

La conceptualización del desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030

The conceptualization of sustainable development in the framework of the 2030 Agenda

JOSÉ LUIS CRUZ MACEÍN
Y MARIO GONZÁLEZ AZCÁRATE*



PALABRAS CLAVE

Desarrollo sostenible; Agenda 2030; Medioambiente.

RESUMEN Si bien la propuesta de desarrollo sostenible surgió en el ámbito del medioambiente, a raíz de su popularización y su incorporación en las agendas políticas ha sido objeto de diferentes interpretaciones. El reto actual es encontrar la forma de materializar ese desarrollo sostenible. La Agenda 2030 no detalla cómo lograrlo tal vez porque “cada país dispone de diferentes enfoques, visiones de futuro, modelos e instrumentos para lograr el desarrollo sostenible, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales”. El presente artículo indaga en la conceptualización que queda implícita a lo largo de la resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

KEYWORDS

Sustainable development; 2030 Agenda; Environment.

ABSTRACT Although the sustainable development proposal arose in the field of the environment, as a result of its popularization and its incorporation into political agendas, it has been subject to different interpretations. The current challenge is to find a way to materialize this sustainable development. The 2030 Agenda does not detail how to achieve this, perhaps because “each country has different approaches, visions for the future, models and instruments to achieve sustainable development, depending on their national circumstances

* **José Luis Cruz Maceín** es investigador y jefe de Servicio de Desarrollo Rural del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Comunidad de Madrid.

Mario González Azcárate es ingeniero agrónomo especializado en economía de la alimentación para el desarrollo. Actualmente realiza su doctorado con financiación del Programa de ayudas a la formación de personal investigador del IMIDRA.

and priorities”. This article investigates the conceptualization that is implicit throughout the resolution “Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development”.

MOTS CLÉS

Développement durable; Agenda 2030; Environnement.

RÉSUMÉ Bien que la proposition de développement durable soit apparue dans le domaine de l’environnement, elle a fait l’objet de différentes interprétations suite à sa popularisation et à son intégration dans les programmes politiques. Le défi actuel consiste à trouver un moyen de faire de ce développement durable une réalité. L’Agenda 2030 ne précise pas comment y parvenir, peut-être parce que “chaque pays a des approches, des visions de l’avenir, des modèles et des instruments différents pour réussir un développement durable, en fonction de sa situation et de ses priorités nationales”. Cet article explore la conceptualisation implicite dans la résolution “Transformer notre monde: l’Agenda 2030 pour le développement durable”.

Introducción

La Agenda 2030 no dedica espacio alguno a definir qué es lo que los países firmantes entienden por desarrollo sostenible, a pesar de que el título de la resolución es “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y de que es un eje central de toda la Agenda.

Se podría pensar que al reafirmar “los resultados de todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, han establecido una base sólida para el desarrollo sostenible y han ayudado a conformar la nueva Agenda, en particular la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” (ONU, 2015: 5), se asumen también las definiciones de dichas conferencias y cumbres. Así, el principio 3 de la Declaración de Río especifica que “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. Este es el concepto que se recoge en la página web oficial sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹ (ODS).

Una posible explicación de por qué en dicha resolución, firmada el 25 de septiembre de 2015, no aparece especificado qué se entiende por desarrollo sostenible, se puede encontrar en su punto 59: “reconocemos que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones de futuro, modelos e instrumentos para lograr el desarrollo sostenible, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales” (ONU, 2015: 15).

¹ <http://un.org/sustainabledevelopment>

Más allá de este reconocimiento, el presente artículo indaga sobre la conceptualización que queda implícita a lo largo del desarrollo de dicha resolución. Si bien la propuesta de desarrollo sostenible surgió en el ámbito del medioambiente, a raíz de su popularización y su incorporación en las agendas políticas, ha sido una especie de test de Rorschach en el que el observador proyecta, en este caso, su modelo de desarrollo y la relación de este con el medioambiente. Neoliberales, feministas, multinacionales, ecologistas, keynesianos, organismos internacionales, ayuntamientos, entre otros, comparten la idea de desarrollo sostenible, pero la entienden de forma diferente e incluso, a veces, opuesta.

Para abordar esta tarea de conceptualización, este artículo, en primer lugar, hace una breve aproximación histórica a la Agenda 2030. A continuación, aborda uno de los principales debates que subyacen bajo el uso del término desarrollo sostenible: sostenibilidad fuerte versus sostenibilidad débil. Los apartados finales identifican las principales propuestas que se realizan para hacer posible la sostenibilidad.

Agenda 2030: confluencia de dos procesos

Los ODS son la confluencia de dos procesos coetáneos de trayectorias casi paralelas: la labor de cooperación internacional recogida en la Carta de las Naciones Unidas y la creciente preocupación social por el deterioro del medioambiente.

Respecto al primer proceso, la Asamblea General de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad de establecer las directrices respecto a la cooperación internacional en materia de carácter económico y social que son implementadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La Carta de Naciones Unidas recoge los fundamentos en los que se han basado los sucesivos decenios para el desarrollo (DpD).

El primer DpD data de la década de los sesenta. Desde entonces se han aprobado cuatro coincidiendo con los sucesivos cambios de década. El último DpD finalizó en 1999. El secretario general de Naciones Unidas presentó a la Asamblea General un proyecto sobre una estrategia de desarrollo para el decenio 2000-2010, pero este proyecto no llegó a examinarse. En su lugar, con el cambio de milenio, se optó por la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que sistematizaban en ocho objetivos los compromisos establecidos en acuerdos internacionales y ampliaban en un lustro el plazo de acción, manteniéndose fieles a la esencia de los DpD. Además, tras la Cumbre Social de Copenhague (2005), se han declarado tres Decenios para la Erradicación de la Pobreza (DNUEP)². El primero en 1997. En total, siete DpD y la erradicación de la pobreza.

2 Los DNUEP se corresponden con las siguientes fechas: 1997-2006, 2008-2017, 2018-2027.

La Declaración del Milenio de la que derivan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) logró avances, aunque no se alcanzaron las mejoras esperadas, por lo que se hizo necesaria una nueva agenda post-2015. Para ello, en 2012, en el marco de la Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Río+20) se estableció un grupo de trabajo para elaborar lo que serían los ODS. El contexto de estos trabajos estuvo marcado por una alta preocupación sobre la salud de la economía mundial (Bina, 2013).

Por su parte, casi paralelamente a este proceso, y también en la década de los sesenta, tuvieron lugar tres hitos que marcarán el inicio de lo que luego serían los ODS. En primer lugar, la publicación del documento “La primavera silenciosa” (1962) de Rachel Carson³ (1907-1964), divulgadora y científica estadounidense que dio a conocer los efectos de los pesticidas en la naturaleza y en la cadena alimentaria de los seres humanos. Aquel documento supuso el fin del uso del dicloro difenil tricloroetano (DDT) en los insecticidas y dio lugar al inicio de la concienciación social por la búsqueda de un modelo de desarrollo más respetuoso con el medioambiente. En esta misma línea, el segundo hito que tuvo lugar en la década de los sesenta fue el surgimiento de grandes organizaciones sociales ambientales como Greenpeace o WWF.

El tercer hito de la preocupación ambiental fue el inicio de los trabajos de Naciones Unidas para la elaboración de propuestas orientadas a (re)equilibrar la relación entre medioambiente y desarrollo. Las conferencias de Founex (Suiza, 1969), Estocolmo (Suecia, 1972) y Cocoyoc (México, 1974), así como el informe del Club de Roma titulado *Los límites del crecimiento*⁴ (1972), introdujeron en la agenda internacional esta relación de forma explícita e ineludible.

Desde la década de los sesenta pasaron casi treinta años de investigaciones, propuestas y negociaciones para que los representantes de 172 gobiernos acordasen adoptar un enfoque de desarrollo que protegiera al medioambiente, a la vez que se aseguraba el desarrollo económico y social. La Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) consolidaba y hacía oficial un consenso mundial para promover un modelo de desarrollo que denominaron sostenible. La década entre 1992 y 2002 representó el apogeo del desarrollo sostenible en el ámbito político (Zaccai, 2012). La definición de dicho concepto fue adoptada del informe “Nuestro futuro común” (1987) elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland)⁵.

3 El concepto de “desarrollo sostenible también” fue acuñado por una mujer, Barbara Mary Ward (1970), fundadora de Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

4 Informe liderado por una científica Donella H. Meadows (1941-2001).

5 El nombre lo recibió por la mujer que lideró estos trabajos Gro Harlem Brundtland, primera ministra noruega en tres ocasiones, entre los años 1981 y 1996.

La materialización en cada región de este cambio en la relación entre medioambiente y desarrollo era el siguiente reto. La Cumbre para la Tierra+5 (1997) estuvo marcada por intensas deliberaciones sobre la adopción de objetivos jurídicamente vinculantes, así como la forma de financiar los cambios que exigía el logro de un modelo de desarrollo sostenible. La inercia del modelo de desarrollo imperante era tan fuerte que la nueva propuesta de desarrollo se enfrentaba a obstáculos de carácter conceptual, teórico y práctico.

En el año 2000, 189 estados y gobiernos se comprometieron a no escatimar esfuerzos para alcanzar los ODM. Bajo el epígrafe “garantizar la sostenibilidad ambiental” (ODM 7) se subraya el compromiso con lo acordado en Río y, por tanto, con la relación entre el desarrollo y el medioambiente. La pérdida de recursos medioambientales, el acceso al agua potable y el medioambiente urbano se destacan especialmente entre las metas de dicho objetivo.

Diez años después de la Cumbre de Río, la pobreza había aumentado y la degradación del medioambiente había empeorado. La Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (Sudáfrica, 2002) se planteó como el espacio para el establecimiento de acciones concretas que permitiesen materializar los compromisos adquiridos en Río. Sin embargo, los acuerdos no terminaron de cubrir las expectativas; una vez cumplido el plazo de referencia para muchos de los ODM se reconoció que no se habían alcanzado las metas planteadas, a pesar de que en algunos aspectos se habían producido mejoras destacadas. Esta sistematización de agenda y de prioridades de desarrollo se consideró una buena herramienta, por ello, los ODM dieron paso a los ODS. Si el cambio de milenio dio nombre a los ODM, el concepto de sostenibilidad reforzó su relevancia en la agenda de desarrollo, dando nombre a los nuevos objetivos.

Así, los ODS suponen la confluencia de medio siglo de esfuerzos por lograr un modelo de desarrollo que rompa definitivamente con las inercias del modelo imperante, el cual no parece ser capaz de acabar con la pobreza, el hambre, la falta de la igualdad y el deterioro del medioambiente.

Dos aproximaciones a la sostenibilidad

Definir la sostenibilidad no es tarea sencilla en la medida que puede llegar a cuestionar ciertos *statu quo*. Es un concepto amplio y dinámico, lo que le ha permitido satisfacer los múltiples intereses y sensibilidades en torno a la relación entre medioambiente y desarrollo. En su origen, el desarrollo sostenible tiene una clara vinculación con el medioambiente (Duran *et al.*, 2015). Este concepto remite a una gestión de los recursos naturales que garantice cubrir las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Durante mucho tiempo, desarrollo y protección del medioambiente se consideraron antagónicos y aún hoy se puede comprobar cómo las políticas medioambientales pasan a un segundo y tercer plano cuando se trata de resolver cuestiones económicas.

Esto permite que se hable de diferentes tipos de sostenibilidad. El debate más recurrente gira en torno a lo que se ha denominado la sostenibilidad fuerte y la sostenibilidad débil (Houghton y Hunter, 1994). Por una parte, se considera una aproximación débil a la sostenibilidad aquella en la que el capital natural puede ser reemplazado por el capital humano. Las mejoras tecnológicas pueden ir sustituyendo en cierta medida al capital natural. Desde este enfoque es relativamente sencillo lograr la integración entre medioambiente y desarrollo (Hopwood *et al.*, 2005).

Por su parte, la posición de *sostenibilidad fuerte* considera que el capital humano no es capaz de sustituir siempre al capital natural ya que, si el deterioro del capital natural supera determinados límites, los efectos son irreversibles. Esta posición supone un reto para el sistema establecido rompiendo con la mentalidad de crecimiento de la mayoría de las instituciones económicas.

¿Cuánto medioambiente y cuánto crecimiento implica la sostenibilidad?

El decimonónico antagonismo entre medioambiente y desarrollo ha evolucionado hacia una disputa por la delimitación de cuánto de medioambiente y cuánto de crecimiento implica el desarrollo sostenible. Una vez desenmascarada la pirueta retórica de conceptos como desarrollo sostenido o sustentable, se ha tratado de dar una mayor solidez al concepto de sostenibilidad especificando los mecanismos que permitirían materializarla. En concreto, se ha apostado por la economía verde y el desacoplamiento que, *a priori*, se trataría de dos opciones que no son sospechosas de cuestionar el *statu quo*.

Como ya se ha indicado, la Conferencia Río+20 fue concebida en un contexto de gran preocupación por la salud de la economía mundial. En ese contexto la economía verde fue elegida como uno de los dos temas centrales de la conferencia, junto con el marco institucional del desarrollo sostenible (Usubiaga *et al.*, 2012).

Expresamos nuestra firme decisión de abordar los temas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, a saber, una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible (Declaración de Río+20: 3).

[...] consideramos que una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza es uno de los instrumentos importantes disponibles para lograr el desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en la formulación de políticas pero no debe consistir en un conjunto de normas rígidas. Ponemos de relieve que una economía verde debe contribuir a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico sostenido, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo

decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra (Declaración de Río+20 El futuro que queremos: 10).

El término de “economía verde” fue acuñado en 1989 en el Reino Unido por un grupo de economistas ambientales. Si bien no hay una definición consensuada, todas las existentes tienen una serie de elementos comunes que remiten a un modelo de economía diferente al actual y que busca la mejora del bienestar humano a largo plazo dentro de los límites ecológicos del planeta: “es una economía resiliente que proporciona una mejor calidad de vida para todos dentro los límites ecológicos del planeta” (Green Economy Coalition, 2011).

Unos años más tarde, en la Primera Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Seúl, 2005), 52 gobiernos y otros agentes de la región Asia Pacífico acordaron superar la retórica del desarrollo sostenible, pero en lugar de adoptar el término “economía verde” utilizaron el de “crecimiento verde”, entendido como “fomentar el crecimiento y el desarrollo económicos y, al mismo tiempo, asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe catalizar inversión e innovación que apunten al crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas” (OCDE, 2011: 4). Una definición con la que claramente se supera la retórica del desarrollo sostenible.

A continuación, se destacan algunas de las principales diferencias entre economía verde y crecimiento verde, en sus respectivas formas de abordar los tres pilares del desarrollo sostenible.

TABLA 1. Diferencias entre economía verde y crecimiento verde

Dimensión	Economía verde	Crecimiento verde
Social	Equidad social; reducción de las desigualdades; mejor calidad de vida; desarrollo social; orientado a las necesidades de mujeres y jóvenes.	Acceso a los recursos básicos para los empobrecidos; resolver las demandas de producción de alimentos, transporte, vivienda y energía.
Económica	Crecimiento de los ingresos y el empleo; inversión pública y privada; economía resiliente; nueva actividad económica.	Crecimiento económico y desarrollo; tecnología e innovación; progreso económico ambientalmente sostenible; mayor resiliencia; crecimiento económico sostenido; tecnología verde; crecimiento del PIB; calidad del crecimiento, no solo incremento del PIB; nuevas oportunidades de trabajo.
Ambiental	Reducir los riesgos ambientales y escasez ecológica; reducir las emisiones de carbón y contaminación; aumentar la eficiencia energética y de recursos; prevenir la pérdida de biodiversidad y los servicios de los ecosistemas; dentro de los límites ecológicos del planeta.	Proteger y mantener los recursos naturales y servicios ambientales; usar menos recursos y generar menos emisiones; minimizar los impactos ambientales y la contaminación; resiliencia ante los riesgos; reducir los gases de efecto invernadero.

Fuente: *Elaboración propia con base en Allen y Clouth (2012).*

El crecimiento verde está más enfocado hacia la preocupación ambiental y los problemas que puede generar al crecimiento. Implica mayor confianza en que el mercado resolverá los problemas que vayan surgiendo o que son necesarios más datos para confirmar que los recursos están realmente limitados (Zadovna, 2014). Mientras el crecimiento verde está más orientado a los límites planetarios definidos por los científicos, la economía verde es más crítica con el modelo económico y muestra una orientación más holística sobre el estado del planeta.

Por su parte, Ruiz-Mallén y Heras (2020) establecen las tres trayectorias que ha seguido la sostenibilidad, atendiendo a la diversidad de valores y el conjunto de procesos y formas que permiten entender cómo lograr la sostenibilidad: la primera, está enfocada a la economía verde y apoyada en el progreso tecnológico; la segunda, depende de la transformación social que, a diferencia de la anterior, apuesta por un cambio radical del sistema proponiendo el decrecimiento; la tercera, anticipa los posibles riesgos futuros para encontrar soluciones a partir de mecanismos sociotecnológicos. En esta misma línea, otros autores plantean tres categorías de discurso: “seguir más o menos igual”, “enverdecer la economía” o un “cambio de modelo”. Estas categorías se diferencian en su posicionamiento ante los siguientes aspectos respecto al medioambiente: escasez versus límites; medios versus fines; reduccionismo versus holismo (Dryzek, 2005, citado en Bina, 2013).

Así, parece que no se trata tanto de ver cuánto de medioambiente y cuánto de crecimiento implica el desarrollo sostenible. Una vez más, para que una propuesta de acción orientada al desarrollo sostenible sea aceptada, la clave parece estar en qué medida puede afectar al *statu quo*.

Desacoplamiento y economía circular

De una u otra forma, tanto la economía como el crecimiento verde, asumen que es necesario buscar una forma de satisfacer las necesidades de la población que garantice la supervivencia de la especie humana. En este escenario se propone el desacoplamiento como el reto más inmediato. Se trata de un concepto propuesto en 2001 por la OCDE como uno de los ejes centrales de su “Estrategia ambiental para la primera década del siglo XXI”. En dicha estrategia plantea el desacoplamiento como una forma de “asegurar que el crecimiento económico continúa al mismo tiempo que aumenta la calidad ambiental” (OCDE, 2001: 11). El desacoplamiento implica romper el nexo entre el uso de recursos y el crecimiento económico. Usando menos tierra, agua, energía y materiales para mantener el crecimiento económico, es decir, la desvinculación de recursos (*resource decoupling*). Usando los recursos de forma más eficiente durante su vida útil para reducir el impacto ambiental, es decir, la desvinculación del impacto (UNEP, 2011).

En la resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, los términos “desacoplamiento” o “desvinculación” aparecen citados muy

puntualmente en el objetivo 8; no obstante, están muy presente en todos los trabajos e informes sobre cómo avanzar hacia el logro de los ODS. El desacoplamiento implica aumentar la eficiencia. Jeffrey Sachs, economista estadounidense especializado en desarrollo sostenible y asesor especial de las Naciones Unidas sobre los ODS, es uno de los principales defensores de esta estrategia para el logro de los ODS, considerando que el desacoplamiento permitirá un continuado crecimiento económico combinado con una considerable reducción en el uso de los recursos, emisiones de gases de efecto invernadero y otras formas de contaminación, en lo que sería la nueva era del desarrollo sostenible.

Entre los críticos de esta estrategia se argumenta que el desacoplamiento no rompe con la idea de crecimiento indefinido y que en realidad sirve para mantener la creencia en un desarrollo sostenible en el marco de un contexto de economía neoliberal capitalista. La solución para el desarrollo sostenible es el desacoplamiento, por tanto, si el desarrollo sostenible no se logra es porque el desacoplamiento ha fallado. La solución es más desacoplamiento. Dando pábulo así a una forma de sostenibilidad débil e incluso siendo una cortina de humo para continuar haciendo las cosas de modo similar mientras se pueda (Fletcher y Rammelt, 2017). En esta misma línea Hickel y Kallis (2019) afirman que no hay evidencia empírica que permita un desacoplamiento absoluto a escala global sin renunciar al crecimiento económico continuado. En cualquier caso, es muy improbable que fuese logrado antes de que el calentamiento global supere los 2 °C que se han establecido como límite.

La idea de desacoplamiento se podría ver reflejada, en cierta medida, en la economía circular, ya que esta está orientada a desvincular el consumo de recursos y la prosperidad (Sauvé *et al.*, 2016; Gupta y Vegelin, 2016). Se plantea como contraste a un modelo económico que ignora los impactos ambientales derivados del consumo de recursos y la generación de residuos. La economía circular crea alternativas en las que los recursos entran en un sistema de producción y consumo orientado a optimizar el uso de dichos recursos, así como la reducción de contaminación y residuos en todo lo posible. La Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA, 2016) considera que la economía circular está asociada con el ecodiseño, reparación, reutilización, refabricación, remodelación, intercambio de productos, prevención de residuos y reciclaje. Propone un sistema en el que el uso y el reciclaje proporcionan sustitutos a las materias primas. Reduciendo la dependencia de tales recursos se incrementa la capacidad para satisfacer las necesidades presentes y las de generaciones futuras.

La creciente atención sobre la economía circular se debe, en parte, a su capacidad para proporcionar las bases para conciliar el problema de cómo promover la productividad, al mismo tiempo que se consideran las externalidades del proceso de producción y consumo de productos hasta el final del ciclo de vida. Así, ofrece una solución al desarrollo sostenible, ya que la implementación de la economía lineal no se ajusta.

Sauvé *et al.* (2016) consideran que desarrollo sostenible es un objetivo a nivel macro, mientras que la economía circular es micro y remite al sistema de producción y

consumo. La economía circular formaría parte del conjunto de herramientas que pueden contribuir al desarrollo sostenible. Se trataría de una opción de sostenibilidad débil, pero queda muy lejos del desarrollo sostenible, en parte, porque no incluye objetivos sociales y podrían darse algunas contradicciones o inconsistencias (Berg *et al.*, 2018).

Si bien está implícita en el ODS 12, la economía circular no aparece específicamente mencionada en estos objetivos. Sin embargo, es transversal y la adopción de sus prácticas son necesarias para el logro de diversos ODS. Schroeder *et al.* (2018) establecen que la economía circular contribuye directamente a 21 metas y de forma indirecta a otras 28.

Gobernanza y el papel de la ciudadanía

Como ya se indicó, junto con la economía verde, los aspectos institucionales fueron el otro tema central de Río+20, por ser uno de los principales retos para la sostenibilidad. En este ámbito, algunos de los conceptos a considerar serían la gobernanza y la participación (Waas *et al.*, 2011).

El desarrollo sostenible requiere una forma especial de gobernanza, una forma de gobierno diferente a la tradicional que esté orientada hacia modelos en los que los límites entre sector público y privado se vuelven difusos. Sistemas en los que el gobierno es resultado de múltiples interacciones con los diferentes agentes implicados. Esto también supone una mayor presencia de la sociedad civil. De tal forma que el desarrollo sostenible es una responsabilidad compartida ante la complejidad de los problemas a abordar.

En este punto entraría la participación, con la incorporación en los procesos públicos de toma de decisiones de actores implicados no vinculados con el gobierno. Para que el desarrollo sostenible se convierta en acción se debe implicar a la población. La población debe ser consciente de que su supervivencia y la de las futuras generaciones depende de su comportamiento responsable respecto al consumo y la producción, el medioambiente y el progreso en valores sociales (Mensah y Ricart, 2019). Esta participación se puede situar en un *continuum* que va desde la consulta pública simbólica hasta la gestión ciudadana. Las razones para esta participación son: 1. éticas, ya que la ciudadanía es finalmente la beneficiaria y quien da valor a esas políticas; 2. políticas, puesto que la participación otorga legitimidad y fortaleza a las decisiones; 3. relativas al conocimiento, puesto que la ciudadanía tiene un conocimiento de la realidad del que muchas veces carecen los expertos y los políticos (Waas *et al.*, 2011).

En lo que respecta a la gobernanza y la sostenibilidad en el ámbito del desarrollo, resulta muy ilustrativo el trabajo realizado por Koehler (2015). Esta autora se basa en la propuesta de las tres ONU (Jolly *et al.*, 2009, citado en Koehler, 2015), esto es,

gobiernos, Secretaría General de Naciones Unidas y sociedad civil. Analiza cómo la lucha de poderes y de ideologías ha sido una constante en la conceptualización del desarrollo sostenible. En los noventa, los gobiernos neoliberales marcaron la ideología de la política económica y del desarrollo. Los países neoliberales acusaron al keynesianismo de las crisis económicas. Naciones Unidas dejó de percibir parte de los fondos de los países industrializados que optaron por destinarlos a las instituciones Bretton Woods en las que tenían más capacidad de decisión. La orientación neoliberal de los países dejaba a la ONU sin margen y la organización tenía que retomar la iniciativa, lo que hizo con los ODM. El despegue de los ODM tuvo mucho que ver con las dinámicas cambiantes en la segunda y tercera ONU. La Secretaría de Naciones Unidas reconectó con los ideales de la Carta de Naciones Unidas, las ONG se convirtieron en una pieza importante en las dinámicas multilaterales y el sector privado se incorporó a la escena, en parte por el interés de Naciones Unidas por captar fondos, pero también como parte interesada ante el modelo económico que se debatía.

La metodología basada en grupos de trabajo abiertos, con la que se avanzó una parte de la Agenda 2030, refuerza la contribución de estos nuevos agentes. Se supera así una de las limitaciones de los ODM, ya que estos últimos fueron elaborados exclusivamente por tecnócratas. Además, a diferencia de los ODM que eran una agenda de ayuda Norte-Sur (Fukuda-Parr, 2016), los ODS son una agenda global para el desarrollo sostenible con lo que el perfil de los implicados se amplía considerablemente.

Conclusión

A la luz de lo expuesto, la conceptualización del desarrollo sostenible en la Agenda 2030 se ha mostrado como un campo de lucha en el que la retórica es un arma clave para zafarse de compromisos incómodos. Los intentos por aterrizar la discusión en torno al desarrollo sostenible no han terminado de funcionar. Economía verde, crecimiento verde, economía circular o desacoplamiento no parecen libres de sospecha y hay críticas para todos los enfoques.

Tras cincuenta años de discusiones sobre la relación entre medioambiente y desarrollo, y treinta años de debates sobre desarrollo sostenible, no se ha avanzado lo suficiente. El tiempo corre. La pobreza, las desigualdades y el deterioro del medioambiente no pueden esperar. La Agenda 2030 trata de arañar unos puntos hacia la sostenibilidad fuerte pero la realidad es tozuda y las mejoras son insuficientes (Gupta y Vegelin, 2016; Stevens y Kanie, 2016; Elder y Høiberg Olsen, 2019). El énfasis en la componente del crecimiento⁶, su mejorable incorporación de las cuestiones ecológicas en términos de compromisos cualitativos y cuantitativos, así como, la relevancia que se otorga a las mejoras tecnológicas como estrategia

6 El concepto “crecimiento” se menciona 16 veces, ocho de las cuales va acompañado del calificativo “sostenido”.

para resolver los problemas que vayan surgiendo, son elementos que remiten a una sostenibilidad débil de la Agenda 2030.

El International Council for Science (ICSU, 2015: 9) revisó los ODS y criticó que “no puede asegurarse que el desarrollo tenga lugar dentro de niveles sostenibles del uso de recursos, es posible que el marco en su conjunto no sea consistente y por tanto no es sostenible”. Consideran especialmente preocupante el conflicto entre la sostenibilidad ecológica y el progreso socioeconómico. Spaiser *et al.* (2017) analizan esos desajustes y concluyen que el desarrollo sostenible es un oxímoron en el que una vez más las cuestiones socioeconómicas se imponen a las ambientales. Por ello, este puede llegar a convertirse en una cortina de humo para seguir haciendo las cosas como se venían haciendo (Waas *et al.*, 2011).

No obstante, su enfoque desde una escala global (no solo en los países del Sur), su interés por implicar a todos los agentes sociales o la propuesta de objetivos que implican una acción directa de la ciudadanía, son elementos que abren el campo de juego y, por tanto, pueden favorecer nuevas dinámicas. Cuando se diseña a puerta cerrada una agenda de desarrollo se pueden intuir los intereses que han actuado en los objetivos y metas establecidos. Sin embargo, cuando se apuesta por la transparencia y la participación, los gobiernos tienen que ajustar sus posiciones para que la ciudadanía se sienta representada.

Así las cosas, la pregunta que queda por hacer es: ¿cuántas agendas más serán necesarias? Llegar a 2030 y que la conclusión sea que algo hemos mejorado pero que no ha sido suficiente, puede ser frustrante. El debate sobre medioambiente o desarrollo parece ser solo una excusa para frenar la implantación de un modelo que cuestiona determinados *statu quo*. Han surgido diferentes propuestas para tratar de resolverlo, pero finalmente la búsqueda de un nuevo orden pone en riesgo la distribución de poderes, de acceso a los recursos y al capital y, por ello, se generan tensiones. La sostenibilidad corre el riesgo de convertirse en un mantra político que rápidamente se convierta en decepcionante. Su aparente autoevidente significado ha oscurecido su inherente ambigüedad. La Agenda 2030 puede significar el examen final de la idea del desarrollo sostenible como estrategia global para dar respuesta a los desequilibrios sociales y al deterioro medioambiental.

Bibliografía

- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (AEMA) (2016): *Circular economy in Europe Developing the knowledge base*, EEA Report 2/2016, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, en <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-economy-in-europe>.
- ALLEN, C. y CLOUTH, S. (2012): *A guidebook to the Green Economy*, UN Division for Sustainable Development, UN.

- BERG, A. *et al.* (2018): *Circular Economy for Sustainable Development*, Sitra and Finnish Environment Institute, en https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/251516/SYKE_re_26_2018.pdf?sequenc
- BINA, O. (2013): “The green economy and sustainable development: an uneasy balance?”, *Environment and Planning: Government and Policy*, 31, pp. 1023-1047.
- DURAN, D. C.; ARTENE, A.; GOGAN, L. M. y DURAN, V. (2015): “The objectives of sustainable development - ways to achieve welfare”, *Procedia Economics and Finance*, 26, pp. 812-817.
- ELDER, M. y HØIBERG, S. (2019): “The Design of Environmental Priorities in the SDGs”, *Global Policy*, 10 (1), pp. 70-83.
- FLETCHER, R. y RAMMELT, C. (2017): “Decoupling: A Key Fantasy of the Post-2015 Sustainable Development Agenda”, *Globalizations*, 14 (3), pp. 450-467.
- FUKUDA-PARR, S. (2016): “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development”, *Gender & Development*, 24 (1), pp. 43-52.
- GREEN ECONOMY COALITION (2012): *The Green Economy Pocketbook. The case for action*, en https://www.greeneconomycoalition.org/assets/reports/GEC-Reports/Green-Economy-Pocketbook-the-case-for-action_0.pdf
- GUPTA, J. y VEGELIN, C. (2016): “Sustainable development goals and inclusive development”, *International Environmental Agreements*, 16, pp. 433-448.
- HAUGHTON, G. y HUNTER, C. (1994): *Sustainable cities*, Routledge Taylor and Francis Group (eds.), Londres y Nueva York.
- HICKEL, J. y KALLIS, G. (2019): “Is Green Growth Possible?”, *New Political Economy*, 25 (4), pp. 469-486.
- HOPWOOD, B.; MELLOR, M. y O'BRIEN, G. (2005): “Sustainable Development: mapping different approaches”, *Sustainable Development*, 13, pp. 38-52.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE COUNCIL (ICSU) (2015): *Report: review of targets for the sustainable development goals: the science perspective*.
- KOEHLER, G. (2015): “Seven decades of “development” and now what?”, *Journal of International Development*, 27, pp. 733-751.
- MENSAH, J. y RICART, S. (2019): “Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review”, *Cogent Social Sciences*, 5:1.
- OCDE (2011): *Hacia el crecimiento verde Un resumen para los diseñadores de políticas*, en <https://www.oecd.org/greengrowth/49709364.pdf>
- (2001): *OECD Environmental strategy for the first decade of the 21st century*, en <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/1863539.pdf>
- ONU (2015): Resolución de la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.
- (2012): *El futuro que queremos*, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.
- RUIZ-MALLÉN, I. y HERAS, M. (2020): “What sustainability? Higher education institutions’ pathways to reach the Agenda 2030 goals”, *Sustainability*, 12, pp. 1290.

- SAUVÉ, S.; BERNARD, S. y SLOAN, P. (2016): “Environmental sciences, sustainable development and circular economy: Alternative concepts for trans-disciplinary research”, *Environmental Development*, 17, pp. 48-56.
- SCHROEDER, P.; ANGGRAENI, K. y WEBER, U. (2018): “The Relevance of Circular Economy Practices to the Sustainable Development Goals”, *Journal of Industrial Ecology*, 23 (1), pp.77- 95.
- SPAISER, V. *et al.* (2017): “The sustainable development oxymoron: quantifying and modelling the incompatibility of sustainable development goals”, *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 24 (6), pp. 457-470.
- STEVENS, C. y KANIE, N. (2016): “The transformative potential of the Sustainable Development Goals (SDGs)”, *Int Environ Agreements*, 16, pp. 393-396.
- UNEP (2011): *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel*, en <https://www.resourcepanel.org/reports/decoupling-natural-resource-use-and-environmental-impacts-economic-growth>.
- USUBIAGA, A. *et al.* (2012): *Institutional framework for sustainable development in the context of the forthcoming Rio+20 Summit*, D. G. for Internal Policies, Parlamento Europeo, Bruselas, en <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120313ATT40720/20120313ATT40720EN.pdf>
- WAAS, T. *et al.* (2011): “Sustainable Development: A Bird’s Eye View”, *Sustainability*, 3, pp. 1637-1661.
- WEITZ, N. *et al.* (2018): “Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda”, *Sustainability Science*, 13, pp. 531-548.
- ZACCAI, E. (2012): “Over two decades in pursuit of sustainable development: Influence, transformations, limits”, *Environmental Development*, 1, pp. 79-90.
- ZADOVNA, L. S. (2014): “Critical questions in sustainability definitions”, *First International Conference on Sustainable Human Development*, vol. 1, Londres.