

España y la UE ante la Agenda 2030: ¿quién hace qué?

Aitor Pérez | Investigador asociado, Real Instituto Elcano | @aitor_ecoper 

Tema

La participación de España en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como la de otros países europeos, implica no sólo movilizar presupuestos, instituciones y normas nacionales, sino también adoptar posiciones nacionales sobre presupuestos, instituciones y normas de la UE. La importancia de una u otra contribución depende del reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno, algo que por otra parte no siempre está completamente resuelto.

Resumen

Entre los medios de ejecución enumerados por la Agenda 2030 hay muchos conectados con políticas europeas. En algunas de ellas, la UE tiene competencias exclusivas, como en la política comercial; en otras las competencias son compartidas con los Estados miembros, como en materia de ayuda internacional; y en otras como la fiscalidad, las competencias siguen siendo de ámbito nacional, con contadas y muy concretas intervenciones por parte de la UE.

A la hora de definir la **responsabilidad de España** en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) parece lógico distinguir **qué medios debe aportar España y cuáles la UE**, sin que la intervención de la Unión suponga que España deba desentenderse completamente. En esos casos, el compromiso de España con el desarrollo se demostraría en las posiciones nacionales relativas a decisiones adoptadas en el ámbito europeo, algunas de ellas tan relevantes para España como la distribución de fondos del Instrumento Europeo de Vecindad entre países mediterráneos o de otras regiones o los distintos mandatos geográficos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Más aún, en algunos casos en los que la división del trabajo entre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas no está perfectamente definida, España, teniendo en cuenta su identidad propia como donante, puede y debe implicarse en el debate sobre la propia europeización, que consistiría básicamente en determinar qué se hace mejor en cada nivel de gobierno.

La próxima elaboración del V Plan Director de la Cooperación Española –con los debates que ello conllevará en el ámbito de la administración, el parlamento y la sociedad civil– sería una buena ocasión para reforzar la dimensión europea de la política española de desarrollo.

Análisis

La propia Agenda 2030 hace una propuesta de los medios que deben aportar los países desarrollados para su ejecución. Mientras los 16 primeros ODS de la Agenda son objetivos propiamente dichos y expresan cómo debería ser el mundo en 2030 (más sostenible, más seguro y más equitativo), el ODS 17 es en realidad una lista de las contribuciones esperadas de la cooperación internacional para conseguir los 16 objetivos anteriores.

Se ha dicho que esta agenda de desarrollo tiene un enfoque global mientras que su predecesora tenía un enfoque Norte-Sur. Sin embargo, su ODS 17 contiene fundamentalmente compromisos para los Estados desarrollados, incluida España, a beneficio de los países en desarrollo.

Es evidente que algunos de los medios de ejecución enumerados por la Agenda (véase la Figura 1) conectan con políticas en las que la España, en tanto que Estado miembro de la UE, comparte competencias con el resto de la Unión aunque en distinta medida. El comercio internacional, por ejemplo, es una política común, mientras que la fiscalidad es un ámbito de competencia exclusiva de los Estados miembros en el que la UE interviene en contadas y muy concretas ocasiones. La financiación del desarrollo estaría en un nivel de europeización intermedio, en el que Estados miembros e Instituciones europeas ejercen funciones similares.

Parece lógico, por tanto, que cuando España planifique el cumplimiento de los compromisos adquiridos mediante la firma de esta Agenda –por ejemplo, durante la elaboración del **V Plan Director de la Cooperación Española**– determine en primer lugar en qué medida se trata de compromisos nacionales y en qué medida son una obligación compartida con sus socios europeos.

Figura 1. Las metas del ODS 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

Finanzas		<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo internacional para mejorar la recaudación fiscal • Destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a AOD • Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes • Financiación, alivio y reestructuración de la deuda externa • Promoción de las inversiones en países menos adelantados (PMA)
Tecnología		<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación • Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales • Funcionamiento del banco de tecnología y el mecanismo de apoyo
Creación de capacidad		<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la capacidad para apoyar planes nacionales de ODS
Comercio		<ul style="list-style-type: none"> • Comercio basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo • Aumentar las exportaciones de los países en desarrollo • Acceso libre a los mercados de todos los PMA
Cuestiones sistémicas	<i>Coherencia normativa e institucional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial • Coherencia normativa para el desarrollo sostenible • Liderazgo y margen normativo de cada país
	<i>Alianzas entre múltiples interesados</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible • Alianzas público-privadas eficaces
	<i>Datos y rendición de cuentas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a capacidades estadísticas • Elaboración de indicadores

Fuente: resumen del ODS 17; texto completo en Objetivos de Desarrollo Sostenible - ONU (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>).

A continuación, se desarrolla algo más esta idea en relación a los medios de ejecución enumerados por la Agenda 2030 bajo el apartado finanzas y se proponen distintos tipos de contribución española en función del reparto de competencias entre los niveles de gobierno nacional y europeo.

Fiscalidad

La meta 17.1 de la Agenda 2030 consiste en el apoyo internacional a los países en desarrollo con el fin de mejorar su capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole. Esta meta conecta directamente con el enfoque central de la III Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo celebrada en Addis

Abeba en 2015,¹ cuyo primer ámbito de acción son los recursos públicos nacionales y donde la ayuda internacional pasa a un segundo o tercer plano, detrás incluso de los flujos financieros y comerciales de carácter privado.

La Agenda de Acción de Addis Abeba reconoce que para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible lo fundamental es disponer de muchos más recursos públicos en los países en desarrollo y que la ayuda internacional juega sólo un papel complementario que debe adaptarse caso a caso. Para que se produzca ese aumento de recursos nacionales, se proponen reformas tributarias orientadas a la modernización, ampliación y progresividad de los sistemas impositivos. Paralelamente, la Agenda de Addis Abeba insta a los países a redoblar los esfuerzos para reducir e incluso eliminar las corrientes financieras ilícitas antes de 2030, confiando para ello en el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de los intercambios internacionales de información.

En ambos apartados, España tiene una ventaja comparativa frente a otros donantes. En el ámbito de la reforma fiscal, está en muy buena posición para prestar cooperación técnica en la materia. Primero, porque es un tipo de cooperación especialmente pertinente en América Latina, un contexto de renta media y fuertes desigualdades donde la cooperación española tiene su mayor experiencia. Segundo, porque la modernización fiscal de España es un éxito todavía reciente. Tercero, porque la lengua y otros elementos culturales comunes facilitan el intercambio de conocimientos propio de toda cooperación técnica.²

Por otra parte, en el ámbito de la lucha contra los flujos financieros ilícitos, España también está en una posición favorable para ser un donante líder.³ Ha sido un país especialmente estricto en el cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo y ha cooperado activamente con la extensión de la iniciativa GAFI a países socios, particularmente por medio de GAFILAT. Además, se está adelantando también en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales de la iniciativa OCDE contra la elusión fiscal, BEPS, por ejemplo, a la hora de introducir la obligación para las empresas multinacionales de desglosar sus cuentas anuales país por país.

Si se tiene en cuenta, por otra parte, que en el ámbito de la fiscalidad, la UE no tiene competencias propias y sólo interviene con intención de homogeneizar las normas que afectan al mercado interior –cosa que no ha conseguido en una cuestión tan sensible

¹ ONU (2015), *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Resolución de la Asamblea General de 27 de julio, http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

² Diego Sánchez-Ancochea (2016), “Los desafíos del desarrollo sostenible en América Latina: estableciendo prioridades y definiendo la contribución española”, *ARI*, nº 30/2016, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2016-sanchezancochea-desafios-desarrollo-sostenible-america-latina-prioridades-contribucion-espanola

³ Aitor Pérez (2016), *¿Por qué Panamá no sale en las listas de paraísos fiscales?*, *ARI*, de próxima publicación, Real Instituto Elcano.

como la normativa anti-blanqueo—⁴ éste sería un ámbito adecuado para lanzar una estrategia de cooperación bilateral propia e incluso ejercer un cierto liderazgo político en los correspondientes organismos multilaterales.

La inversión privada

Al contrario que en el ámbito de la fiscalidad, la contribución española a la Agenda 2030 en relación con la inversión privada no puede hacerse bilateralmente dado que, desde la firma del Tratado de Lisboa, la UE tiene competencias exclusivas en acuerdos de protección y promoción de inversiones, que son las principales normas internacionales que regulan este tipo de flujos.

La meta 17.5 de la Agenda insta a los países a adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados. Según la UNCTAD y varios países en desarrollo (Ecuador, Sudáfrica y Brasil), el sistema actual protege excesivamente a los inversores extranjeros frente a cambios legislativos de alcance general. Se trata de una protección de la que carecen los inversores nacionales y que limita el espacio político de los países en desarrollo para avanzar en legislación laboral, medioambiental y de integración social.

Por ello, la propia UNCTAD ha propuesto nuevas cláusulas para estos acuerdos que estarían en línea con otra meta de los ODS que compromete a la comunidad internacional a “respetar el liderazgo y el margen normativo de cada país para establecer y aplicar políticas orientadas a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible”.

La UE todavía no ha llevado a término esta nueva competencia pero cuando firme su primer acuerdo europeo de inversiones con un país en desarrollo, se verá obligada a decidir si aplica o ignora las recomendaciones de la UNCTAD. Actualmente, ya existe una discusión en Europa sobre el modelo de acuerdo que se debería adoptar con carácter previo a las distintas negociaciones con cada país tercero. En esta discusión, España estaría defendiendo un modelo clásico contrario a las recomendaciones de la UNCTAD, sin que se haya hecho una reflexión política sobre su coherencia con planteamientos como los de la Agenda 2030.

Por tanto, la inversión internacional, como el comercio, sería un ámbito de la política pública en el que el compromiso español con la Agenda 2030 se pone a prueba con su posición nacional dentro del complejo proceso de toma de decisiones de la UE. Como se señala en otro trabajo del Real Instituto Elcano, allí donde se ha dado una europeización de la acción exterior, España debe adoptar una actitud mucho más proactiva en la conformación de los posicionamientos europeos en el mundo.⁵

⁴ Aitor Perez e Iliana Olivie (2014), *Europe Beyond Aid: Illicit Financial Flows, Policy Responses in Europe and Implications for Developing Countries*, Consultation draft, Center for Global Development, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e5e0270047b070eda9a5ef8f70dca1e8/Olivie-Perez-Europe-Beyond-Aid-Illicit-Financial-Flows.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e5e0270047b070eda9a5ef8f70dca1e8>

⁵ Ignacio Molina (coord.) (2014), “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”,

La ayuda oficial al desarrollo

La meta 17.2 de la Agenda 2030 compromete a los países desarrollados a destinar el 0,7% del PNB a ayuda oficial al desarrollo (AOD) con una cuota entre el 0,15% y el 0,20% del PNB para los países menos adelantados. Dado que la ayuda internacional es un ámbito de competencias compartidas, España tendría una doble responsabilidad en esta meta: la dotación y gestión de su propia ayuda y su posición en relación a la ayuda europea. Así, cuando España, por ejemplo, asigna una prioridad política al Mediterráneo e identifica en esa área unos determinados objetivos, este ejercicio puede informar tanto la actividad de la AECID como la posición sobre el uso del Instrumento Europeo de Vecindad.

Por lo general, los debates en España sobre ayuda, tanto en el ámbito de la Administración, como en el parlamento o en la sociedad civil, se concentran en la primera de las responsabilidades, sin que esto esté justificado por las cifras. La Comisión Europea gestiona el tercer presupuesto de AOD más grande del mundo y la parte de éste imputable a España supone ya el 50% de toda la AOD española. Más aún, si la UE fuera un ámbito de coordinación efectiva para toda la ayuda europea, como propone el Consenso Europeo de Desarrollo, sus Instituciones liderarían más de la mitad de toda la AOD mundial.

Este último punto señala una tercera responsabilidad de los Estados miembros en los ámbitos de competencias compartidas: la de buscar la óptima división del trabajo entre instituciones europeas y nacionales. Hasta ahora, sobre la base de declaraciones más o menos vagas sobre las bondades de la complementariedad y la coordinación, se ha avanzado bastante en aspectos operativos de la coordinación como la programación conjunta y la cooperación delegada, pero en algunos casos, los avances se han bloqueado por cuestiones que no son de índole operativa. Por ejemplo, por las implicaciones que tiene la coordinación en la interlocución de cada donante con las instituciones del país receptor.⁶

A los Estados miembros como España, que tiene una entidad propia como donante, les puede interesar abordar estas cuestiones en el nivel político y acordar una distribución de competencias *ex ante* basada en la idea de subsidiariedad. O sea, en la determinación de qué se hace mejor en cada nivel de gobierno. Como en otros ámbitos de la UE, posiblemente las instituciones europeas podrían limitarse a intervenir directamente allí donde no puedan hacerlo los Estados miembros o donde claramente presenten una ventaja comparativa, sin perjuicio de que jueguen un papel de cofinanciador y planificador estratégico en aquellos ámbitos donde la intervención directa recae en los gobiernos nacionales.

Informe Elcano, nº 15, febrero,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-15-renovacion-politica-exterior-espana

⁶ Iliana Olivé y Aitor Pérez, (2016), "Why Don't Donor Countries Coordinate their Aid? A Case Study of European Donors in Morocco", *Progress in Development Studies*, n 16/1, enero, pp. 52-64.

Recursos financieros procedentes de múltiples fuentes

La Agenda 2030 pretende movilizar no sólo ayuda, sino también otros recursos que, sin tener un carácter concesional, puedan igualmente financiar objetivos de la agenda como las infraestructuras resilientes (ODS 9) y la energía asequible y sostenible (ODS 7). Además, algunos recursos que no implican necesariamente desembolsos como, por ejemplo, las garantías, pueden contribuir a movilizar financiación privada y, por tanto, complementar otras metas del capítulo financiero de la Agenda.

El instrumento con el que cuenta la UE para este tipo de operaciones es el Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuyo principal ámbito geográfico es la propia UE aunque se ha extendido a países en desarrollo con mandatos temporales y de distinta intensidad. Así, por ejemplo, está operando en América Latina con un presupuesto de 2.300 millones de euros para el período 2014-2020, y en países terceros del Este de Europa con 4.800 millones de euros para el mismo período.

La Agenda 2030 invita a desplegar más instrumentos de este tipo y podría incentivarse a ello, por ejemplo, con nuevas medidas de financiación del desarrollo como el indicador *Total Official Support to Sustainable Development* (TOSSD). Al igual que la contabilidad llevada por la OCDE da seguimiento a los compromisos de AOD adquirido por los países desarrollados, las cifras TOSSD darían seguimiento también a otros recursos financieros aportados por los países donantes con fines de desarrollo. Por todo ello, cabe esperar un aumento de operaciones de instituciones como el BEI en países socios y, como en el ámbito de la ayuda no reembolsable, España puede tener una posición al respecto.

En este ámbito de la banca de desarrollo, se puede hablar también de competencias compartidas, dado que el BEI coexiste con instituciones similares de ámbito nacional, aunque con volumen y mandatos muy distintos en cada país. De hecho, en los últimos años han aumentado las operaciones en las que la financiación del BEI se combina con financiación del presupuesto de la UE y con financiación reembolsable y no reembolsable de los Estados miembros, adoptando normalmente la institución bilateral el protagonismo en la ejecución.

España aportó financiación no reembolsable a estas iniciativas denominadas facilidades de inversión, aunque no ha participado directamente en su ejecución; cosa que sí han hecho países con instituciones más financieras más fuertes, como Francia, por medio de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), y Alemania, con el grupo KfW. Teniendo en cuenta los planteamientos de la Agenda 2030 sobre financiación reembolsable y los ejemplos de Francia y Alemania, cabría repensar el complejo esquema institucional español de cooperación reembolsable, en el que participan la AECID, el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), adscrito a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y la Compañía para la Financiación del Desarrollo (COFIDES).

Conclusión

Las reflexiones anteriores sobre los medios de ejecución enumerados por la Agenda 2030 y su relación con políticas compartidas por España con el resto de la UE apuntan a que la planificación de la Agenda 2030 en España debe referirse no sólo a presupuestos, instituciones y normas nacionales, sino también a las posiciones españolas relativas a presupuestos, instituciones y normas de la UE. Dependiendo del reparto de competencias en cada ámbito de la Agenda, los esfuerzos deberían concentrarse en el nivel nacional o europeo. Así, en el ámbito de la fiscalidad resulta pertinente desarrollar una estrategia bilateral para la cooperación española, pero en el ámbito de la inversión extranjera y sus normas, el compromiso con el desarrollo se demostraría en la formación de la posición española en debates y votaciones clave en las Instituciones de la UE.

En algunos casos, como el de la ayuda al desarrollo, donde el reparto de competencias entre las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales no está totalmente cerrado, los Estados miembros y en particular aquellos que como España tienen cierta entidad en la política de desarrollo, pueden tener una responsabilidad y un interés adicional en determinar cuál es la división óptima del trabajo entre donantes europeos e identificar más claramente el valor añadido de la ayuda gestionada a nivel europeo.

La próxima elaboración del V Plan Director de la Cooperación Española sería una buena oportunidad para integrar la dimensión europea en las reflexiones y debates sobre la política española de desarrollo.