguridad Alimentaria, Finanzas, Cultura y Agua. En 2018 se pactó una declaración conjunta en reconocimiento de las víctimas del terrorismo de las dos orillas. Asimismo se comprometieron en el refuerzo a la cooperación en materia de seguridad frente a las crisis regionales, en especial la de Libia y el Sahel.

En lo que se refiere a la proyección de la política exterior española hacia la región del Magreb, esta ha sido una prioridad permanente que se remonta a las primeras décadas del siglo XX. Tres factores han impulsado las relaciones de España con los países vecinos de la cuenca sur del Mediterráneo: la proximidad geográfica, los lazos históricos ocasionados por las relaciones coloniales y el volumen de intercambios económicos, humanos y culturales.

El Gobierno español tiene firmados Tratados de amistad, buena vecindad y cooperación con Marruecos (1991), Túnez (1995), Argelia (2002) y Mauritania (2015). Las relaciones económicas con los países magrebíes tienen un peso trascendental en las economías de estos países. Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español⁴⁸, en Marruecos el sector empresarial, en el que 20.000 empresas españolas operan en este país, ha permitido erigirse como el primer socio inversor desde 2012. En Argelia, la inversión, esencialmente en el sector energético, asciende a un volumen de intercambios superior a 15.000 millones de dólares, lo que también ha colocado a España en un primer puesto en 2013 y en 2014. Igualmente es muy estrecha la cooperación española en el ámbito policial y judicial en materia de seguridad con los países del Magreb, dado que comparte con estos la amenaza de la criminalidad organizada, tráfico ilegal y terrorismo islamista procedente de Libia y los países del Sahel. Y las relaciones culturales se han potenciado a través de instituciones oficiales como Casa Árabe y Casa Mediterráneo.

Más allá del ámbito bilateral, el Gobierno de Madrid ha desempeñado un papel destacado en el marco multilateral promoviendo y participando activamente en las iniciativas euromediterráneas. España ha promovido la sensibilidad hacia los temas que afectan a esta región en la Unión Europea, logrando atraer la atención de la agenda comunitaria hacia las relaciones con el Magreb y los desafíos del Sahel.

⁴⁸ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. «España y el Magreb», en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/OrienteProximoMagreb/Paginas/EspElMagreb.aspx>.

Figura 7. Presencia española en el Sahel

Fuente: www.esglobal.org.

El interés de la política exterior española por el Sahel es mucho más reciente. Data de 2006, del primer Ejecutivo del presidente Rodríguez Zapatero, durante el cual se elaboró el Plan África encaminado a evitar los flujos de inmigración ilegal hacia las



islas Canarias y la Península⁴⁹. Se impulsó la cooperación bilateral con estos países y con la CEDEAO para la prevención de la migración y se promovieron planes de empleo regionales. La AOD disminuyó notoriamente a partir de 2012, coincidiendo las restricciones del nuevo Gobierno, el de Mariano Rajoy, para salir de la crisis financiera en España con el estallido de la crisis en Mali. A pesar de ello, la región del Sahel y la de Iberoamérica siempre estuvieron marcadas como prioritarias en el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

⁴⁹ ARNAL CANUDO, María. «España descubre el Sahel». Esglobal, 15 de junio de 2017, en: <https://www.esglobal.org/espana-descubre-sahel/>.

Además de la cooperación a través de la Unión Europea en seguridad y defensa, España mantiene relaciones bilaterales en la zona en todos los ámbitos: sanidad, agricultura, género, energías renovables, infraestructuras y políticas públicas inclusivas a través del Programa APIA. La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo colabora con la CEDEAO en Mauritania, Mali y Níger. De la misma forma está presente a través de proyectos de las Naciones Unidas como el Programa Mundial de Alimentos, FAO o UNICEF, Intermón Oxfam o el Banco Mundial.

Conclusiones

Como conclusión general del espacio geopolítico Magreb-Sahel hay que señalar la importancia de comprender y abordar la zona en su globalidad, a pesar de las carencias en la integración regional entre los países que la definen. Ya sea por las diferencias dentro de los Estados magrebíes como por las relaciones de estos con los sahelianos.

Los países del Magreb-Sahel comparten desafíos y amenazas comunes, aunque difieran en el grado de intensidad y en las capacidades para afrontarlas. Precisamente, esta condición incrementa la inestabilidad y potencia las deficiencias en la seguridad ante unos retos que son transfronterizos.

De este análisis se pueden deducir varias tendencias que perfilan el marco en el que se deberán implementar los ODS hasta 2030: la concienciación ya precedida por los ODM y la planificación hacia las metas de los ODS, especialmente en los países del Magreb; una realidad de crisis económica, política y social, acentuada en los países del Sahel; un fortalecimiento del proceso de reislamización acompañado de la violencia, y, un incremento de la dependencia internacional para garantizar las bases en las que pueda producirse un desarrollo sostenible, lo cual se ha traducido en una progresiva militarización del Sahel como condición a la cooperación internacional.

Realizada la revisión de la situación actual, respecto al cumplimiento de los objetivos definidos por las Naciones Unidas, el aspecto más inquietante es que queda mucho por hacer para alcanzar las metas de los ODS, pero el aspecto más alentador es que, aunque no se cumplieron las expectativas de los ODM en el plazo previsto, los logros alcanzados por su implementación son el punto de partida para el establecimiento de un nuevo nivel de ambición.

En los Estados del Magreb ha habido evolución y desarrollo. En términos generales, el nivel de vida de la población es mejor ahora que a comienzos del siglo XXI. La agitación social manifestada en la Primavera Árabe hay que entenderla como un progreso de cara a las metas que marcaban los ODM, pues mejoró el nivel y la calidad de la formación de los jóvenes, las mujeres ganaron visibilidad pública y creció la penetración de Internet fomentando la conexión

a una red de relaciones globales. Todas estas circunstancias condujeron a un mayor sentido de la ciudadanía y a una mayor exigencia hacia la mejora de la gobernanza. Así, el rechazo a la corrupción y la demanda de transparencia ha puesto fuera del gobierno a dictaduras y ha forzado a reformas internas en todos los ámbitos. Ahora esta sensibilidad ha sido captada por los ODS, multiplicándose y diversificándose.

Sin embargo, este análisis positivo está obligado a convivir con otras conclusiones más negativas, pues este ascenso del nivel de ambición no ha contado con los medios suficientes para ser canalizado correctamente. De ahí que junto a estas realidades se hayan producido otras paralelas que han generalizado la inestabilidad e incidido en los desafíos y amenazas a la seguridad regional. En el Magreb, Libia se ha convertido en un Estado fallido de muy difícil arreglo y ha sido el detonante del retroceso en la ya de por sí deprimida franja del Sahel.

Las agendas nacionales de todos estos países deberían incluir una planificación destinada a la creación de instituciones que puedan poner en marcha las herramientas para alcanzar las metas que implican los objetivos y, a su vez, preparar el terreno para la adecuada gobernanza cuando se hayan cumplido las expectativas proyectadas por los ODS.

En la zona del Sahel, expuesta a crisis humanitarias frecuentes, es imprescindible dar prioridad a los ODS más esenciales como el fin de la pobreza y el hambre, la atención sanitaria y la educación. Estos desafíos constituyen una gran incertidumbre para el futuro económico y político de estos países, muy en concreto para Chad, Níger y Mali. La cooperación internacional tiene que servir para dar una respuesta rápida a corto plazo, pero simultáneamente para diseñar programas duraderos que garanticen un desarrollo sostenible.

Es urgente frenar la violencia generada por los conflictos y la insurgencia de los grupos locales, pues son la causa principal de los movimientos forzosos de población y las crisis humanitarias que les acompañan.

En términos generales, para el desarrollo se hace imprescindible la disposición de recursos básicos como es el acceso al agua potable y su distribución y la expansión de fuentes energéticas. Para ello, la construcción de infraestructuras es otra de las prioridades.

La implementación de los ODS podría convertirse en una fuente de riqueza alternativa para estos países, más allá del alcance de las metas que implican propiamente dichas. Por ejemplo, actividades tales como la gestión de la cooperación internacional requieren de unos servicios que contribuyen a la demanda local de estos. Otro ejemplo, la construcción de infraestructuras y su mantenimiento no sólo acarrea los beneficios de su uso, sino igualmente de todas las partidas económicas que generan a su alrededor mientras se realizan. Es importante crear vías encaminadas a una microeconomía, pequeños negocios, en sectores secundarios, que permitan la reducción de la pobreza de forma

directa a las poblaciones, puesto que además ello contribuirá a la motivación de cara al cumplimiento de los ODS.

En definitiva, la seguridad y la gobernanza serán instrumentos esenciales en la consecución de estos objetivos en la región Magreb-Sahel. Las alianzas internacionales hacia este espacio geopolítico deberían enfocar sus iniciativas de forma que garanticen estos dos factores al mismo tiempo.

Bibliografía

- ALGORA WEBER, M^a D. «The regional integration as a solution to face the mediterranean security challenges». *Paix et Sécurité Internationales*. 2017, n° 5.
- ARNAL CANUDO, M. «España descubre el Sahel». Esglobal, 15 de junio de 2017, en: <https://www.esglobal.org/espana-descubre-sahel/>.
- BARDET, C. «Comprender a Libia». Tribuna de Opinión. *El País* (14 de abril de 2019), disponible en https://elpais.com/elpais/2019/04/12/opinion/1555069189_146488.html.
- BARRAS, R. y GARCÍA, D. «Hacia un nuevo y diferente «flanco sur» en el Gran Magreb-Sahel». UNISCI. Octubre de 2015, n°39, pp. 11-46, disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>.
- BOSERUP, R. A. y MARTÍNEZ, L. «Europe and the Sahel-Maghreb Crisis». Danish Institute for International Studies. *Diis Report*. 2018, n° 3, disponible en: http://pure.diis.dk/ws/files/1395631/DIIS_Report_03_EUROPE_AND_THE_SAHEL_MAGHREB_CRISIS_web.pdf.
- BRAHAM, Kamel. «La educación en la primera infancia no es un lujo». Banco Mundial Blogs (17 de septiembre de 2015), en: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/la-educacion-en-la-primera-infancia-no-es-un-lujo>.
- «China backs UN for financially supporting G5 Sahel force». [China.org.cn](http://www.china.org.cn) (11 de enero de 2019), en: http://www.china.org.cn/world/2019-01/11/content_74361930.htm.
- COLOM JAEN, A. «Petróleo, gobernanza y conflicto en el Chad». ARI N° 73/2008. Real Instituto Elcano, 4 de julio de 2008, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/afrika+subsahariana/ari73-2008.
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: Un fondo al margen del presupuesto de la UE para consolidar la paz y reforzar la seguridad internacional». Bruselas, 13 de junio de 2018, en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_es/51739/FONDO%20EUROPEO%20DE%20APOYO%20A%20LA%20PAZ:%20Un%20fondo%20al%20margen%20del%20presupuesto%20de%20la%20UE%20para%20consolidar%20la%20paz%20y%20reforzar%20la%20seguridad%20internacional.

FAKIR, I. «Morocco Looks South». Carnegie Middle East Center. 23 de enero de 2019, en: <https://carnegie-mec.org/diwan/78189>.

«G5 Sahel – Inauguración del puesto de comandancia del sector “Centro” de la fuerza conjunta». France Diplomatie. Niamey, 8 de noviembre de 2017, en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/la-fuerza-conjunta-del-g5-sahel-y-la-alianza-por-el-sahel/article/g5-sahel-inauguracion-del-puesto-de-comandancia-del-sector-centro-de-la-fuerza>.

GADO, O. «Escolaridad en el Sahel: promoción de la paz en educación. Peace Insight. 9 de abril de 2015, en: <https://www.peaceinsight.org/es/blog/2015/04/schooling-sahel-promoting-peace-education/>.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David y BARRAS, Raquel. «El norte de África, el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea». *UNISCI*. Octubre de 2016, nº 42, disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-89564/UNISCIDP42-7DAVID-RAQUEL.pdf>.

GONZÁLEZ NAVAS, Á. «La Ayuda Oficial al Desarrollo en el Magreb durante la última década». *Estudios de Política Exterior. Afkar / Ideas*, nº 58, Otoño-Invierno, 2018, en: <https://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-el-magreb-durante-la-ultima-decada/>.

HOFFMANN, A., MEESTER, J. y MANOU NABARA, H. «Migration and Markets in Agadez Economic alternatives to the migration industry». Netherlands Institute of International Relations. CRU Report, octubre de 2017.

HOMMEL, T. (director). «Prospective des realites sahariennes 2030. Rapport final», 2018.

INFORM INDEX FOR RISK MANAGEMENT. «INFORM Global Risk Index Mid2019». 31 de marzo de 2019, en: <http://www.inform-index.org/>.

INTERMÓN OXFAM. «Crisis lago Chad». Marzo de 2018, en: https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/RDC_CRISIS-LAGO-CHAD_marzo18.pdf.

KELLY, F. «G5 Sahel leaders again call for UN assistance to fund Joint Force». *The Defense Post* (6 de febrero de 2019), en: <https://thedefensepost.com/2019/02/06/g5-sahel-joint-force-leaders-call-un-funding/>.

«La fuerza conjunta G5 Sahel y la Alianza por el Sahel». France Diplomatie. En: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/la-fuerza-conjunta-del-g5-sahel-y-la-alianza-por-el-sahel/article/la-fuerza-conjunta-g5-sahel-y-la-alianza-por-el-sahel>.

- LARBI, J. «El Magreb frente a los retos de la Agenda 2030». Afkar/Ideas. Invierno de 2016/2017, en: https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/afkar/afkar-52/afkarideas52_magreb_agenda_jadi.pdf.
- «Le “G5 Sahel” crée une force antidjihadiste en présence d'Emmanuel Macron». Le Parisien (2 de julio de 2017), en: <http://www.leparisien.fr/international/le-g5-sahel-cree-une-force-antidjihadiste-en-presence-d-emmanuel-macron-02-07-2017-7104102.php>.
- LOSADA FERNÁNDEZ, Á. «Los tres pilares de la acción de la UE en el Sahel». Revista Española de Defensa. Diciembre de 2018, disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2018/red-356-sahel.pdf>.
- «Lutte anti-Aqmi : les “pays du champs” en conclave à Bamako». Jeune Afrique (21 de mayo de 2011), en: <https://www.jeuneafrique.com/181028/politique/lutte-anti-aqmi-les-pays-du-champs-en-conclave-bamako/>.
- «Miles de refugiados huyen hacia Chad tras brote de violencia en la República Centroafricana, advierte ACNUR». Noticias ONU (5 de enero de 2018), en: <https://news.un.org/es/story/2018/01/1424632>.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. «España y el Magreb», en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/OrienteProximoMagreb/Paginas/EspElMagreb.aspx>.
- NACIONES UNIDAS. «Índices e indicadores del desarrollo humano: actualización estadística de 2018». Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nueva York, 2018, en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf.
- . «Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015». Nueva York, 2015, en: <https://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015-spanish.pdf>.
- . «Objetivos de Desarrollo Sostenible». Nueva York, 25 de septiembre de 2015. En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- . «Travesías desesperadas. Refugiados y emigrantes llegan a Europa y a las fronteras europeas (enero/diciembre 2018)». ACNUR. Enero de 2019, en: <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>.
- «Russia begins to assist Sahel region states in fighting terrorism». Tass (31 de octubre de 2017), en: <https://tass.com/politics/973296>.

«Sahel Countries Keep Algeria out of Security Meeting». The North Africa Post (20 de marzo de 2018), en: <http://northafricapost.com/22775-sahel-countries-keep-algeria-security-meeting.html>.

«Saudi Arabia pledges 100 million euro in anti-terror aid to Sahel states». Saudi Gazette (8 de diciembre de 2018), disponible en: <http://saudigazette.com.sa/article/549718/SAUDI-ARABIA/Saudi-Arabia-pledges-100-million-euro-in-anti-terror-aid-to-Sahel-states>.

SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa más segura en un mundo mejor». Bruselas, 2009.

SIDYA, Cheikh. «Mauritanie: des chefs militaires d'Algérie, du Niger et du Mali chez Ould Abdel Aziz». Le 360 (16 de agosto de 2017), en: <https://m.le360.ma/afrique/mauritanie/politique/2017/08/16/14284-mauritanie-des-chefs-militaires-dalgerie-du-niger-et-du-mali-chez-ould-abdel-aziz-14284>.

SITIOSOLAR.COM. «El proyecto Desertec», en: <http://www.sitiosolar.com/el-proyecto-desertec/>.

«The Sahel crisis deepens - Education under attack in Burkina Faso». OCHA. 11 de julio de 2018, en: <https://www.unocha.org/story/sahel-crisis-deepens-education-under-attack-burkina-faso>.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. «Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África». *Informe especial*. 2018, nº 32, disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_ES.pdf.

«UAE reaffirms commitment to support G5 Sahel Joint Force». UAE Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation. News, 25 de febrero de 2018, disponible en: <https://www.mofa.gov.ae/EN/MediaCenter/News/Pages/25-02-2018-UAE-Sahel-States.aspx>.



DSN

www.dsn.gob.es