

COVID-19 y los ODS: una agenda revisada para liderar una recuperación sostenible

COVID-19 and the SDGs: A revised Agenda to lead a sustainable recovery

CARMEN SÁNCHEZ-MIRANDA*



PALABRAS CLAVE

Recuperación sostenible; Pandemia; ODS; Naciones Unidas; Agenda 2030; Gobernanza global.

RESUMEN Para que la recuperación sea sostenible, no se trata de elegir entre hacer frente a la COVID-19 o lograr los ODS. Se debe asegurar que ambas respuestas estén interconectadas. Que la acción inmediata se alinee con los objetivos de largo plazo y que las medidas que garanticen la recuperación sanitaria y socioeconómica sean pilares también de la lucha contra la pobreza y el cambio climático. Una Agenda 2030 revisada, que incorpore elementos aprendidos de esta realidad, es el marco más adecuado para una recuperación basada en la solidaridad global, la responsabilidad compartida y la acción colectiva.

KEYWORDS

Sustainable recovery; Pandemic; SDG; United Nations; Agenda 2030; Global governance.

ABSTRACT For the recovery to be sustainable, it is not a question of choosing between tackling COVID-19 or achieving the SDG. It must be ensured that both responses are interconnected, that immediate action is aligned with long-term objectives, and that measures that guarantee health and socio-economic recovery are pillars of the fight against poverty and climate change too. A revised 2030 Agenda, which incorporates elements learnt from this reality, is the most appropriate framework for a recovery based on global solidarity, shared responsibility and collective action.

* **Carmen Sánchez-Miranda** es experta en desarrollo y cooperación. Especialista en gobernanza democrática, género y desarrollo urbano sostenible. Actualmente dirige la oficina del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) en España.

MOTS CLÉS

Récupération durable; Pandémie; ODD; Nations Unies; l'Agenda 2030; La gouvernance global.

RÉSUMÉ Pour que la reprise soit durable, il ne s'agit pas de choisir entre faire face au COVID-19 ou atteindre les ODD. Il faut s'assurer que les deux réponses sont interconnectées, que l'action immédiate est alignée sur les objectifs à long terme, et que les mesures qui garantissent la santé et la reprise socio-économique sont également des piliers de la lutte contre la pauvreté et le changement climatique. Un Agenda 2030 révisé, qui intègre les éléments tirés de cette réalité, est le cadre le plus approprié pour une reprise basée sur la solidarité mondiale, la responsabilité partagée et l'action collective.

Una Agenda revisada para la solidaridad global, la responsabilidad compartida y la acción colectiva

A fecha de septiembre de 2020, los efectos de la pandemia provocada por la COVID-19 son devastadores. Su impacto socioeconómico no tiene precedentes en la historia reciente, ni en los países de rentas medias y altas, ni en aquellos aún en desarrollo, donde la severidad del mismo se prevé incluso mayor.

El pasado mes de junio, el Fondo Monetario Internacional (FMI) rebajó las perspectivas de crecimiento mundial un 4,9%, situándolo en el nivel más bajo desde la Gran Depresión. El impacto adverso en los hogares de bajos ingresos está siendo particularmente agudo. Este año 71 millones de personas más sufrirán pobreza extrema, situando las cifras globales de pobreza —entre 420 y 580 millones de personas— en los niveles de la década de los noventa. Los efectos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son dramáticos y ponen en riesgo los avances logrados hasta el momento. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo prevé, por primera vez desde que comenzara estas mediciones, un descenso en el desarrollo humano mundial.

Aunque su alcance difiere según las regiones, la pandemia está mostrando un mundo donde el *statu quo* ha dejado de existir y está obligando a reconsiderar casi todos los aspectos de cómo vivimos, a replantear las dinámicas de lo que hacemos y, en muchos casos, hasta lo que hacemos. La Agenda 2030 no es una excepción.

Los ODS se aprobaron en un momento de optimismo sobre los avances del progreso y se anclaron en los valores del multilateralismo y el sistema de gobernanza global donde este se inserta. Se concibieron desde una visión multidimensional del desarrollo que asumía la naturaleza compartida de los desafíos y la universalidad de los esfuerzos

para hacerles frente. Pero tras la eclosión de la pandemia, estos valores están más cuestionados que nunca, y las debilidades del sistema multilateral, incluidas las de la Organización de las Naciones Unidas, se evidencian aún más.

Ya antes de la pandemia los esfuerzos para lograr los ODS eran insuficientes, no se avanzaba al ritmo ni en la escala necesaria, el progreso era desigual y definitivamente no estaban bien encauzados para su cumplimiento en el 2030. Para hacer frente a esta situación, durante la Cumbre de los ODS celebrada a finales del 2019, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, apeló directamente a los gobiernos y multitud de sectores a reforzar su compromiso y a acelerar sus esfuerzos durante, lo que se acordó en denominar la “Década de la Acción”. Un año después, la situación es muchísimo más complicada. Aunque nadie discrepe de la necesidad de prestar especial atención a la situación sanitaria, y sea entendible la primera reacción de los países priorizando su respuesta interna, lo cierto es que nadie estará a salvo hasta que lo estamos todos. Frente al “sálvese quien pueda”, se necesita más que nunca la acción colectiva, la solidaridad global y la responsabilidad compartida. ¿Será el compromiso de los países con la Agenda 2030 lo suficientemente fuerte y genuino para aguantar el embiste de esta crisis?

Aunque hay muchas razones para el pesimismo, si no se consigue que la recuperación se impulse atendiendo a los valores de la sostenibilidad ambiental, la justicia social y la equidad, el problema solo se trasladará al futuro, empeorándolo aún más si cabe y, muy probablemente, haciéndolo irreversible, pues el tiempo no corre a favor.

No se trata, por tanto, de elegir entre responder a la COVID-19 y lograr los ODS. Se trata de interrelacionar las respuestas y asegurar que la recuperación se ancle en la Agenda 2030. Se trata de que la acción inmediata esté alineada con los objetivos de largo alcance, y de que las medidas que garanticen la recuperación sanitaria y socioeconómica sean pilares también de la lucha contra la pobreza y el cambio climático. Es su valor intrínseco como acuerdo movilizador el que proporciona a la Agenda 2030 la fortaleza para guiar la recuperación, y es también el lugar desde donde se abren las ventanas de oportunidad para una recuperación verde, sostenible y resiliente.

Pero la pandemia también está evidenciando las debilidades de la Agenda en sí. Una Agenda que en su origen no contempló la posibilidad de una crisis de esta magnitud y que, más allá del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos provocados por Desastre, tampoco previó otros riesgos acumulados. Las crisis derivadas de conflictos y catástrofes naturales se han entendido como “interrupciones” de un progreso lineal, sin mucho espacio para la incertidumbre, hasta ahora. Para que esta Agenda sea capaz de liderar el proceso de recuperación, primeramente, tiene que aprender a entender las crisis y sus comportamientos humanos asociados, a prever los riesgos y a invertir en su prevención, a planificar en marcos de incertidumbre y a adaptar la manera de trabajar en estos contextos.

Esta Agenda universal es el mayor acuerdo existente para guiar el progreso de la humanidad y si se es capaz de revisar sus debilidades e incorporar lo que se está aprendiendo, se tendrá, al menos, una oportunidad de convertir la pandemia en un punto de inflexión para una genuina transformación.

El impacto de la COVID-19 en los ODS

Durante las últimas tres décadas, se han padecido varias crisis, incluida la crisis financiera del 2008. Todas impactaron en el desarrollo humano, pero a nivel global, los beneficios del progreso se acumulaban año tras año. Ahora, el triple impacto de la pandemia en la salud, la educación y la economía, está cambiando esta tendencia.

Recién estrenada la “Década de Acción”, la pandemia ha descarrilado el progreso logrado en varios ODS y las esperanzas de erradicar la pobreza extrema en el 2030. Según el Informe Sobre el Cumplimiento de los ODS, publicado por Naciones Unidas el pasado mes de julio (United Nations, 2020d), los avances logrados en ámbitos como la mejora de la salud materno-infantil, la ampliación del acceso a la electricidad o el aumento de la representación de las mujeres en instituciones de gobierno, ya estaban contrarrestados por la creciente inseguridad alimentaria y el deterioro del entorno natural. Con la llegada de la COVID-19, los pronósticos en todos los sectores y en todas las regiones del mundo han empeorado. La pérdida de ingresos, la limitada protección social y el incremento de los precios está poniendo en riesgo de pobreza incluso a personas que anteriormente estaban a salvo.

A principios de año cerca de 1.600 millones de personas, casi la mitad de la fuerza de trabajo mundial, trabajaban en el sector informal y la Organización Internacional del Trabajo ha confirmado el riesgo de que se destruyan los medios de vida de esas personas. Más de uno de cada seis jóvenes han perdido sus empleos desde el inicio de la pandemia, y los que aún lo conservan han sufrido una reducción de su jornada laboral. En junio de este año, el 72% de los trabajadores domésticos del mundo, en su mayoría mujeres, habían perdido sus trabajos. Como estas trabajan en su mayoría en varios de los sectores más afectados por la crisis, se han visto especialmente expuestas a los despidos y la pérdida de sus medios de vida. Y como además asumen la mayor parte de la responsabilidad del cuidado de la familia, ganan menos, ahorran menos y tienen trabajos mucho menos seguros (United Nations, 2020e).

Según un reciente informe publicado por ONU Mujeres (Azcona *et al.*, 2020), la crisis de la COVID-19 aumentará un 9,1% la tasa de pobreza entre las mujeres y ampliará aún más la brecha entre hombres y mujeres que viven en la pobreza extrema. Junto con estas, los niños se encuentran entre los más afectados por la pandemia. La interrupción de determinados servicios sanitarios, incluidos los de vacunación, así como el limitado acceso a los servicios de nutrición y alimentación, podrían ocasionar este año cientos de miles de fallecimientos adicionales entre niños menores de cinco años y

decenas de miles de muertes maternas. A medida que más familias caen en la extrema pobreza, los niños de las comunidades más desfavorecidas corren, además, un riesgo mucho mayor de verse involucrados en trabajo, matrimonio y/o tráfico infantil.

La pandemia, además, ha creado la alteración más grave en los sistemas educativos del mundo y puede minar décadas de progreso en este ámbito, provocando una catástrofe generacional que puede exacerbar desigualdades ya arraigadas. En junio más de 861 millones de estudiantes, el 90% de la cifra global, no iban a la escuela por el cierre de estas, provocando que más de 370 millones de niños se saltaran las comidas escolares de las que dependen. Dada la falta de acceso a ordenadores y a internet en sus casas, el aprendizaje remoto sigue quedando fuera del alcance de muchos. Casi 70 países han notificado interrupciones moderadas o totales de los servicios de vacunación infantil durante marzo y abril de 2020. Los logros alcanzados en los últimos años, en la disminución de la mortalidad materna e infantil, los cambios en la tendencia del VIH/sida y la reducción a la mitad de las muertes por malaria, también están en riesgo (UNICEF, 2020).

Los más vulnerables, incluidas mujeres, niños, ancianos, discapacitados, migrantes y refugiados, son, de nuevo, los más afectados. Gran parte de esta población forma parte, además, de los más de 1.000 millones de residentes de barrios marginales de todo el mundo. Estas áreas, densamente pobladas, con condiciones de hacinamiento en muchos casos, con servicios de agua y saneamiento inadecuados, poca o ninguna gestión de residuos, transporte público masificado y limitado acceso a instalaciones sanitarias, los exponen a un riesgo aún mayor.

No se puede olvidar, además, los efectos sobre la estabilidad mundial y sobre las instituciones democráticas que puede producir que, hasta este verano, se hayan aplazado más de una docena de elecciones y referendos nacionales, provocando disturbios y tensiones sociales que agravan las ya provocadas por la recesión económica.

De la ‘Década de Acción’ a la ‘Década de la Recuperación’

“La Década de Acción se convertirá en una Década para la Recuperación”, así inauguraba el, hasta hace pocos días, presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el pasado Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. Para construir una recuperación sostenible, a la vez que luchar contra la desigualdad y el cambio climático, ninguna hoja de ruta tiene una escala tan global, se asienta en un compromiso tan amplio de actores, propone una acción tan integrada y mejor se articula con el resto de las agendas globales, como la Agenda 2030. Pero esta puede liderar el momento, si, y solo si, es capaz de aprender de las lecciones que se están viviendo; adaptar e incrementar su capacidad de entendimiento y respuesta ante las crisis, y abrir ventanas de acción en un contexto de incertidumbre donde el multilateralismo, además se encuentra muy debilitado. Una agenda que, entre

otras cosas, deberá incorporar los riesgos y la prevención de manera más decidida, atender acciones más ambiciosas para reducir la brecha digital e incorporar recomendaciones específicas para la inversión en datos e innovación, entre otros muchos temas.

Esta crisis es global y la magnitud de su impacto requiere la colaboración y la contribución de todos los países. En este mundo interconectado las acciones nacionales por sí solas no pueden hacer frente a la escala mundial ni a la complejidad de la respuesta necesaria. Ninguna puede llevarse a cabo desde un enfoque fragmentado y todas requieren la acción conjunta. Nunca antes la acción interna y el apoyo exterior deben ir tan de la mano. Este momento exige una acción política coordinada, decisiva e innovadora.

Frente a los que se aferran a la idea de que esta crisis es un “episodio aislado” y que, tras superarse, se podrá volver a la “normalidad” y retomar los ODS, otros proponen convertir esta crisis en una oportunidad para revisar los elementos que no se evaluaron correctamente durante la concepción de la Agenda 2030, incorporar los y ser capaces así, de crear una hoja de ruta más ambiciosa, audaz y robusta. Convertir esta crisis en un punto de inflexión para reforzar el compromiso mundial e impulsar el avance hacia los ODS, pasa también por revisar el sistema de gobernanza global y reforzar los valores de un multilateralismo, ya bastante fragmentado desde antes de la pandemia. A principios de septiembre, la Asamblea General de Naciones Unidas se reunió de manera presencial por primera vez en seis meses para transmitir un mensaje muy claro: “Impulsar la acción multilateral es imprescindible para luchar contra la pandemia”. La acción coordinada no es posible sino en un mundo que comparta los valores del multilateralismo ¿Será esta pandemia el disruptor que consiga, por fin, adaptar la gobernanza global a las necesidades de este siglo?

El sistema de gobernanza que conocemos hoy en día nació en un contexto muy diferente al actual. No solo los actores, también sus liderazgos y sus relaciones de poder han evolucionado. Los problemas a los que nos enfrentamos son de naturaleza diferente y el sistema y sus herramientas de respuesta necesitan adaptarse a esta realidad.

Además del desgaste que supone la batalla geopolítica a la que estamos asistiendo, la COVID-19 está poniendo en evidencia la fragilidad de este sistema para hacer frente a la provisión de bienes públicos globales, incluida la paz, la seguridad, el clima y ahora, la salud global ¿Se precisa una estructura nueva o nuevos roles para instituciones que ya existen? ¿Será esta una oportunidad para empujar a la tan deseada reforma del sistema de Naciones Unidas? Frente a los que plantean rehacerlo todo, otros proponen “reformular para responder mejor”, pero esto pasa por una reflexión en torno a un sistema más descentralizado, con liderazgos compartidos, coordinados y conectados e instituciones capaces de “potenciar desde lo local”, reconociendo los roles de la ciudadanía y de otros niveles de gobierno.

En el marco del 75 Aniversario de las Naciones Unidas, muchas voces reclaman un debate mucho más intenso sobre su gobernanza, efectividad y legitimidad, como único paso para fortalecer la institución. La emergencia climática, la brecha tecnológica, el debilitamiento del contrato social, la pandemia actual, etc., solo pueden abordarse desde el multilateralismo y la solidaridad global. Esta última, como efecto de la pandemia, ha adquirido además una nueva dimensión que incluye la seguridad y los intereses propios.

Los economistas de Naciones Unidas estiman que el virus podría costar este año a la economía mundial 1 billón de dólares como mínimo, tal vez mucho más. La respuesta multilateral necesaria representará al menos el 10% del PIB mundial.

La movilización financiera siempre ha sido el eslabón más débil en la cadena que articula el desarrollo y la cooperación, pero la universalidad de la Agenda abrió una ventana para ampliar las opciones de financiación. Ahora, es urgente diseñar respuestas fiscales y monetarias que aseguren que la carga no recaiga sobre aquellos que menos pueden soportarla. La pandemia ha obligado a los países y entidades a restablecer sus prioridades y reasignar recursos para enfrentar el problema sanitario, pero ningún país podrá enfrentar solo esta situación. Más que nunca, “los gobiernos deben cooperar para revitalizar las economías, aumentar la inversión pública, impulsar el comercio, y garantizar la prestación de apoyo específico a aquellos entornos con una menor capacidad de reacción” (ILO, 2020).

Además de movilizar recursos domésticos y de financiación internacional, también hay que resolver las dificultades del propio sistema multilateral para hacer frente a situaciones de emergencia como esta. Si en el sector financiero ya existen mecanismos para responder con urgencia, es fundamental aprender de su desempeño y diseñar iniciativas que, a esa escala, también puedan desplegarse en situaciones como la actual. En este sentido, la “Iniciativa de Financiamiento para el desarrollo en la era de la COVID-19 y más allá”, es muy bienvenida ya que prevé bloques de respuesta relacionados con las finanzas externas y las remesas; la liquidez global y la estabilidad financiera; la vulnerabilidad ante la deuda; la participación de los acreedores del sector privado; y los flujos financieros ilícitos, entre otros. Antes de la pandemia, se estimaba que el déficit de financiación para alcanzar los ODS en 2030 era de 2,5 billones de dólares al año (United Nations, 2020c). Es muy posible que esta cifra termine siendo mucho más alta si los gobiernos no actúan, o lo hacen demasiado tarde, por lo que va resultar necesario un esfuerzo adicional, ambicioso e innovador para asegurar que todos los países dispongan de recursos para hacer frente a la pandemia y puedan, a la vez, encaminar su recuperación hacia el logro de los ODS.

El primer paso es montar una respuesta sanitaria sólida que se apoye en el esfuerzo multilateral para detener la pandemia. El segundo es hacer todos los esfuerzos posibles para amortiguar los efectos de la crisis en la vida de millones de personas, sus medios de vida y la economía real, que implica la provisión directa de recursos para apoyar a

los trabajadores y los hogares, de seguros de salud y de desempleo, la ampliación de la protección social y el apoyo a las empresas para evitar quiebras y pérdidas masivas de empleos. Y el tercer paso es aprender de esta crisis y reconstruir mejor.

Si se hubiese avanzado más en el cumplimiento de los ODS nos habría ido mejor. Con sistemas de salud más fuertes, menos personas viviendo en la pobreza extrema, un entorno urbano más saludable y sociedades más resilientes, se habría enfrentado mejor la COVID-19 y sus efectos. Por eso, la respuesta a la pandemia debe ser también la respuesta para los ODS.

Se necesita una Agenda revisada para responder mejor a crisis futuras. Ante esta situación sin precedentes, la creatividad de nuestra respuesta debe coincidir con la naturaleza única de la crisis, y la magnitud de la respuesta debe coincidir con su escala. Es tiempo de unidad, de solidaridad y de acción.

Bibliografía

- AZCONA, G. *et al.* (2020): “United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women) from insights to action: Gender equality in the wake of COVID-19”, en <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>
- FMI (2020): “Perspectivas de la Economía Mundial: Actualización de las perspectivas de la economía mundial”, en <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>
- ILO (2020): “Policy Brief ‘Preventing exclusion from the labour market’”, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_746031.pdf
- MARCHISIO, M. (2020): “The potential impact of COVID-19 on SDG 2 (food security) in China and globally”, en <https://www.ifad.org/en/web/latest/blog/asset/41828816>
- PNUD (2020): “COVID-19 and the SDGs”, en <https://feature.undp.org/covid-19-and-the-sdgs/>
- UNITED NATIONS (2020): “The Sustainable Development Goals Report 2020”, en <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/>
- (2020a): “Secretary General Report on the Socioeconomic impact of COVID19”, en <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>
 - (2020b): “UN Comprehensive Response to COVID19: Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better”, en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_comprehensive_response_to_covid-19_june_2020.pdf
 - (2020c): “Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond Initiative”, en <https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development>

- (2020d): <https://unhabitat.org/un-secretary-general%E2%80%99s-policy-brief-on-covid-19-in-an-urban-world>.
 - (2020e): “Policy Brief on the impact of COVID-19 on women”, en <https://www.unwomen.org/-/>
- UNICEF (2020): “Early childhood development and COVID-19”, en <https://data.unicef.org/topic/early-childhood-development/covid-19/>