



Número especial

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible: un elemento central para la sostenibilidad ambiental en la Agenda 2030

Eva del Río Tortosa

Premio Trabajo Fin de Grado “Universidad, Conocimiento y Agenda 2030”

eva.delrio.t[.]gmail.com

Resumen

El trabajo estudia la introducción de la variable medioambiental en el avance hacia modelos de desarrollo sostenible. Se plantea la hipótesis de que la Agenda 2030 es limitada en lo referente a la integración de la sostenibilidad medioambiental en sus objetivos, metas e indicadores, ya que no presta suficiente atención a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS).

La conceptualización de sostenibilidad que se desprende de los principales acuerdos e iniciativas internacionales para el desarrollo sostenible encaja con una mirada de sostenibilidad débil de tendencia liberal. Este enfoque implica la falta de una integración completa de las diferentes dimensiones del desarrollo y una preponderancia del desarrollo económico por encima de las cuestiones ambientales. De esta forma, no se tienen en cuenta los límites naturales del planeta a la hora de desarrollar políticas para el desarrollo, evaluar sus impactos y monitorizar el progreso internacional en este ámbito.

Desde una mirada crítica pero constructiva a la Agenda 2030, se pretende constatar sus limitaciones para elaborar una futura metodología de seguimiento y evaluación que tenga en cuenta las interdependencias de las políticas de desarrollo y tenga una visión de sostenibilidad fuerte en el centro de su análisis. En este aspecto, el trabajo destaca la importancia de contar con nuevas metodologías de evaluación y seguimiento generalizables a distintos países y contextos como la iniciativa de la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo para la elaboración del Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible.

Palabras clave

Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, sostenibilidad medioambiental, límites planetarios, evaluación.



Abstract

This paper studies the introduction of the environmental dimension in the evolution towards models of sustainable development. The main hypothesis is that the 2030 Agenda is limited in terms of integrating environmental sustainability into its goals, targets and indicators as it does not pay enough attention to Policy Coherence for Sustainable Development.

The main international agreements and initiatives for sustainable development reflect a weak and liberal approach to sustainability. This implies an uncomplete integration of the development dimensions and a prioritization of economic development over environmental issues. In this way, the planetary boundaries are not taken into account when developing policies for development, evaluating their impacts, and monitoring international progress in this area.

From a critical approach to the 2030 Agenda, this paper analyses its limitations in order to elaborate a future methodology for monitoring and evaluating development that takes into account the interdependencies of development policies and puts environmental sustainability at the centre of its analysis. This paper highlights the importance of new evaluation and monitoring methodologies that can be extrapolated to different contexts, such as the Policy Coherence Index for Sustainable Development elaborated by the Spanish Coordinator of Development Organizations.

Keywords

Policy Coherence for Sustainable Development, 2030 Agenda, environmental sustainability, Planetary Boundaries, evaluation.

Eva del Río Tortosa

Graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Su Trabajo de Fin de Grado (TFG) ha sido reconocido como el mejor TFG de la II edición de los Premios “Universidad, Conocimiento y Agenda 2030”, convocados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Crue Universidades y la Fundación Carolina.

1. Introducción

El presente trabajo estudia la introducción de la variable medioambiental en el avance hacia un modelo de desarrollo sostenible. Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales y de las Ciencias Ambientales, se plantea la hipótesis de que la Agenda 2030 es limitada en lo referente a la correcta integración de la sostenibilidad medioambiental en sus objetivos, metas e indicadores ya que no presta suficiente atención a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS). Esto implica que las iniciativas tomadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no pueden medirse exactamente como desarrollo sostenible en el período de la aplicación de la Agenda¹, es decir, entre los años 2015 y 2030.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe de 2019 *Evaluation for Agenda 2030: Providing Evidence on Progress Sustainability*, reconoce que el principal desafío al que se enfrentan los países a la hora de monitorizar del progreso en los objetivos de Agenda 2030, es el de la integración de las dimensiones sociales y medioambientales en su metodología, manteniendo el crecimiento económico como elemento central. Teniendo en cuenta que las cuestiones medioambientales se han mantenido históricamente aisladas en los paradigmas del desarrollo internacional, la Agenda 2030 ha supuesto un gran avance (Van den Berg *et al.*, 2017). Los 17 ODS, acompañados de las 169 metas y los 232 indicadores para su seguimiento y evaluación, han creado un enfoque global más integrador del desarrollo sostenible. Por tanto, la Agenda 2030 ha sido capaz de incluir en su marco teórico y metodología de monitorización elementos para el control de la degradación climática (ONU, 2015a).

Sin embargo, ni la Agenda 2030, ni las principales agendas para la protección del medio ambiente establecidas en las Conferencias de Desarrollo Sostenible, ni las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático han sido lo suficientemente exhaustivas a la hora de establecer unos parámetros y una metodología que reparta correctamente las responsabilidades de la crisis medioambiental. Por ejemplo, según el Informe de 2018 del PNUD sobre la disparidad de emisiones contaminantes, todavía se aprecian deficiencias importantes en la cobertura de esta cuestión. Este informe destaca que las principales potencias contaminantes, a pesar de que han implementado políticas para el desarrollo de energías alternativas y sostenibles, todavía tienen un amplio margen de mejora en la reducción de emisiones contaminantes con vistas a 2030. No obstante, para ello es necesaria una mayor cooperación internacional de forma integrada, pero, según el informe, los países no están haciendo lo suficiente en esta materia (ONU, 2018). La consecuencia de la falta de mecanismos exhaustivos que tengan en cuenta la CPDS en el diseño e implementación de programas de desarrollo, conlleva que el crecimiento económico y el progreso material se entienda a corto

¹ En 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas, tras dos años de preparación, adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta Agenda continúa el trabajo iniciado en el año 2000 a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y supone un plan de acción para los 193 países de las Naciones Unidas. La Agenda recoge 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acompañados de 169 metas de carácter universal e integrado, que abarcan las esferas económica, social y medioambiental para el año 2030 (ONU, 2015a).

plazo y, según los indicadores de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, como un avance positivo. Esto es así porque la mejora en varios de los 17 ODS implicará un resultado positivo, aunque ello implique un deterioro significativo a largo plazo en los objetivos relativos a la acción climática y protección medioambiental, ya que no se está teniendo en cuenta el impacto negativo en el medio ambiente que este progreso pueda suponer. Por este motivo, iniciativas como el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (ICPDS), que tienen el objetivo de reflejar las responsabilidades y los resultados globales, tanto positivos como negativos, en el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo sostenible, son vitales para la consecución de los ODS a nivel global (Gil-Payno y Martínez-Osés, 2017).

La metodología utilizada para tratar esta cuestión parte de una concepción de sostenibilidad fuerte que integra la dimensión social y la económica en el seno de dimensión ambiental. Desde esta perspectiva, se observará la intensidad de la integración de la variable medioambiental en el paradigma vigente del desarrollo sostenible internacional, especialmente en el marco de la Agenda 2030. Posteriormente, se revisarán las principales iniciativas internacionales para el desarrollo sostenible en relación con la situación medioambiental actual desde el estudio de los límites planetarios. A partir de este análisis se hará una crítica de la metodología para el seguimiento del desarrollo desde el marco establecido por los indicadores de la Agenda 2030. Dicha crítica se realizará desde la CPDS, entendida como elemento clave para el correcto establecimiento de responsabilidades internacionales e impactos medioambientales de las políticas para el desarrollo.

El trabajo se divide en cinco capítulos siendo el primero la presente introducción. El siguiente capítulo estará dedicado a la elaboración de una aproximación conceptual y teórica a los conceptos y teorías que enmarcan el estudio. El tercer capítulo estudia el estado de la cuestión en el que se describe la situación actual de los límites planetarios, así como las principales iniciativas globales para abordar la crisis climática y las perspectivas de futuro respecto a esta cuestión. El cuarto capítulo realiza una revisión de la metodología de monitorización del PNUD para el desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030 y destaca la importancia del ICPDS para suplir sus carencias. Por último, el quinto capítulo recoge las conclusiones sobre la cuestión tratada (Gil-Payno y Martínez-Osés, 2017).

En este TFG se ha intentado demostrar la necesidad de integrar la CPDS como un elemento troncal del desarrollo sostenible internacional profundizando, especialmente, en la integración de las cuestiones medioambientales en las agendas internacionales para el desarrollo y en el seguimiento del progreso de sus objetivos, especialmente los ODS de la Agenda 2030. Para ello, debe existir un compromiso internacional para la elaboración de una metodología común de seguimiento de la CPDS con el fin de identificar correctamente las responsabilidades y las interdependencias en las políticas nacionales e internacionales para el desarrollo sostenible.

2. Aproximación conceptual y teórica

Para abordar esta cuestión, primero se realizará una acotación de conceptos con el fin de ofrecer una comprensión más profunda de algunos términos clave que marcan el discurso general del trabajo. Posteriormente, se realizará una breve revisión teórica del desarrollo sostenible internacional para explicar cuál es el enfoque del trabajo a la hora de abordar esta materia.

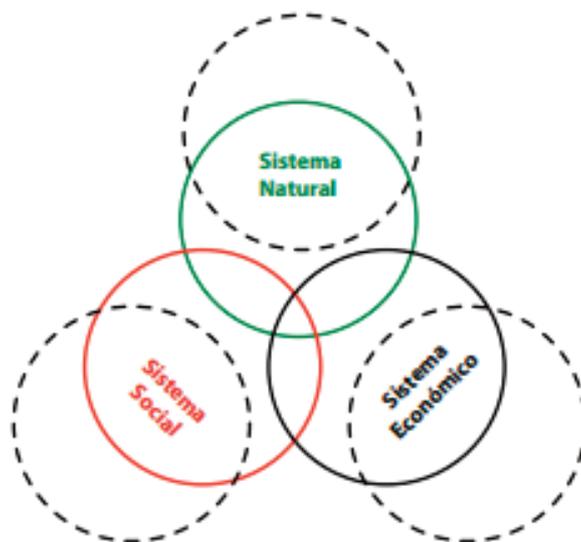
2.1. Acotación de conceptos

El Informe de la Comisión Brundtland de 1987 define “desarrollo sostenible” como la “satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satis-

facier las propias” (ONU, 1987: 23). Esta definición implica un delicado equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección medioambiental. No obstante, existen dos visiones diferentes de “sostenibilidad”, desde la disciplina de las Ciencias Ambientales, que matizan de forma significativa esta definición de desarrollo sostenible (Pérez, 2012).

La primera interpretación de sostenibilidad se podría denominar “sostenibilidad débil” y parte de una visión optimista de la ilimitada capacidad del progreso económico y tecnológico. Desde esta perspectiva no es necesaria una atención especial a la protección de los sistemas biofísicos del planeta porque los avances económicos y tecnológicos esperados en el futuro serían capaces de amortiguar los efectos negativos de la degradación medioambiental. Por tanto, la visión de sostenibilidad débil consiste en un análisis reduccionista, ya que trata independientemente las dimensiones económicas, humanas y ambientales. Es cierto que, desde este análisis, se reconoce la existencia de áreas de integración entre los tres sistemas, siendo, en dicha convergencia, donde es posible actuar de forma integrada para alcanzar un desarrollo sostenible, es decir, donde tiene sentido implementar políticas de desarrollo sostenible. No obstante, en el resto de las cuestiones que no entran en dicha área de convergencia, las diferentes dimensiones son independientes e incluso entran en contradicción y en conflicto entre sí. Por ende, tanto a nivel teórico como práctico, cada área es tratada con independencia y de forma compartimentada ya que, según esta interpretación, las acciones en dichas áreas no influirán en las demás (Pérez, 2012).

GRÁFICO 1. Cosmovisión de sostenibilidad débil



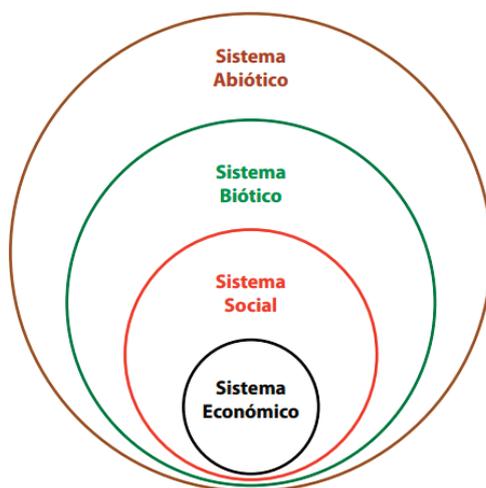
Fuente: Pérez, 2012.

Esta cosmovisión corresponde al tipo ideal de la visión liberal desarrollada por el Banco Mundial que confía en la capacidad de la inversión económica y el desarrollo tecnológico para amortiguar los impactos de la acción humana sobre el medio ambiente (Morin *et al.*, 2015). Como se desarrollará en el estado de la cuestión, esta visión corresponde a la interpretación actualmente más generalizada entre los Estados del sistema internacional y la más institucionalizada en los organismos internacionales (Pérez, 2012). Como se ha mencionado, el PNUD considera que el mayor reto al que se enfrenta la comunidad internacional en materia de desarrollo sostenible es fomentar el desarrollo humano y proteger el medio ambiente mientras se asegura el crecimiento económico sostenido (Van den Berg *et al.*, 2017). Este análisis demuestra que se sigue observando una independencia entre las

dimensiones del desarrollo sostenible, así como la existencia de contradicciones y conflictos inherentes entre ellas.

La segunda cosmovisión de sostenibilidad, y a la que se adhiere el presente trabajo, se denomina “sostenibilidad fuerte” o “sostenibilidad de la base ecológica”. El punto de partida es la indivisibilidad de las áreas económicas, sociales y naturales. Es decir, la concepción de que los sistemas ecológicos son indispensables para la vida humana y para el desarrollo económico, ya que ambos se encuentran completamente integrados en los sistemas ambientales y biológicos del planeta. Por tanto, la sostenibilidad se puede definir como un equilibrio simbiótico entre las tres dimensiones. Desde esta perspectiva, cuando se habla de desarrollo sostenible, la preservación y protección de la base ecosistémica que sostiene el desarrollo económico y humano es un elemento central. Para ello, es vital conocer las limitaciones naturales del planeta, con el objetivo de fomentar el crecimiento humano y económico tan solo dentro de lo ecológicamente posible, adaptando modelos de producción y consumo sostenibles cuyos ciclos de crecimiento y decrecimiento sean acordes a los cambios y capacidades de la dimensión natural (Pérez, 2012).

GRÁFICO 2. Cosmovisión de sostenibilidad fuerte



Fuente: Pérez, 2012.

Esta concepción de sostenibilidad responde al tipo ideal de la visión sistémica del desarrollo sostenible que parte de la idea de que la biosfera es una dimensión íntimamente ligada con los subsistemas sociales y económicos integrados en ella. Desde una visión sistémica de sostenibilidad fuerte, el desarrollo sostenible consiste en el mantenimiento de un equilibrio entre las tres dimensiones para permitir la regeneración natural de los recursos y crear y mantener ecosistemas resilientes, es decir, capaces de amortiguar los impactos de la acción humana (Morin *et al.*, 2015).

Por último, existe un tercer tipo ideal en lo referente al desarrollo sostenible: la visión estructuralista. Este tipo ideal parte de las críticas de los países en desarrollo a la teoría de decrecimiento. Desde esta perspectiva, se entiende que, si el deterioro medioambiental lo han causado los países más ricos, el establecimiento de límites para el crecimiento no debería afectar negativamente al desarrollo de los países de la periferia. Esta visión enfatiza las desigualdades estructurales del centro y la periferia en términos de desarrollo, pero también de desigualdad medioambiental. Es decir, los países de la periferia sostienen que debe existir un correcto análisis y repartición de la responsabilidad de la degradación ambiental, teniendo presente que, como se explicará en el siguiente apartado, los países que

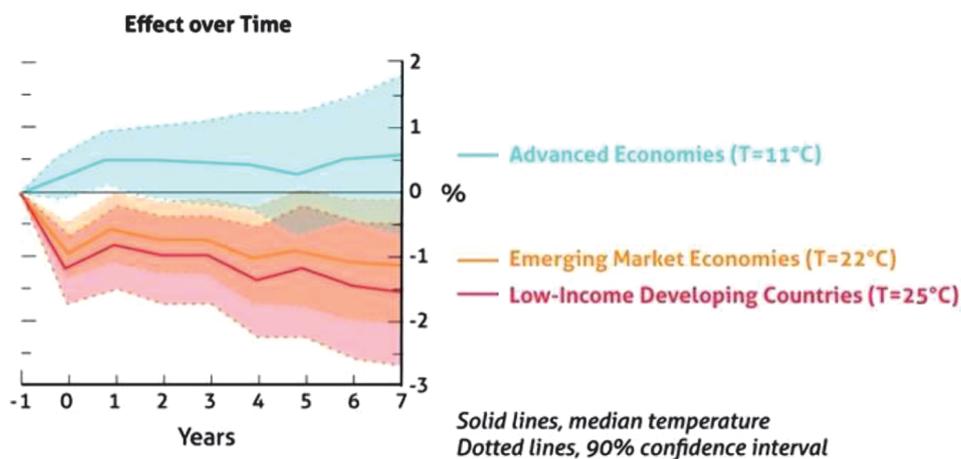
menos han contribuido al deterioro del medio ambiente son los principales afectados de la crisis climática actual (Morin *et al.*, 2015).

Este trabajo analizará la sostenibilidad desde una visión integrada de sostenibilidad fuerte que responde principalmente al tipo ideal sistémico, pero que tiene en cuenta los postulados de la visión estructuralista respecto al correcto reparto de responsabilidades. Se ha escogido esta concepción de sostenibilidad porque, al admitir la definición de desarrollo realizada por la Comisión Brundtland, que supone la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias, se entiende la necesidad de un reconocimiento de los límites naturales de la acción humana. De esta forma, aunque se reconoce la validez del optimismo liberal relativo al desarrollo tecnológico para revertir los daños causados en el medio ambiente, los datos sobre la crisis climática y medioambiental demuestran la necesidad imperante de políticas transformadoras para avanzar a modelos de desarrollo que no sobrepasen las capacidades naturales del planeta. La transformación hacia modelos de producción y desarrollo sostenibles tan solo será posible reconociendo las limitaciones naturales de la acción humana y las diferentes responsabilidades medioambientales de los Estados.

2.1.2. Crisis climática y resiliencia

Existe un amplio consenso científico sobre el hecho de que la acción humana en los sistemas ecológicos ha conducido a una nueva era geológica denominada “Antropoceno”. De esta forma, la acción humana ha supuesto una crisis climática marcada por el aumento de gases de efecto invernadero en la atmósfera, la acidificación de los océanos, la pérdida de biodiversidad y la alteración del ciclo del carbono, agua y nitrógeno (ONU, 2017; Oreskes, 2004). Estos cambios se manifiestan en el aumento general de la temperatura global, una alteración en los patrones de precipitaciones en las diferentes zonas climáticas y el aumento generalizado de desastres naturales, así como del nivel del mar. No obstante, los efectos no se sienten con igual intensidad en todos los rincones del planeta ya que tienen un mayor impacto en los países con un bajo nivel de ingresos (ONU, 2017).

GRÁFICO 3. Impacto económico del aumento de temperatura en países de diferente renta



Fuente: Earth League y Future Earth for the UNFCCC, 2017.

La crisis climática es una crisis multidimensional tanto en sus causas como en sus efectos. Estos cambios medioambientales conllevan un impacto negativo a nivel económico, social y político. De esta forma, para enfrentar esta crisis, las políticas de mitigación son necesarias pero ineficientes si no se ven acompañadas de la implementación de políticas adaptativas con un enfoque integrador y multidimensional con el fin de alcanzar la resiliencia climática (ONU, 2017). Para ello es necesario prestar atención a la resiliencia a la hora de evaluar políticas para la sostenibilidad medioambiental y de lucha contra el cambio climático. La resiliencia es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad para resistir, adaptarse y responder al cambio de forma sostenible, transformadora, inclusiva y eficiente (ONU, 2020).

Por tanto, se puede hablar de resiliencia de los sistemas económicos, políticos, sociales y ambientales. En este aspecto, la Agenda 2030 reconoce la centralidad de la gestión de los recursos naturales y de los esfuerzos globales para la gestión del impacto y de los riesgos que conlleva el cambio climático, especialmente en las zonas geográficas más vulnerables (ONU, 2015b; ONU, 2019). Tener en cuenta la resiliencia en el diseño de políticas sostenibles implica la elaboración de estrategias y programas con una perspectiva a largo plazo capaces de anticipar y responder a las posibles crisis. Debido a las complejas interrelaciones producidas por el uso del capital natural global, las crisis en este aspecto deben abarcarse también de forma global (ONU, 2014).

2.1.3. Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible

Como se ha indicado, entendiendo que las externalidades medioambientales se transfieren o repercuten sobre terceros países y teniendo en cuenta que los recursos naturales son bienes públicos globales, las aproximaciones a las cuestiones relativas a la crisis climática deben realizarse desde una concepción global e integrada que realice un correcto reparto de las responsabilidades de la degradación climática. Para ello, es necesario plantear las cuestiones de seguimiento de los avances en el marco del desarrollo desde una perspectiva de CPDS. Esto implica una responsabilidad climática aplicada a todos los niveles gubernamentales, lo que se denomina “*a whole-of-government approach*”. Esta perspectiva integra las externalidades positivas y negativas producidas por las políticas públicas, incluyendo aquellas que no entrarían, en principio, en la categoría de políticas para la sostenibilidad ambiental (Olivie y Sorroza, 2006). El reparto de responsabilidades también debe tener en cuenta las cuestiones mencionadas sobre las desigualdades en la contribución a la degradación climática de los países de la esfera internacional, así como el impacto que esta crisis tiene en sus sociedades. Estos análisis deben realizarse desde la CPDS.

A pesar de que no existe una definición globalmente aceptada sobre la coherencia de políticas, se puede acotar el concepto a través de las definiciones que se han ido elaborando durante las últimas décadas. Una de las primeras definiciones, que fue ampliamente aceptada en su momento, es la elaborada en 1995 por Kiichiro Fukasaku y Akira Hirata en su libro *The OECD and ASEAN: Changing economic linkages and the challenge of policy coherence*. En este trabajo definen la coherencia de políticas como “la congruencia entre los objetivos políticos y los instrumentos aplicados por los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) individual o colectivamente a la luz de su efecto combinado en los países en desarrollo” (Forster y Stokke, 1999: 19).

Más adelante, Jacques Forster y Olav Schram Stokke retoman esta definición y la amplían al relacionarla con el modelo de elección racional en su libro *Policy Coherence in Development Co-operation*. Según esta perspectiva, un sistema de coherencia de políticas es aquel en el que los objetivos, junto a las estrategias y mecanismos implementados para alcanzarlos, no entran en conflicto ni atenúan o se ven atenuados por el resto de los objetivos del sistema político y cuyos resultados corresponden, o al

menos no entran en conflicto, con las elaboraciones iniciales de dichos objetivos (Forster y Stokke, 1999: 20).

Estas definiciones ofrecen una delimitación conceptual bastante amplia de la CPDS. Por ende, se han elaborado diferentes clasificaciones con el objetivo de comprender mejor su significado en diferentes contextos y siguiendo diversos criterios. Estos criterios pueden ser sectoriales, departamentales, relativos al nivel de decisión, a cuestiones de temporalidad o tomando en consideración elementos de los contenidos y objetivos de las políticas. En el presente trabajo se entenderá la CPDS a partir de las definiciones anteriores, así como tomando elementos extraídos de las clasificaciones de la OCDE, Robert Picciotto y Olav Schram Stokke (Oliví y Sorroza, 2006).

De esta forma, en el marco del trabajo, la CPDS implica una Coherencia Horizontal, para la elaboración de políticas individuales que se apoyen mutuamente en otras políticas, minimizando las posibles incongruencias en objetivos y métodos de aplicación. La Coherencia Horizontal implica también una armonización interdepartamental que debe realizarse desde una perspectiva de “*whole-of-government*”, es decir, implicando a todos los niveles de la administración en la consecución de los ODS. Para ello, es necesario tener en cuenta las posibles contradicciones entre políticas de diferente índole a nivel interno y externo, como por ejemplo las contradicciones encontradas en políticas comerciales respecto a las políticas para la reducción del cambio climático. La Coherencia Horizontal está íntimamente relacionada con la Coherencia Vertical, dado que esta implica que los resultados de las políticas sean coherentes con las intenciones originales de los agentes que diseñaron dichas políticas. Por otro lado, la CPDS tiene también una vertiente de Coherencia Temporal con el objetivo de que las políticas aplicadas en el presente sigan siendo eficaces en el futuro. La Coherencia Temporal implica anticipar posibles cambios demográficos, económicos y medioambientales a la hora de elaborar las políticas y se relaciona con el concepto de resiliencia explicado anteriormente. Además, a nivel de cooperación, es importante tener en cuenta que la CPDS necesita también de una Coherencia Donante-Receptor referente a la adecuación de las políticas de los países de diferente renta para la consecución de sus objetivos comunes, así como para evitar la contradicción entre sus diversos objetivos nacionales en el ámbito del desarrollo. Esta dimensión es la que se denomina también “alineación” o “*alignment*” (Oliví y Sorroza, 2006).

Por tanto, la CDPS puede entenderse como la integración de los ODS en las diferentes etapas de las políticas públicas tanto nacionales como internacionales, configurando un mismo marco de acción gubernamental transversal y multidisciplinar. Este marco de acción tendrá en cuenta que los fenómenos de interdependencia en los desafíos y políticas para el desarrollo afectan de forma global ya que las fronteras internacionales son cada vez más difusas, especialmente en las cuestiones de acción climática y de protección del medio ambiente (Millán y Medina, 2018).

2.2. Marco teórico: los paradigmas del desarrollo

Los marcos teóricos tradicionales en el estudio del desarrollo internacional nacen desde una perspectiva economicista que entiende desarrollo como crecimiento económico. La base de estas teorías es la idea de que la riqueza es fruto de la capacidad productiva de un país. Como consecuencia, para crecer económicamente y, en consecuencia, desarrollarse, el foco de atención se sitúa en el desarrollo del capital económico y de la capacidad productiva del Estado. Esta perspectiva se abordó, tanto a través de teorías defensoras del liberalismo económico clásico, como desde teorías que abogan por la intervención estatal a diferentes niveles, incluyendo, por tanto, la teoría de la modernización, la teoría estructuralista, la teoría de la dependencia y el modelo de desarrollo neoliberal creado a través del Consenso de Washington. Estas teorías dejaban de lado o trataban, tan solo parcialmente y como

resultado directo del crecimiento económico, cuestiones de desarrollo humano y protección ambiental (Iturralde, 2019).

El carácter economicista de estas teorías significó que los principales instrumentos de valoración y monitorización del desarrollo fuesen variables macroeconómicas. De esta forma, a partir de la década de 1950 en adelante, el Producto Interior Bruto (PIB) ha sido el principal referente para el seguimiento y comparación de los avances de los países en materia de desarrollo. La ventaja del uso de esta variable macroeconómica yace en su capacidad para proporcionar una información sencilla, resumida, fácil de comparar y con posibilidades de inferencia. Esto se debe a su carácter regular y fiable, así como el hecho de que el PIB es entendido como un referente determinante del bienestar económico de una nación. Por este motivo, a pesar de que los analistas fueron tomando consciencia de las limitaciones intrínsecas del PIB, la falta de consenso en torno a alternativas de seguimiento y comparación hizo que se mantuviese como referente principal a lo largo de los años (Herrero *et al.*, 2012).

Progresivamente, nuevas aproximaciones al desarrollo internacional revolucionaron el discurso general incluyendo, junto a las consideraciones sobre la riqueza y el crecimiento económico, las cuestiones bienestar social y protección medioambiental como elementos centrales para el desarrollo de un país. En lo relativo al desarrollo social, el PNUD publicó en 1990 el primer Informe sobre Desarrollo Humano incluyendo la presentación del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este informe señalaba que el desarrollo de un país no debía medirse únicamente a través de variables macroeconómicas, especialmente el PIB, sino por medio de indicadores sociales sobre la esperanza de vida, la salud y el bienestar material (ONU, 2010).

El IDH demostró ser una alternativa simple y fácilmente comparable que incluía dichas consideraciones sociales y que no respondía únicamente a la evaluación de los índices de ingreso y consumo. Por tanto, mediante este indicador se resolvieron parcialmente los principales problemas a los que se enfrentaba la comunidad internacional a la hora de establecer un indicador alternativo al PIB. No obstante, se ha criticado el IDH en numerosas ocasiones por seguir estando incompleto, a pesar de sus sucesivas reformas, debido a que pondera de la misma forma sus tres componentes y a que es incapaz de reflejar las singularidades propias de las comunidades de la esfera internacional (ONU, 2010). No obstante, con el IDH, la variable medioambiental seguía fuera de las consideraciones centrales.

En este aspecto, años antes, en la década de los años setenta, se empezó a vislumbrar un cambio de pensamiento suscitado por investigaciones científicas sobre la degradación ambiental. Esta inquietud se manifestará por primera vez a escala internacional en la Primera Conferencia sobre el Medio Ambiente, en donde se expusieron los riesgos que los sistemas de producción y de consumo suponían para el mantenimiento de los recursos naturales (Alonso *et al.*, 2019).

Una de las teorías más destacables en este aspecto es la teoría del decrecimiento. Parte del informe de 1972 titulado *Los límites del crecimiento*² que analizaba las restricciones ecosistémicas de la actividad humana (Meadows, *et al.*, 1972). El informe concluía que es imposible mantener un sistema de crecimiento infinito mientras los recursos materiales son finitos. Por ende, esta teoría busca un sistema que permita el control sobre la producción económica para lograr un equilibrio entre las capacidades del planeta y las necesidades humanas (Cuenca y Fernández, 2015). No obstante, estos postulados no tuvieron la acogida necesaria en las instituciones internacionales y las cuestiones medioambientales se siguieron manteniendo durante un largo tiempo como un elemento paralelo al desarrollo.

² *Los límites del crecimiento* es el informe resultante del estudio del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) dirigido por Donella Meadows y encargado por el Club de Roma (1968) (Alonso *et al.*, 2019).

Sin embargo, la evidencia de los estudios sobre la degradación medioambiental y de los límites naturales del planeta continuó influyendo en la elaboración teórica del desarrollo internacional, poniendo de manifiesto la necesidad de una aproximación transversal e integradora de las dimensiones económicas, sociales y ambientales. De esta forma, en el año 2000, durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 países firmaron un documento por el que se comprometieron a alcanzar, antes de 2015, un conjunto de ocho objetivos cuantificables que abarcaban cuestiones de pobreza, educación, igualdad, salud, sostenibilidad medioambiental y fomento de alianzas mundiales para el desarrollo (Sustainable Development Goals Fund, 2020).

El elemento más revolucionario de esta iniciativa fue la introducción de un discurso común y global con unos objetivos claros y un mecanismo de monitorización y seguimiento estandarizado y unificado. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) enfocaban el desarrollo internacional desde una perspectiva transversal en la que se incluía una gran diversidad de disciplinas y actores, dejando atrás la concepción de que el desarrollo era una rama única de la economía y que la mejor forma de seguimiento era mediante la comparación e inferencia de variables macroeconómicas (Sustainable Development Goals Fund, 2020).

El relativo éxito de los ODM impulsó, en 2015, la firma de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por parte de todos los miembros de la ONU. Esta agenda incluye 17 nuevos objetivos, los ODS, que se componen a su vez de 169 metas y 232 indicadores. La Agenda 2030 realiza una aproximación al desarrollo sostenible mucho más ambiciosa e integradora que los ODM (PNUD, 2020).

El aspecto más importante de los ODS será la implicación de las economías más prósperas en la revisión de los sistemas de producción y consumo nacionales e internacionales. Por primera vez, existe un consenso internacional que no busca únicamente señalar los errores de las economías más débiles, sino que pone en tela de juicio todo el sistema internacional y las concepciones, hasta entonces imperantes, de progreso y desarrollo. Esta agenda evalúa, así, tanto a los países más ricos, como a los más pobres y debe traducirse en planes de políticas sostenibles y de cooperación en todos los niveles de la administración. Como consecuencia, actualmente los Estados que deseen desarrollarse no deben seguir el ejemplo de las economías más ricas y prósperas, sino que deben buscar nuevos caminos para el desarrollo mientras que las potencias deben encontrar métodos de reducir sus impactos negativos a escala internacional (PNUD, 2020).

Este trabajo parte de una perspectiva teórica que responde a las aspiraciones del Club de Roma, rechaza la perspectiva puramente economicista del desarrollo y dirige la atención a la dimensión multidisciplinar, transversal e integradora de la Agenda 2030. De tal forma, reconociendo los aspectos positivos que supone el consenso internacional generado por los ODS, este estudio entiende que la Agenda 2030 sigue sin prestar la atención necesaria a la variable medioambiental. Es cierto que, observando el recorrido histórico respecto a la evolución de los paradigmas y teorías del desarrollo, la Agenda 2030 ha supuesto un enorme avance al introducir la sostenibilidad medioambiental como un pilar vital para el desarrollo de las naciones y sociedades.

Sin embargo, al analizar la poca atención que ofrece a la cuestión de la CPDS, así como su comprensión de la sostenibilidad y la metodología de seguimiento de los indicadores de los ODS, se observa que los ámbitos económicos, sociales y medioambientales siguen entendiéndose de forma compartimentada. Las iniciativas globales para la protección ambiental se han realizado en paralelo a las cuestiones de desarrollo económico y humano y el compromiso internacional para su cumplimiento ha sido débil. Además, teniendo en cuenta la gravedad de la degradación medioambiental, los avances hacia el desarrollo sostenible, entendido desde el cumplimiento de los ODS, tan solo podrán realizarse desde un análisis de sinergias e interacciones entre las políticas teniendo como elemento central la CPDS en las diferentes fases de elaboración de estrategias para el desarrollo.

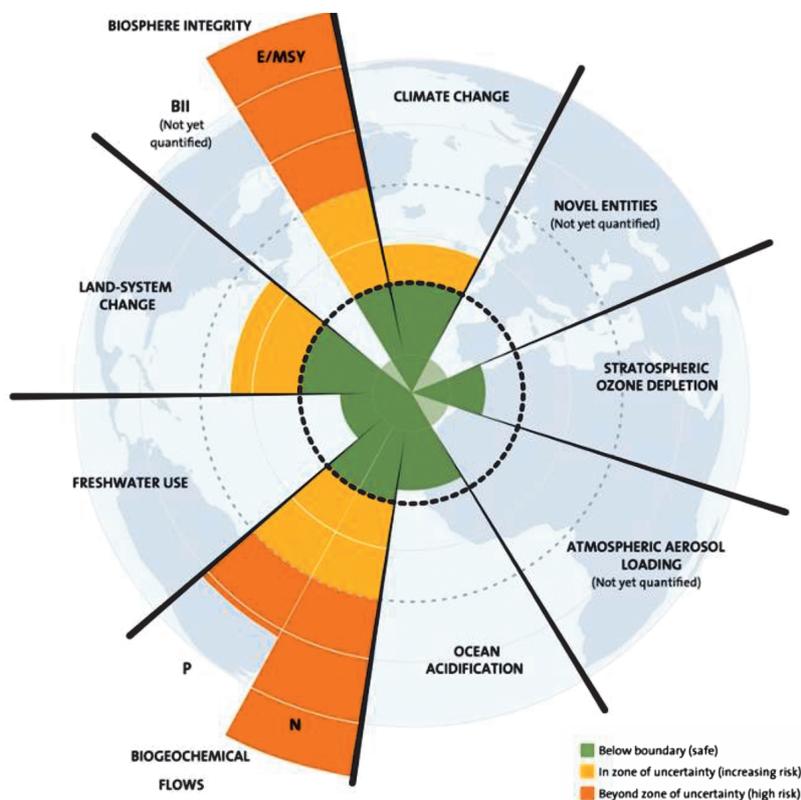
3. Estado de la cuestión

El primer objetivo de este epígrafe es explicar cuál es la situación del deterioro medioambiental y los posibles escenarios futuros, dependiendo de la modalidad de acción política para el desarrollo sostenible. El segundo objetivo es realizar una revisión de las principales iniciativas internacionales que generan el discurso global respecto a dicha cuestión, para analizar el enfoque conceptual de las instituciones internacionales. Por último, se defenderá que el escenario más favorable a la consecución de los ODS es aquel que tenga en cuenta los límites naturales del planeta, introduciendo la dimensión medioambiental como un elemento de análisis transversal, a través de una metodología centrada en la CPDS.

3.1. Situación actual y perspectivas de futuro

Para analizar la situación climática actual se utilizará el marco conceptual de los límites planetarios elaborado por el Centro de Resiliencia de Estocolmo y la Universidad Nacional Australiana bajo el liderazgo de Johan Rockström. Este marco conceptual muestra el espacio operativo disponible para el desarrollo humano sin dañar el sistema natural terrestre. Los recursos planetarios se han agrupado en nueve límites que se pueden resumir en tres grupos. El primero es el relativo a los recursos fósiles no renovables. El segundo se refiere a la biosfera, los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos renovables. Y, en tercer lugar está el grupo de límites sobre la capacidad terrestre de absorción de desechos y residuos procedentes de la actividad humana (Rockström y Sachs, 2013). En el siguiente gráfico se refleja el grado de presión actual sobre los límites planetarios a escala global.

GRÁFICO 4. Situación actual de los límites planetarios



Fuente: Randers *et al.*, 2018.

Como se puede observar, ya se han sobrepasado las limitaciones de biodiversidad y flujos de fósforo y nitrógeno. Además, los límites sobre el uso del suelo y cambio climático se encuentran en zona de riesgo y se prevé que alcancen sus niveles de máxima explotación en los próximos años. Por otro lado, es importante tener en cuenta que, para algunas cuestiones, como las cantidades de aerosol en la atmósfera o la introducción de nuevas sustancias y organismos en los ecosistemas terrestres, aún no se han recopilado los suficientes datos como para hacer una estimación del impacto causado (Randers *et al.*, 2018).

Junto con la Escuela de Negocios Noruega, el Centro de Resiliencia de Estocolmo realizó un estudio que integraba los ODS en el marco de los límites planetarios evaluando el espacio de acción restante para alcanzar estos objetivos sin causar el deterioro del planeta. El estudio dibuja cuatro escenarios que responden a las posibles líneas de acción ampliando el marco temporal para la consecución de los ODS hasta 2050. Los tres primeros corresponden a las aproximaciones convencionales a los ODS, siendo el primero continuar el *path dependence* de las políticas de desarrollo, el segundo aumentar los esfuerzos independientemente en cada ODS y el tercero potenciar un crecimiento rápido de la economía. Por el contrario, el cuarto escenario estudiado se trata de una propuesta basada en la selección de unas políticas palanca que parten de un análisis integrado de las sinergias e interdependencias generadas a través de los avances en diferentes objetivos y teniendo en cuenta los límites planetarios. De esta forma, el estudio demuestra que, siguiendo el camino de las políticas más convencionales resultaría imposible alcanzar los ODS sin sobrepasar las capacidades naturales del planeta (Randers *et al.*, 2018).

La dinámica adoptada hasta el momento corresponde generalmente al seguimiento del *path dependence*. De esta forma, aunque se observan diferencias en la adaptación de la Agenda 2030 a los contextos nacionales, la integración en general se ha realizado en las políticas previamente existentes sin que la adaptación de la Agenda conlleve una transformación real. En consecuencia, como dice Antonio Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, en su informe de 2019 sobre el Progreso en los ODS, el cambio en la senda del desarrollo sostenible no se está produciendo con la celeridad necesaria para alcanzar las metas acordadas. Además, señala que el no cumplimiento de los objetivos relacionados con la protección medioambiental afectará negativamente en los avances del resto de ODS (ONU, 2019: 1).

El progresivo deterioro del medio ambiente demuestra que estas cuestiones no han recibido la atención necesaria en la elaboración de estrategias para el desarrollo internacional. En el siguiente apartado se revisarán las principales iniciativas que marcan el discurso internacional sobre el desarrollo sostenible para observar la comprensión que estos consensos tienen del desarrollo con relación a la sostenibilidad medioambiental.

3.2. Los consensos internacionales para la protección medioambiental

Según se ha explicado, debido a la preponderancia de las aproximaciones economicistas al desarrollo, las cuestiones de sostenibilidad ambiental se mantuvieron al margen de los programas de desarrollo. De esta forma, aunque en 1950 ya existían 250 acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, no fue hasta 1972, durante la primera Conferencia sobre el Medio Ambiente de las Naciones Unidas, que se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (Alonso *et al.*, 2019; Andonova *et al.*, 2019). Esta Conferencia emitió la llamada Declaración de Estocolmo, elaborada a partir de una visión sistémica y estructural que correspondería a un análisis de sostenibilidad fuerte. Los principios de la declaración señalan la necesidad de reducir el impacto medioambiental para no sobrepasar la capacidad del sistema terrestre³. Además, reconoce las desigualdades medioambientales entre países desarrollados y países en

³ La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano recoge que: “El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y

desarrollo, en términos de responsabilidad e impacto (Morin *et al.*, 2015; ONU, 1972). No obstante, a pesar de los avances en el plano teórico, en el plano político el medio ambiente no adquirió la misma importancia y la degradación medioambiental fue agravándose (ONU, 1997).

Ese mismo año se publicó el citado informe de *Los límites del crecimiento*. Las críticas al informe de Meadows pusieron sobre la mesa un debate sobre la imposibilidad de alcanzar al mismo tiempo la mejora de las condiciones de vida para las poblaciones más pobres mientras que se preservaba el equilibrio medioambiental (Morin *et al.*, 2015). Para solucionar este dilema, la ONU creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo conocida como la Comisión Brundtland. Esta Comisión emitió en 1987 el informe *Nuestro futuro común* que sentó las bases de la concepción de desarrollo sostenible en las instituciones internacionales hasta la actualidad (Alonso *et al.*, 2019).

Hasta este momento, las declaraciones internacionales sobre el desarrollo sostenible y el medio ambiente partían de una visión predominantemente sistémica y estructural que se acercaría a la concepción de este trabajo de sostenibilidad como sostenibilidad fuerte. No obstante, a partir de los años noventa, en el contexto de la era pos-Guerra Fría, marcado por el liberalismo político y económico, se comenzaron a tomar en consideración otras cuestiones de carácter liberal y de sostenibilidad débil (Morin *et al.*, 2015).

En 1992, durante la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo conocida como Cumbre de la Tierra, se adoptó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta Declaración continuaba la visión estructural y sistémica del desarrollo sostenible, que se refleja en su cuarto principio: “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir como parte integrante y no podrá considerarse de forma aislada”. Además, en su séptimo principio que señala que “los Estados, en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente, tienen responsabilidades diferenciadas” (ONU, 1992b). No obstante, ya se empiezan a vislumbrar pinceladas de la visión liberal del desarrollo sostenible ya que, algunos principios, como el duodécimo, parecen reflejar una preponderancia de la protección del libre mercado por encima de la protección medioambiental⁴.

Desde este momento, se fomenta la aprobación de acuerdos nacionales, regionales e internacionales para la lucha contra el cambio climático. La Cumbre de Río dio lugar a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1994 (ONU, 1997). No obstante, desde los inicios de la década de 1990, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se había reducido como consecuencia del fin de la Guerra Fría y de la lucha de bloques por la influencia económica y política mundial. Para combatir esta tendencia, en septiembre del año 2000 se aprobaron

espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”. En su principio decimocuarto, sostiene: “La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 1972).

⁴ El principio duodécimo de la Declaración de Río sostiene que: “Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional” (ONU, 1992a)

los ODM en donde, aunque el foco central se sitúa en la erradicación de la pobreza, se reconoce la necesidad de proteger el medio ambiente como uno de los principales pilares del desarrollo sostenible (Morin *et al.*, 2015).

Estos compromisos sentarán las bases de la Conferencia de Johannesburgo de 2002. En la Declaración emitida en esta conferencia también se sitúa la erradicación de la pobreza como objetivo central del desarrollo haciendo alusión a los principales instrumentos de desarrollo económico y de cooperación del momento, como son la AOD o la apertura de mercados. Sin embargo, en esta declaración ya no se integra el desarrollo económico y humano en la dimensión medioambiental (ONU, 2002). En este sentido, la Declaración de Johannesburgo mantiene una visión estructural en lo referente a las desigualdades internacionales, pero la visión sistémica que existía en las declaraciones anteriores se deja en segundo plano. Al mismo tiempo, crece una visión liberal de sostenibilidad débil que centra la atención en la apertura de mercados, la liberalización de los flujos financieros, la asistencia económica y el desarrollo tecnológico para la eliminación de los problemas de desarrollo, incluyendo la degradación medioambiental (Morin *et al.*, 2015).

Diez años después, en un contexto marcado por el impacto negativo de la crisis de 2008 y el auge de nuevas potencias internacionales como los BRICS, se realizó la Conferencia Río+20. En esta Conferencia se adopta una nueva declaración denominada *El futuro que queremos* que continuaba con las dinámicas establecidas a través de los ODM, herederas de la Cumbre de la Tierra de 1992 e influenciadas por la Declaración de Johannesburgo de 2002 (Morin *et al.*, 2015). En sus primeros párrafos, la declaración sitúa como objetivo principal la erradicación de la pobreza y reconoce la necesidad de integrar y analizar los vínculos entre los aspectos sociales, ambientales y económicos (ONU, 2012). De esta forma, se perfila todavía una visión sistémica del desarrollo sostenible, pero la integración a la que alude esta declaración responde más a una visión de sostenibilidad débil que no integra en una misma dimensión común los aspectos económicos, sociales y ambientales. De esta forma, se reconocen las interrelaciones entre los tres ámbitos y los puntos comunes de acción, pero no se observan de forma indivisible como en una perspectiva de sostenibilidad fuerte y sistémica.

La Conferencia Río+20 realiza un análisis multidimensional de los ODM y de los retos del desarrollo sostenible que pone las bases de la Agenda 2030. Actualmente, la acción climática y la protección medioambiental se ha desarrollado a nivel internacional a través de 3.600 acuerdos internacionales, lo que supone un aumento significativo con respecto a los 250 existentes en 1950 (Andonova *et al.*, 2020). No obstante, aunque la Agenda 2030 haya dado un paso adelante al tratar de transversalizar el desarrollo sostenible y avanzado en el análisis de interacción entre las dimensiones del desarrollo, parte de un análisis de tendencia liberal de sostenibilidad débil. Por tanto, la falta de atención a la CPDS en el análisis de los impactos de las políticas de desarrollo dificulta el seguimiento de los avances reales en el desarrollo sostenible. En el apartado siguiente se analizarán las perspectivas de futuro en un escenario en el que la aproximación conceptual y estratégica parta de un análisis de sostenibilidad fuerte que tenga en cuenta los límites planetarios y la CPDS a la hora de diseñar e implementar políticas.

3.3. Escenario “*smarter*”. Los ODS dentro de los límites planetarios

El último escenario del estudio del Centro de Resiliencia de Estocolmo consiste en una recomendación sobre la mejor forma de afrontar los ODS dentro de los límites planetarios teniendo en cuenta los datos y las inferencias realizadas en los escenarios anteriores. El estudio enfatiza la necesidad de integrar y transversalizar la Agenda 2030 en todos los niveles institucionales y de elaboración de políticas a través de una estrategia “*whole-of-government*”. Esta integración debe realizarse mediante el establecimiento de políticas diseñadas según las necesidades nacionales y regionales, pero teniendo en cuenta cinco

objetivos básicos señalados a través de un estudio de los elementos y objetivos globales de la Agenda 2030 (Randers *et al.*, 2018). Los cinco objetivos básicos o áreas de consolidación por el esfuerzo de los recursos serían: en primer lugar, acelerar el crecimiento de energías renovables; en segundo lugar, acelerar la productividad y sostenibilidad de la producción y consumo alimenticio; en tercer lugar, aunar esfuerzos para crear nuevos modelos de desarrollo para los países en crecimiento; en cuarto lugar, aumentar la acción para la reducción de desigualdades; y por último, avanzar en reformas educativas, de igualdad de género y de planificación familiar (Randers *et al.*, 2018).

No obstante, el informe mantiene una línea realista a la hora de analizar los datos. Incluso el escenario más optimista tampoco está exento de crisis humanitarias, olas migratorias, tensiones políticas y sociales tanto a nivel nacional como internacional que presionarían las estructuras gubernamentales. La implantación de políticas se enfrentará a duras resistencias y los daños producidos a lo largo de décadas, así como la inevitable necesidad de crecimiento productivo para la consecución de otros objetivos, seguirán afectando al medio ambiente. No obstante, ninguno de los límites se encontraría en zona de alto riesgo y tan solo cuatro en zona de riesgo medio. Por tanto, se alcanzaría en el escenario más positivo con un margen de siete respecto a los límites planetarios y un cumplimiento de cerca del 70% de los ODS (ver anexo 1) (Randers *et al.*, 2018).

De esta forma, para alcanzar el mejor resultado en la consecución de los ODS, respetando las capacidades naturales del planeta desde una perspectiva de sostenibilidad fuerte, la metodología de elaboración y seguimiento de las políticas de desarrollo sostenible deben tomar como base analítica tanto la CPDS como los límites planetarios. Como se ha explicado en el presente epígrafe, la Agenda 2030 sigue sin integrar los ODS y sus indicadores en un marco de sostenibilidad fuerte de visión sistémica, lo que se refleja en su base conceptual. Esta falta de integración de las diferentes dimensiones del desarrollo también se observa en la metodología de seguimiento de los avances en los ODS, especialmente en la falta de atención que presta a los indicadores de CPDS, como se desarrollará en el siguiente epígrafe. De esta forma, aunque señala interrelaciones y sinergias entre los ODS y sus metas, sigue sin ser lo suficientemente exhaustiva a la hora de afrontar los problemas del desarrollo sostenible internacional, especialmente con relación a la protección medioambiental.

4. Estudio de caso

En el presente epígrafe se comparará la metodología de monitorización de la Agenda 2030 con el ICPDS para destacar las deficiencias que presenta la Agenda 2030 en materia de seguimiento y evaluación de la CPDS. El objetivo de este epígrafe es demostrar que la Agenda 2030 en su metodología de evaluación sigue teniendo una visión de sostenibilidad débil que no tiene en cuenta la CPDS en su análisis del progreso en el marco de los ODS. Por tanto, es necesario avanzar hacia una verdadera visión holística del desarrollo para diseñar estrategias de elaboración y seguimiento de políticas que encaminen el desarrollo internacional a un escenario que respete los límites naturales del planeta.

4.1. Metodología de monitorización de la Agenda 2030

La Agenda 2030 ha sido ampliamente criticada por la comunidad internacional por establecer objetivos y metas demasiado utópicas y no lo suficientemente definidas y acotadas para abordar el desarrollo sostenible. También se ha puesto en evidencia que la monitorización y el seguimiento del desarrollo en el marco de la Agenda 2030 se dificulta por la falta de recopilación de datos de muchos países, especialmente aquellos con una estructura administrativa más débil. Además, se considera que los Estados han recibido pocas indicaciones para integrarla en sus políticas y para favorecer una coordinación con otros entes nacionales e

internacionales. Esta realidad favorece la existencia de disparidades en la aplicación de los ODS. No obstante, la crítica principal en el presente trabajo se centra en la falta de un aparato conceptual e instrumental que incorpore las interdependencias e interconexiones de las políticas mediante una metodología de CPDS medianamente estandarizada para la consecución de los ODS dentro de un marco de sostenibilidad fuerte con una perspectiva global (Gil-Payno y Martínez-Osés, 2017).

Sin embargo, es importante matizar la cuestión anterior. Aunque el establecimiento de diferentes objetivos e índices respecto a ámbitos diferenciables parece inducir a una evaluación independiente, el texto de la agenda hace hincapié en la necesidad de integrar y analizar las interdependencias y sinergias entre los objetivos en todos los procesos de elaboración de políticas en el marco de los ODS. No obstante, el presente trabajo entiende que no es suficiente con reiterar la intención de multidimensionalidad para superar las tendencias a compartimentar y aislar los ODS entre ellos y, en consecuencia, tratarlos individualmente y de forma desligada de los otros o estableciendo diferentes grupos estancos de objetivos con evidentes materias en común. En este sentido, se encuentran diferentes contradicciones, especialmente teniendo en cuenta la preponderancia de la dimensión del crecimiento económico sobre sus consecuencias ambientales, sociales y políticas (Gil-Payno y Martínez-Osés, 2017).

La Agenda 2030 establece que las políticas y su seguimiento para alcanzar los ODS son competencia principalmente nacional y regional. Sin embargo, esto no impide un intento de estandarizar y unificar en cierta medida los procesos de evaluación y seguimiento en los ODS para poder hacer un análisis global y establecer comparativas internacionales en el progreso en materia de desarrollo sostenible. Por ello, en marzo de 2015, la Comisión de Estadística de Naciones Unidas aprobó la creación de un Grupo Interinstitucional de Expertos para los ODS (IAEG-SDGs) que propondrían y revisarían aquellos modelos de seguimiento que permitiesen una mayor estandarización de los indicadores globales para la medición de los avances en materia de ODS favoreciendo los sistemas de medición nacional, regional y global. El IAEG-SDGs estableció, en consecuencia, 232 indicadores que pueden dividirse en tres grupos según el nivel de desarrollo de su metodología de seguimiento (Ayuso y Forero, 2019):

TABLA 1. Clasificación de los indicadores de los ODS según su nivel de desarrollo

	Nivel / Grupo	Número de indicadores por nivel (sept. 2019)
I	El indicador es conceptualmente claro y tiene metodología internacionalmente establecida. Se dispone de normas, y los datos producidos regularmente para al menos el 50% de los países y de la población en todas las regiones donde el indicador es relevante.	104
II	El indicador es conceptualmente claro, tiene metodología internacionalmente establecida y las normas están disponibles, pero los datos no son producidos regularmente por los países.	89
III	Todavía no se dispone de metodología o normas establecidas internacionalmente para el indicador, pero la metodología/normas se están desarrollando o probando.	33

Fuente: Ayuso y Forero, 2019.

Teniendo en cuenta que la meta 17.14 es la única que hace referencia directa a la CPDS, la Agenda 2030 no presta especial atención a la coherencia de políticas ni en su evaluación ni en su seguimiento. Además, dicha meta va de la mano de un indicador tan impreciso como: “Número de países que cuentan con mecanismos para mejorar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible”. Se trata del único indicador de la Agenda que hace referencia directa a la CPDS y es un elemento de evaluación poco desarrollado y que no ofrece unos elementos concretos ni estandarizados para el seguimiento de dicha meta. Por ende, impide la monitorización internacional de los avances en el ámbito de la CPDS (Gil-Payno y Martínez-Osés, 2017). Este indicador, por tanto, forma parte del último grupo de indicadores expuesto en la tabla 1, es decir, se trata de un indicador del que no se dispone una metodología y normas establecidas internacionalmente.

Teniendo en cuenta la indivisibilidad de las tres áreas del desarrollo desde la perspectiva global de sostenibilidad fuerte, la CPDS es, como se ha presentado a lo largo del trabajo, una cuestión central para alcanzar un desarrollo sostenible. La poca atención que la ONU presta a esta cuestión en su metodología de seguimiento del desarrollo sostenible demuestra que la Agenda y sus indicadores, a pesar de que en su discurso sí hace alusión a las interdependencias y sinergias entre los ODS, aún no integra las diferentes dimensiones del desarrollo en un mismo sistema de acción. Es decir, aún hay que avanzar hacia una verdadera visión holística y transversal del desarrollo sostenible para asegurar la elaboración de políticas que encaminen el progreso internacional a un sistema de visión sistémica y de sostenibilidad fuerte que respete los límites naturales del planeta.

4.2. Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible

Durante años se han fomentado las iniciativas para establecer nuevas mediciones que aborden de manera multidimensional el desarrollo. Como se ha visto en el anterior epígrafe, existe un amplio debate sobre la metodología de evaluación del progreso en el marco de los ODS. Todavía existen importantes lagunas y deficiencias tanto en la disponibilidad de datos como en el consenso de evaluación respecto a gran parte de los indicadores de la agenda. Además, el seguimiento del progreso en los objetivos de la Agenda 2030 encuentra una serie de dificultades intrínsecas debido a la complejidad de interrelaciones y procesos observables (Gil-Payno y Martínez-Osés, 2017).

Según se ha explicado, el discurso holístico y transformador de la Agenda 2030 parece quedarse tan solo en una declaración de intenciones, ya que no se traduce en estrategias e indicadores que reflejen esa voluntad transformadora de las políticas del desarrollo. El conjunto de indicadores de Nivel I omite la mayoría de los elementos transversales y transformadores de la agenda, especialmente el único indicador que hace alusión directa a la CPDS. Por tanto, para asegurar una correcta aplicación de las intenciones transformadoras de la Agenda, los ODS deben ser integrados a través de una estrategia “*whole-of-governemnt*” aplicándolos en todos los niveles institucionales y de elaboración de políticas, así como dar un tratamiento equitativo a los pilares políticos, económicos, sociales y medioambientales. Esto tan solo es posible introduciendo la CPDS a nivel nacional, regional e internacional (Martens, 2018).

De esta forma, los indicadores de seguimiento siguen analizando los progresos en los ODS de forma compartimentada. Esto es especialmente significativo cuando se observa que en los ODS en los que menos se está avanzando son aquellos que muestran la necesidad de un enfoque integrado e integral siendo, por ejemplo, las metas relativas a la transformación de los patrones de producción, la reducción de emisiones contaminantes y la pérdida de la diversidad de los ecosistemas. No se puede obviar que hay elementos de la agenda, como la meta 8.4 sobre la disociación del crecimiento económico de la degradación medioambiental, que integran parte de los elementos mencionados en este trabajo. No

obstante, tan solo la meta 17.14, como se ha indicado, presta atención a la CPDS (Gil-Payno y Martínez-Osés, 2017).

De esta forma, la mejor herramienta para monitorizar los avances en el desarrollo sostenible respetando los límites planetarios es aquella que incorpore como elemento central la CPDS. Esto es así porque aquellas iniciativas tomadas en el marco de los ODS que no tengan en cuenta las externalidades negativas para su consecución no pueden ser entendidas exactamente como desarrollo sostenible. Esta cuestión es principalmente importante al introducir una mirada de sostenibilidad fuerte en el seguimiento de los avances en el desarrollo sostenible. Las políticas cuyas externalidades negativas supongan, a corto o largo plazo, un agotamiento de los recursos naturales del planeta y un sobrepaso de sus límites naturales, no pueden considerarse avances positivos en el desarrollo sostenible. Por tanto, es importante hacer alusión al ICPDS, construido en 2019 por la colaboración de especialistas en estadística bajo la coordinación de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) y la Red Española de Estudios sobre Desarrollo (REEDES), que es resultado de una revisión y mejora del Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo elaborado en 2015 (Gil-Payno *et al.*, 2019).

Este índice mide el comportamiento de 148 países a través de 57 variables reunidas en cinco grupos: económico, social, global, ambiental y productivo (ver anexo 2). La principal diferencia que tiene la metodología de seguimiento del ICPDS con la de la Agenda 2030 es que cerca de la mitad de sus variables están destinadas a la evaluación del diseño de políticas y sus efectos directos mientras que los 29 restantes están diseñados para la evaluación de resultados más complejos, secundarios o indirectos de la aplicación de esas políticas. De esta forma, la información que ofrece este índice va más allá de los resultados directos o esperados de las políticas, y realiza un análisis multidimensional de las interrelaciones, sinergias y conflictos que surgen durante la elaboración, implementación y seguimiento de las políticas para el desarrollo (Gil-Payno *et al.*, 2019).

El ICPDS también da un paso más en lo referente a la superación de la visión compartimentada de las dimensiones del desarrollo sostenible. Para ello, el índice introduce un enfoque transversal en lugar de sectorial y compartimentado en cada una de las políticas. Este análisis lo realiza a través de los cinco componentes que conforman el índice: el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el desarrollo cosmopolita, el enfoque de género y el enfoque de derechos humanos. Además, el ICPDS apuesta por tres ámbitos fundamentales para impulsar el desarrollo sostenible y que constituyen el indicador de coherencia: la sostenibilidad ecológica, la aplicación de un enfoque feminista y la dimensión democratizadora de la sociedad. Por tanto, en cada uno de los cinco componentes del índice, se pueden encontrar variables que se relacionan con estos tres ámbitos de coherencia (Gil-Payno *et al.*, 2019).

La sostenibilidad ecológica, al ser uno de los tres indicadores de coherencia, coloca la dimensión medioambiental como un elemento central en la monitorización de los progresos en el ámbito del desarrollo sostenible. De esta forma, el ICPDS da un paso hacia una perspectiva sistémica de sostenibilidad fuerte que reconozca los límites naturales del desarrollo y los utilice como herramienta de análisis para determinar si los resultados de las políticas son coherentes con los objetivos para la sostenibilidad y el desarrollo. De esta forma, este índice señala que entender la dimensión económica como una variable en constante crecimiento, significa desconectar este elemento de sus bases materiales y elementos sociales.

Además, el ICPDS también incluye la sostenibilidad medioambiental como uno de sus cinco componentes. Es importante destacar que es en este aspecto en el que se presentan los resultados más disruptivos. Como muestra el informe de 2019, los países mejor puntuados son aquellos de renta baja o muy baja con escaso nivel productivo. Por otro lado, ninguno de los países con altos niveles de bienestar

social, considerados como los más desarrollados, se encuentra entre los 25 países con mejores puntuaciones en el ámbito medioambiental. De hecho, los 15 países peor puntuados en el componente ambiental muestran un alto nivel de renta y de IDH. Estos resultados reflejan la necesidad imperante de la CPDS en el diseño de estrategias y seguimiento de políticas para el desarrollo sostenible. Esta coherencia debe integrar una perspectiva de sostenibilidad fuerte para revertir el “*path dependence*” de las políticas de desarrollo. La Agenda 2030, con una visión aún compartimentada de los indicadores y metas de desarrollo y sin prestar la atención necesaria a la CPDS, tanto en la implementación como en el seguimiento de políticas, sigue sin ser capaz de llevar el discurso de multidimensionalidad del desarrollo sostenible a políticas realmente transformadoras (Gil-Payno *et al.*, 2019).

Por el contrario, las cuatro dimensiones analíticas del ICPDS permiten observar los progresos en el marco del desarrollo sostenible desde la multidimensionalidad y la transnacionalidad de las políticas y sus resultados, introduciendo una mirada intergeneracional a largo plazo y una coherencia, como se ha explicado previamente, temporal, vertical, horizontal y donante-receptor. De esta forma, este trabajo no niega que cada una de las metas de la Agenda 2030 no sean importantes, sino que para poder monitorizar su desempeño es necesario que la mirada holística y multidimensional del discurso de la Agenda 2030 se refleje tanto en las estrategias de implementación como en su medición. Para ello, los indicadores para su seguimiento deben reconocer el carácter integrado de las dimensiones del desarrollo y los límites naturales del planeta. La metodología de seguimiento de la Agenda 2030 sigue siendo, de esta forma, incompleta a la hora de alcanzar este objetivo y, por tanto, iniciativas como el ICPDS son necesarias para suplir las lagunas analíticas de los ODS (Gil-Payno *et al.*, 2019).

5. Conclusiones

Después de revisar el proceso de la introducción de la variable medioambiental en el avance hacia un modelo de desarrollo sostenible, se observa cómo los estudios de desarrollo internacional han evolucionado progresivamente hacia una visión más multidimensional en el diseño de la Agenda 2030. A lo largo de las últimas décadas se ha ido abandonando la concepción del desarrollo basado en el crecimiento económico y medido a través de la variable macroeconómica del PIB y han surgido nuevas teorías y metodologías de medición que reflejan mejor las complejidades de los procesos del desarrollo sostenible. No obstante, la Agenda 2030 sigue teniendo límites en lo referente a la correcta integración de la sostenibilidad medioambiental en sus objetivos, metas e indicadores.

Como se ha pretendido explicar, la visión de sostenibilidad que se desprende de los principales acuerdos e iniciativas internacionales para el desarrollo sostenible ha evolucionado hacia miradas de sostenibilidad débil y de tendencias liberales. Esta comprensión teórica implica la falta de una completa integración de las diferentes dimensiones del desarrollo y una preponderancia del desarrollo económico por encima de las cuestiones ambientales y humanas. De esta forma, no se tienen en cuenta los límites naturales del planeta a la hora de desarrollar estrategias de desarrollo sostenible, evaluar los impactos de dichas políticas y monitorizar el progreso internacional en este ámbito.

La Agenda 2030 da un paso adelante en ese sentido, al declarar la voluntad de transversalización de los ODS y reconocer el carácter multidimensional, así como las interdependencias positivas y negativas entre los diferentes ámbitos del desarrollo sostenible. No obstante, esta intencionalidad no se ha traducido en medidas e indicadores concretos que sean capaces de evaluar la transversalización y los efectos negativos de las estrategias de las políticas para el desarrollo. Esto se refleja en la poca atención que presta la Agenda 2030 a la CPDS tanto en sus indicadores, como en sus metas y recomendaciones. De esta forma, los avances que se dan en el marco de los ODS, y que se reflejan a

través de los indicadores de esta, no pueden entenderse exactamente como desarrollo sostenible, ya que los criterios por los que se están midiendo no están teniendo en cuenta una mirada sistémica de sostenibilidad fuerte e integrada.

El informe del Centro de Resiliencia de Estocolmo, que utiliza metodologías de medición estadística de las Ciencias Sociales combinadas con las Ciencias Ambientales, ha demostrado la importancia del desarrollo de estrategias y modelos de seguimiento de los avances en el desarrollo sostenible en un marco conceptual de sostenibilidad fuerte. De esta forma, para alcanzar los mejores resultados posibles en el cumplimiento de los ODS y que respeten al mismo tiempo los límites planetarios, es necesario el desarrollo de estrategias que partan de un análisis profundo de las interdependencias de los ODS, así como la correcta transversalización de la Agenda 2030 y el desarrollo de metodologías de monitorización que sean capaces de reflejar los resultados internos y externos, a corto y largo plazo, de las políticas implementadas. En otras palabras, es vital tener en cuenta la coherencia vertical, horizontal, temporal y donante-receptor en todo el ciclo de políticas para el desarrollo sostenible.

En el último epígrafe del trabajo se muestra la falta de atención que la Agenda 2030 presta a la CPDS y cómo sigue teniendo una visión compartimentada de los ODS a la hora de monitorizar las políticas y los avances para su consecución. De esta forma, la Agenda 2030 todavía sigue sin reflejar los avances o retrocesos reales en el desarrollo sostenible. Por el contrario, el ICPDS da un paso más allá al desarrollar una metodología que pone en el centro la CPDS y parte de una visión realmente integrada de las dimensiones del desarrollo desde una perspectiva que correspondería a la de sostenibilidad fuerte. No obstante, a pesar de los avances que supone este índice, aún no existe un consenso internacional para el seguimiento de la CPDS ni una metodología clara para la transversalización de la Agenda 2030 de forma que se tenga en cuenta tanto la CPDS como los límites naturales del planeta.

En definitiva, en este trabajo se ha pretendido demostrar la necesidad de integrar la CPDS como un elemento troncal del desarrollo sostenible internacional profundizando, especialmente, en la integración de las cuestiones medioambientales en las agendas internacionales para el desarrollo y en el seguimiento de los progresos en sus objetivos, especialmente en los objetivos de la Agenda 2030. Se espera haberlo conseguido en parte. Por otro lado, una vez analizada la cuestión, se recomienda avanzar hacia un mayor compromiso internacional con metodologías de seguimiento de la CPDS con el fin de identificar correctamente las responsabilidades y las interdependencias en las políticas nacionales e internacionales para el desarrollo sostenible.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P.; y SANTANDER, G. (2019): *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*, Madrid, La Catarata, pp. 187-208.
- ANDONOVA, L. B.; AXELORD, M.; BALSIGER, J.; y MITCHELL, R. B. (2020): "What We Know (and Could Know) About International Environmental Agreements", *Global Environmental Politics*, 20(1), pp. 123-121. Disponible en: https://www.mitpressjournals.org/doi/full/10.1162/glep_a_00544.
- AYUSO, A. y FORERO, M. (2019): "Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica. El sistema de medición y seguimiento de los ODS", Barcelona, CIDOB. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/el_sistema_de_medicion_y_seguimiento_de_los_ods
- CUENCA PIQUERAS, C. y FERNÁNDEZ PRADOS, J. S. (2015): "Decrecimiento y decrecentistas: de teoría socio-económica a posición socio-ideológica estadísticamente medible", *Anduli, Revista Andaluza de Cien-*

- cias Sociales*, 14, pp. 45-60. Disponible en: http://institucional.us.es/revistas/anduli/14/3_art_cuenca_fernandez.pdf
- FORSTER, J. y STOKKE, O. S. (1999): *Policy Coherence in Development Co-operation*, Nueva York, Frank Cass & Co. Ltd. pp. 19-21.
- GIL-PAYNO, M. L. y MARTÍNEZ-OSÉS, P. J. (2017): “El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6(1), pp.102-127.
- GIL-PAYNO, M. L.; MARTÍNEZ OSÉS, P. J.; OSPINA VARGAS, S. Y.; y MEDINA MATEOS, J. (2019): “Informe Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible. El cambio inaplazable”, *Coordinadora ONGD de España y REEDES*. Disponible en: <https://www.icpds.info/wp-content/uploads/2019/11/Informe-ICPDS-2019-2.pdf>
- HERRERO, C., SOLER, A. y VILLAR, A. (2012): “Desarrollo humano en España 1980-2011”, *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas*. Disponible en: <https://web2011.ivie.es/downloads/2013/05/Desarrollo-Humano-Herrero-Bancaja-Informe-2012.pdf>
- ITURRALDE DURÁN, C. (2019): “Los paradigmas del desarrollo y su evolución: Del enfoque económico al multidisciplinario”, *Revista de Ciencias de la Administración y económica*, 9(17) pp. 7-23. Disponible en: <https://revistas.ups.edu.ec/index.php/retos/article/view/17.2019.01>
- MARTENS, J. (2018): “Redefinir las políticas para el desarrollo sostenible”, *Global Policy Watch*. Disponible en: <https://www.globalpolicywatch.org/esp/?p=613>
- MEADOWS, D. H. *et al.* (1972): *The Limits to Growth*, Nueva York, Universe Books. Disponible en: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>
- MILLÁN, N. y MEDINA, J. (2018): “Manual sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo”, *Red ONGD de Madrid*. Disponible en: <http://redongdmad.org/wp-content/uploads/2018/06/MANUAL-CPD.pdf>
- MILLER, P. S. (2020): “Confronting Climate Change: A Shared and Global Responsibility”, *United Nations Chronicle*. Disponible en: <https://www.un.org/en/chronicle/article/confronting-climate-change-shared-and-global-responsibility>
- MORIN, J. F.; ORSINI, A.; y JINNAH, S. (2015): *Global Environmental Politics: Understanding the Governance of the Earth*, Glasgow, Bell & Bain Ltd, pp. 194-220.
- OLIVÉ, I. y SORROZA, A. (2006): “Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo”, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3eebo4804fo195de895bed3170baead1/MasAlladelaAyuda_Introduccion.pdf?MOD=AJPERES
- ONU (1972): “Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano”, Estocolmo. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>
- (1987): “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- (1992a): “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, Nueva York. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- (1992b): “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, Río de Janeiro. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- (1997): “Cumbre ara la Tierra +5. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para el Examen y la Evaluación de la Aplicación del Programa 21”, *Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas*, Nueva York. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>
- (2002): “Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible”, Johannesburgo. Disponible en: https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm
- (2010): “Informe sobre Desarrollo Humano 2010”, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

- (2012): “El futuro que queremos”, Río de Janeiro. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>
 - (2014): “Prototype Global Sustainable Development Report”, *Division for Sustainable Development*, Nueva York. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1454Prototype%20Global%20SD%20Report2.pdf>
 - (2015a): “La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Centro de noticias de la ONU*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
 - (2015b): “Transformar nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/RES/70/1, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S
 - (2017): “The 10 Science ‘Must Knows’ on Climate Change”, *23rd Conference of the Parties, COP23*, París. Disponible en: https://futureearth.org/wp-content/uploads/2017/10/the_10_science_must_knows_on_climate_change_november_2017.pdf
 - (2018): *Emissions Gap Report 2018*. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018_ESSP.pdf?sequence=19
 - (2019): “Report of the Secretary-General on SDG Progress 2019 Special Edition”, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24978Report_of_the_SG_on_SDG_Progress_2019.pdf
 - (2020): *Terminology: Resilience*, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.undrr.org/terminology/resilience>
- ORESQUES, N. (2004): “The Scientific Consensus on Climate Change”, *American Association for the Advancement of Science*, 306(5702), pp. 1686. Disponible en: <https://science.sciencemag.org/content/sci/306/5702/1686.full.pdf>
- PÉREZ, M. A. (2012): “Conceptualización sobre el Desarrollo Sostenible: operacionalización del concepto para Colombia”, *Punto de vista*, 3, pp. 139-158.
- PNUD (2020): *¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible?*, Nueva York. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- RANDERS, J.; ROCKSTRÖM, J.; STOKNES, P. E.; GOLÜKE, U.; COLLSTE, D.; y CORNELL, S. (2018): “Transformation is feasible: How to achieve the Sustainable Development Goals within Planetary Boundaries”, *Stockholm Resilience Centre y BI Norwegian Business School*. Disponible en: https://www.stockholmresilience.org/download/18.51d83659166367a9a16353/1539675518425/Report_Achieving%20the%20Sustainable%20Development%20Goals_WEB.pdf
- ROCKSTRÖM, J. y SACHS, J. D. (2013): “Sustainable Development and Planetary Boundaries. Background”, *Sustainable Development Solutions Network, High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda*. Disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/sustainable-development-and-planetary-boundaries.pdf>
- SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS FUND (2020): *De los ODM a los ODS*. Disponible en: <https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>
- VAN DEN BERG, R. D.; NAIDOO, I.; y TAMONDONG, S. D. (2017): *Evaluation for Agenda 2030: Providing Evidence on Progress and Sustainability*, Exeter, International Development Evaluation Association.

Anexos

Anexo 1: Resumen estadístico de la integración de los ODS en el marco conceptual de los límites planetarios

TABLA 2. Líneas de acción en cada escenario posible

Scenario → Main Policy Levers:	Same Business as usual	Faster Higher growth	Harder Stronger efforts – on all fronts	Smarter Extraordinary transformation
Growth	Average 2–3% GDP/yr “As is”: (higher in poor countries, slower in rich countries)	3–4% GDP/yr	2–3% GDP/yr (= Same)	2–3% GDP/yr (differentiated: higher growth in poor countries)
Poverty, unemployment & inequality	“As is”: Maintain current aid and unemployment benefit levels	= Same	+30% effort in fighting poverty, unemployment, inequality	active redistribution until 10% richest control <40% income
Energy	“As is” (current trends continue)	= Same	+30% effort in clean energy access, clean cities	rapid growth rates in renewables (wind & solar) and electrification
Food	“As is” (historic trends continue)	= Same	+30% effort in no hunger, safe water,	rapid shift to sustainable food chain (+1%/yr higher productivity)
Education & gender	“As is” (historic trends continue)	= Same	+30% effort in gender equality, education of women, family planning	investment in education to all, gender equality, health, family planning, (financed by redistribution)

Fuente: Randers *et al.*, 2018.

Esta tabla (2) muestra la distribución de los esfuerzos globales en los cuatro escenarios propuestos según los objetivos centrales para el desarrollo sostenible.

En el primer caso, en el escenario “*same*”, las diferentes tendencias son exactamente iguales a las observadas en los últimos años. Este escenario responde a aquel en el que la integración de la Agenda 2030 se realiza en las políticas y estrategias previamente existentes y que, por lo tanto, no supone una transformación real de las políticas internacionales para el desarrollo sostenible. Así, las predicciones estadísticas realizadas en este escenario continúan la tendencia histórica en el crecimiento, políticas para mitigar las desigualdades sociales, políticas energéticas, de distribución alimentaria y para la educación y la igualdad de género. Este escenario es muy similar al escenario “*faster*” en el que la única diferencia observable con el escenario anterior es que realiza un esfuerzo mayor en el crecimiento económico.

Es en los casos “*harder*” y “*smarter*” en los que se observa una mayor diferencia y los que implican una mayor transformación a la hora de realizar estrategias para el desarrollo sostenible. En el primero, se muestra que los esfuerzos para el crecimiento económico serían los mismos que en el “*same*”. Pero, en lo referente al resto de variables, se señala un aumento del esfuerzo de un 30% aunque tomando cada uno de estos elementos de forma compartimentada y dedicando la misma cantidad de esfuerzos en cada uno sin tener en cuenta las interdependencias de los ODS.

Finalmente, el último escenario “*smarter*” refleja un futuro en el que las estrategias para el desarrollo sostenible partan de un análisis de las interdependencias y las posibles sinergias entre las políticas implementadas para alcanzar los ODS. El estudio enfatiza así la necesidad de una integración completa de la agenda en las políticas nacionales mediante el establecimiento de políticas diseñadas según las necesidades nacionales y regionales, pero teniendo en cuenta cinco objetivos globales establecidos

por el estudio y enumerados previamente en el texto del presente trabajo. Tras la realización de un análisis de mapeo de las necesidades y recursos, se debe elaborar un plan de aceleración de políticas asignando los recursos necesarios en las áreas prioritarias y estableciendo responsabilidades.

TABLA 3. Impacto general de cada escenario

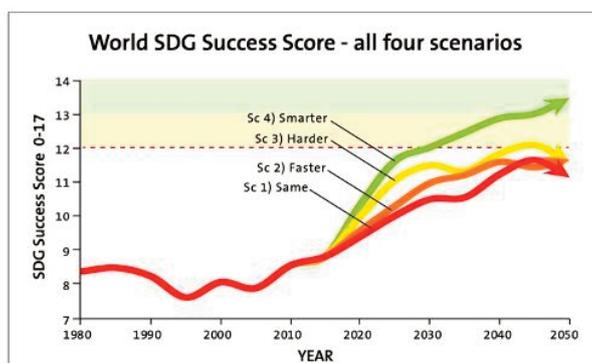
Key global figures – all scenarios	In 2015	In 2050:			
		Same	Faster	Harder	Smarter
Global GDP (in trillion USD, i.e. T\$)	94	251	320	251	227
Total anthropogenic GHG emission (GtCO ₂ e/y)	50	42	57	33	11
Temperature rise (Temp surface anomaly compared to 1850 degC)	1,1	1,9	1,9	1,8	1,4
GHG productivity (GDP / kgCO ₂ e)	1,89	6,00	5,63	7,69	21,09
Green Growth Rate (rate of change in GHG-productivity/year, scenario average 2015-2050)	3,6 %*	3,4 %	3,2 %	4,1 %	7,1 %

Fuente: Randers *et al.*, 2018.

En esta tabla (3) se muestran los resultados globales en los cuatro escenarios en las materias de crecimiento económico, emisiones de gases de efecto invernadero, su productividad, aumento de la temperatura y ratio de crecimiento sostenible. Como se puede observar existen grandes diferencias en las estadísticas relacionadas con el desgaste medioambiental entre los tres primeros escenarios y el último. En los cuatro casos se espera un crecimiento significativo del PIB mundial, siendo el mayor en el escenario “faster” ya que es en el que los esfuerzos se centran significativamente en el crecimiento económico. No obstante, también es uno de los que peores resultados obtiene en lo referente a emisiones de efecto invernadero, su productividad, aumento de temperatura global y crecimiento sostenible.

Es importante destacar que los datos de este estudio muestran un resultado medianamente similar en el crecimiento económico de los escenarios “same”, “harder” y “smarter” siendo algo inferiores en el “smarter”. No obstante, es importante prestar atención a las enormes diferencias que ofrece el escenario “smarter” en los elementos de sostenibilidad medioambiental. Las emisiones de gases de efecto invernadero en el escenario “smarter” son entre cinco y tres veces inferiores a las de los demás, y su eficiencia energética es más del triple que en el resto de escenarios. Además, es el escenario que mayor crecimiento sostenible tiene; duplica los resultados del resto de escenarios posibles, y es en el que el aumento global de la temperatura está más controlado.

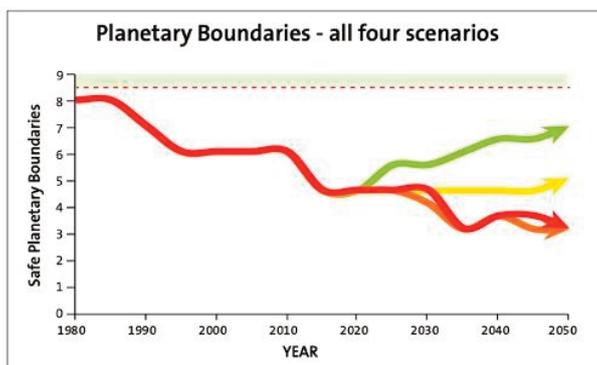
GRÁFICO 5. Comparativa de los avances en los ODS



Fuente: Randers *et al.*, 2018.

Este gráfico (5) muestra el progreso general en cada uno de los cuatro escenarios en la consecución de los ODS. Como se puede observar, en todos se percibe una mejora de la situación general respecto al alcance de los objetivos. No obstante, los datos infieren que, debido a la degradación medioambiental y otras cuestiones generadas a causa de las externalidades negativas por la falta de un análisis correcto de las interdependencias, a partir de 2040 la tendencia general en los escenarios de los tres primeros escenarios se invertirá observando un notable retroceso general. Es importante destacar que en ninguno de los cuatro escenarios se prevé un alcance completo de los ODS, sin embargo, en las previsiones estadísticas realizadas con los datos recogidos en el marco de un supuesto escenario “*smarter*” dan resultados mucho más positivos, previendo un alcance global de hasta 13 de los 17 ODS.

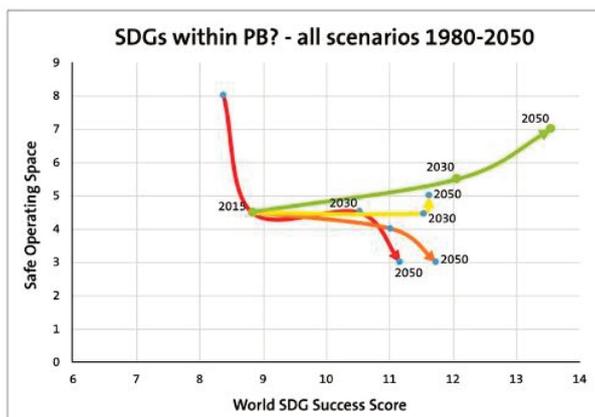
GRÁFICO 6. Comparativa del espacio operativo restante en límites planetarios



Fuente: Randers *et al.*, 2018.

En este gráfico (6) se compara el impacto medioambiental del desarrollo en los cuatro escenarios. Se puede observar claramente cómo la recuperación medioambiental es mucho más positiva en el escenario “*smarter*” mientras que la degradación en el resto de los escenarios posibles deja mucho menos espacio de acción para el desarrollo en el futuro.

GRÁFICO 7. Comparativa al interrelacionar los avances en los ODS y el espacio operativo restante de los límites planetarios



Fuente: Randers *et al.*, 2018.

En este último gráfico (7) se observan los resultados generales de los cuatro posibles escenarios en el marco de los ODS y teniendo en cuenta los análisis de los límites planetarios. Los resultados generales respecto a cuestiones de ingresos, consumo, igualdad y bienestar social varían entre ellos. No obstante, los datos previstos en el escenario “*smarter*” predicen los resultados más positivos tanto en materia de ODS como en la protección de los límites planetarios.

Anexo 2: Desglose de los componentes del ICPDS

TABLA 4. Componentes y variables del ICPDS

Componentes	Políticas	Nº variables por política	Nº variables componente
Económico	Fiscal	3	5
	Financiera	2	
Social	Educación	4	21
	Protección social	2	
	Igualdad	5	
	Salud	4	
	Ciencia y tecnología	3	
	Empleo	3	
Global	Justicia y derechos humanos	7	16
	Defensa, paz y seguridad	6	
	Cooperación	2	
	Movilidad humana y migraciones	1	
Ambiental	Pesca	1	8
	Desarrollo rural y agrícola	1	
	Biodiversidad	3	
	Energía	3	
Productivo	Urbanismo	2	7
	Infraestructuras y transporte	3	
	Industria	2	

Fuente: Gil-Payno *et al.*, 2019.

Esta tabla (4) muestra el desglose de los componentes del ICPDS, de sus políticas y del número de variables por política y por componente. Como se observa, el índice evalúa 19 políticas públicas que integran las estrategias de desarrollo sostenible en los países analizados. Cada una de estas políticas se analiza a través de las dimensiones económica, social, ambiental y política, es decir, a través de un enfoque transversal en lugar de sectorial y compartimentado en cada una de las políticas. De los 57 indicadores, 28 miden elementos relacionados con el diseño de las políticas, en términos de insumos y posicionamientos, mientras que 29 están diseñados para captar resultados más complejos fruto de la implementación y sus resultados en relación con otras políticas y elementos contextuales. Esto lo hace a través de los cinco componentes que conforman el índice: desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo cosmopolita, enfoque de género y enfoque de derechos humanos. Es interesante observar cómo el ICPDS da más peso a las cuestiones medioambientales que al desarrollo económico; además, integra consideraciones de sostenibilidad ambiental en las variables que evalúan el resto de las políticas de los componentes del índice para reflejar su coherencia con la sostenibilidad.



Fundación Carolina, junio 2021

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTE4>

Cómo citar:

Del Río, E. (2021): “La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible: un elemento central para la sostenibilidad ambiental en la Agenda 2030”, *Documentos de Trabajo* nº especial (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



