

Los medios de ejecución de la Agenda 2030: la contribución de España

Gonzalo Fanjul | Director de análisis de ISGlobal | @GonzaloFanjul 

Tema

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen una agenda de progreso global que escapa los límites temáticos y geográficos de agendas anteriores como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ciertamente, escapan el ámbito exclusivo de la cooperación. Aplicarla tendrá implicaciones políticas institucionales, políticas y financieras que deben ser aclaradas cuanto antes.

Resumen

Los nuevos **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** establecen la hoja de ruta del desarrollo global hacia 2030. A diferencia de otros esfuerzos anteriores, el alcance temático y geográfico de los ODS responde a la complejidad del reto que afronta: los principios de equidad y sostenibilidad enhebran los 17 objetivos de esta agenda y alcanzan al conjunto de los países firmantes, desarrollados, emergentes y de ingreso bajo. La ambición de los ODS es al mismo tiempo una oportunidad de desplegar acciones relevantes en buena parte de los determinantes del progreso nacional y global, y el riesgo enorme de acabar reducida a un conjunto de buenas intenciones y acciones arbitrarias y atomizadas. La posibilidad de acabar en uno u otro punto depende de la capacidad de los Estados para definir un plan de acción que contemple prioridades claras y evaluables, mecanismos institucionales de coordinación y un presupuesto ajustado a las necesidades. Se analizan aquí estas necesidades para el caso español y se ofrecen algunas ideas para responder a ellas, incluyendo la creación de una Oficina de Sostenibilidad y Equidad adjunta a la Presidencia del Gobierno. Aunque la cooperación internacional es sólo una parte de este esfuerzo, sus instituciones y responsables pueden jugar un papel determinante en el impulso estratégico de la nueva agenda.

Análisis

En septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó los denominados **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, una agenda universal para el desarrollo global que establece la hoja de ruta de la comunidad internacional al menos hasta 2030. Todos los países están obligados a trasladar estos planes a sus políticas nacionales e internacionales, aunque el modo y el alcance con los que esto ocurra son todavía confusos. Las siguientes notas ofrecen seis reflexiones sobre este proceso y las implicaciones para el caso español.

(1) Una nota de cautela

Los ODS se asemejan más a un recetario que a una receta. Tienen la virtud de ser comprensivos y relevantes, pero conllevan el grave riesgo de derivar en agendas arbitrarias, atomizadas e inoperantes. Los mecanismos de aplicación y seguimiento de las 169 metas determinarán la eficacia de los planes nacionales y, lo que es más importante, del resultado del esfuerzo agregado.

En su informe de 2014, en plena recta final de la negociación de los ODS, el secretario general de la ONU apeló a “una cultura de la responsabilidad compartida, basada en normas universales acordadas y compromisos globales” e inmediatamente enunció la clave para la consecución de estos objetivos: “mecanismos y procesos locales y nacionales con una participación amplia de una diversidad de actores”.¹ Sostener lo contrario sería peculiar, pero esta lógica da una idea de las dificultades a las que harán frente los ODS.

Seis meses después de la aprobación formal de estos objetivos, la *web* que aloja el detalle de los indicadores de seguimiento incluye más siglas de comisiones que mecanismos estadísticos duros para garantizar el cumplimiento de las metas, cuya amplitud resulta en algunos casos desconcertante (véase el caso de la Cobertura Universal de Salud, ampliamente interpretable dependiendo del contexto). Aunque ya existen 230 indicadores que deben orientar el seguimiento y la evaluación de las metas, la heterogeneidad de los procesos nacionales es preocupante. En España, por ejemplo, no tenemos ninguna pista de los organismos e instituciones que van a asumir esta responsabilidad, ni sobre la influencia de esta agenda en el conjunto de las políticas públicas más allá de la cooperación. La interinidad del gobierno y de la propia legislatura son una magra justificación en un proceso que podría haber quedado definido hace casi un año.

(2) Para España, los ODS ofrecen un desafío de doble eje: geográfico y temático

Como otros países desarrollados, España se enfrenta al reto de hacer suya una agenda de desarrollo global que toca aspectos medulares de su modelo de progreso. El doble eje se establece tanto en el ámbito temático (un conjunto de ambiciosos objetivos enhebrados por los principios de equidad y sostenibilidad) como en el geográfico (definir una aportación sustantiva a la convergencia internacional y el desarrollo de los países pobres, al tiempo que se establecen objetivos nacionales ajustados a las necesidades y capacidades propias).

No hace falta decir que este desafío va mucho más allá del ámbito tradicional de la cooperación. Ninguna contribución seria al cumplimiento de los ODS puede excluir medidas tangibles y relevantes en algunos campos directamente relacionados con los ODS, entre los que destacan los siguientes:²

¹ The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet. Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Agenda, diciembre de 2014, http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf.

² El detalle acerca de los ODS y sus metas está disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

- Consumo y generación de energía, reflejado en los ODS 7 y 10 pero con implicaciones en otros.
- Fiscalidad y desigualdad: desde la posición de España en la consolidación de sistemas fiscales internacionales más justos y eficaces hasta la necesidad de abrir un debate nacional sobre la brecha creciente de desigualdad (entre sexos, entre grupos de ingreso, entre grupos de edad) en nuestro propio país. Ambos reflejados en el ODS 10.
- Políticas sociales, precariedad e igualdad laboral, un ámbito particularmente sensible del desarrollo social y productivo de España que aparece en el ODS 8.
- La acción exterior y todo lo que tiene que ver con el papel de España en el mundo, empezando por sus políticas de cooperación e incluyendo los nuevos partenariados para el desarrollo (ODS 10 y 17).
- El movimiento internacional de bienes, servicios y personas, muy particularmente los nuevos modelos de movilidad y la conformación de una Política Migratoria Europea que vaya más allá de la estrategia defensiva.

El doble desafío tiene para España implicaciones de carácter político, institucional y financiero, que desarrollamos brevemente a continuación.

(3) Las implicaciones políticas: un plan nacional para la aplicación de los ODS

Aunque no existe una plantilla fija para llevarla a cabo, la puesta en marcha de los ODS en cada uno de los países debe responder a un plan establecido que incluya las prioridades elegidas por cada país, el calendario de actuaciones, los mecanismos de consulta y los indicadores para garantizar su seguimiento. Este plan de trabajo ya ha sido sugerido por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés) y no existe ninguna razón para retrasar su elaboración en el momento en que el nuevo gobierno y parlamento entren en funciones.³

Básicamente, las obligaciones en este ámbito consisten en a la elaboración de un plan de acción que sea al mismo tiempo relevante, ambicioso y creíble. Esto implica definir con finura –y con el horizonte de 2030– las prioridades nacionales en tres ámbitos: (1) la agenda propia (por ejemplo, abrir un debate sobre el avance de la desigualdad o poner fin a la emergencia de la pobreza infantil y juvenil); (2) la agenda externa (reconsiderar las prioridades de España en materia de cooperación, participación en organismos internacionales o iniciativas de paz); y (3) los ámbitos en las que estas se solapan (la agenda del clima o la de la movilidad internacional de personas son dos buenos ejemplos).

³ Getting Started with the Sustainable Development Goals: A Guide for Stakeholders, SDSN, diciembre de 2015, <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/12/151211-getting-started-guide-FINAL-PDF-.pdf>.

Aunque no existen precedentes exactos de un plan de este tipo (los Objetivos de Desarrollo del Milenio eran una criatura de naturaleza y alcance bien diferentes), sí se puede aprender de la experiencia de otros procesos complejos, como el del cambio climático. El gobierno irlandés, por ejemplo, lanzó a mediados del pasado año una consulta nacional sobre un Plan Nacional de Mitigación que daba respuesta a los compromisos adquiridos en este proceso.⁴ Los países en desarrollo, por su parte, llevan años produciendo programas nacionales de adaptación que se asemejan en su transversalidad y adaptación al tipo de documento que podría elaborar el gobierno español en colaboración con los agentes políticos y sociales.⁵

(4) Las implicaciones institucionales: una Oficina presidencial de Sostenibilidad y Equidad

Precisamente porque este asunto escapa con mucho el ámbito de influencia de la cooperación, sería deseable que su estructura no esté sujeta sólo al ámbito de influencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, sino que cuente con un armazón institucional transversal y muy cercano a la Presidencia del Gobierno. A lo largo de las últimas semanas se han escuchado algunas sugerencias considerablemente ambiciosas de los partidos, como la realizada por el PSOE durante la campaña del pasado otoño en relación con una Vicepresidencia de Sostenibilidad.

Tal vez esta idea tenga recorrido con algunas opciones de gobierno, y sin duda tiene atractivo. Pero tal vez sea más operativo (y aceptable para el conjunto del arco ideológico) pensar en una Oficina de Sostenibilidad y Equidad equivalente a la actual Oficina Económica del Gobierno. Esta OSE debería estar dotada del aparataje estadístico que sea necesario –lo que implica retoques urgentes en el sistema nacional de estadística para incluir, por ejemplo, información detallada sobre desigualdades por edad o residencia–, así como de los mecanismos de coordinación interministerial que garanticen la coherencia necesaria entre las diferentes áreas de la administración y la posibilidad de exigir una rendición de cuentas ordenada.

Institucionalmente, el panorama debe completarse con una comisión parlamentaria al más alto nivel (esta vez sí, referenciada explícitamente a los ODS) y mecanismos serios y relevantes de participación de la sociedad civil, mucho más allá del modelo y ámbito de influencia del Consejo de Cooperación.

(5) Las implicaciones financieras: una memoria de gastos, pero también de ingresos

El plan nacional de cumplimiento de los ODS debe incorporar una memoria económica detallada tanto en las especificidades del gasto previsto como en los mecanismos que garantizarán los recursos (incluyendo planes explícitos en materia de fiscalidad internacional y nuevos mecanismos de financiación, asuntos que son al mismo tiempo

⁴ Minister Kelly launches consultation on the development of Ireland's first National Mitigation Plan to transition Ireland to a low carbon economy by 2050, 10/VI/2015, <http://www.environ.ie/environment/climate-change/mitigation/minister-kelly-launches-consultation-development-irelands>.

⁵ Toda la información sobre estos planes está disponible en http://unfccc.int/adaptation/workstreams/national_adaptation_programmes_of_action/items/7567.php.

medio y fin de los ODS). El primer punto es mucho más complejo que el segundo. En la medida en que la agenda nacional de los ODS incorpora aspectos centrales del Estado del bienestar, la política energética o la sostenibilidad ambiental, parece complicado establecer un presupuesto ceñido a las necesidades específicas de la agenda 2030. Sí es posible, sin embargo, realizar anotaciones sobre el gasto previsto que permitan informar adecuadamente en los procesos de seguimiento de los ODS y ofrecer al debate público un orden de magnitud del esfuerzo previsto y el realizado.

En lo que respecta a los ingresos, existe la posibilidad de completar las fuentes establecidas de ingresos públicos con nuevas herramientas dirigidas específicamente a la financiación de los ODS y que forman parte de la nueva agenda de financiación del desarrollo. La tasa a las transacciones financieras (conocida popularmente como *Tasa Tobin* o *Tasa Robin Hood*) es un buen ejemplo de ello. La propuesta realizada por las organizaciones sociales incluía una distribución del gasto en tres partes: (1) cooperación internacional; (2) lucha contra la pobreza nacional; y (3) lucha contra el cambio climático. Ciertamente que las previsiones originales eran bastante más optimistas de lo que parece que tendremos finalmente, pero un criterio de este tipo ejemplifica bien las posibilidades presupuestarias y pedagógicas de las nuevas herramientas de ingreso.

Finalmente, sería interesante explorar algunas ideas más heterodoxas como, por ejemplo, la posibilidad de establecer una condicionalidad mutua entre los objetivos de déficit y los ODS, de modo que el primero no aplaste sistemáticamente a los segundos. No hay modo de hacer esto sin el consenso europeo, por lo que es necesario contribuir a promover este debate para el conjunto de la UE.

(6) El papel de la cooperación

El hecho de que las políticas tradicionales de cooperación no ocupen la parte principal del espacio de acción de los ODS no significa que deban ser ignoradas. Las instituciones y los individuos familiarizados con la ayuda al desarrollo cuentan con una experiencia insustituible en la gestión de este tipo de agendas complejas y en la relación con los organismos que deben llevarlas a cabo. La participación activa de una Cooperación Española renovada en el diseño, aplicación y seguimiento del plan nacional para los ODS es al mismo tiempo un beneficio para las aspiraciones nacionales y una oportunidad para salir del cajón estanco en el que a menudo queda recluida. Todo ello hace aún más importante elegir bien las imbricaciones institucionales y los liderazgos políticos en este ámbito, porque es más que posible que lo que España haga en este ámbito comience con el impulso de los sectores de la cooperación, que son los que han seguido más de cerca el proceso de conformación de la Agenda 2030.

Conclusiones

Como ha señalado el investigador del Center for Global Development Charles Kenny, "la propuesta del grupo de trabajo [sobre los ODS] es una visión utópica más que un

conjunto creíble de objetivos de desarrollo para 2030”.⁶ El riesgo de que este conjunto bienintencionado pero inabarcable de metas acabe convertido para muchos Estados en poco más que un recurso retórico no es irrelevante. Y eso sería imperdonable. Al fin y al cabo, el principal valor añadido de la agenda modesta y parcial de los ODM es que proporcionaron a la comunidad internacional (los donantes, fundamentalmente) una hoja de ruta creíble para un período de tiempo razonable. Sustituir este proceso –que ha supuesto avances tangibles en ámbitos como la mortalidad infantil o la lucha contra la malaria– por algo como los ODS es realizar un verdadero salto mortal.

Dicho esto, la oportunidad es evidente. Los ODS ofrecen un relato infinitamente más moderno y relevante del progreso global, uno que considera la compleja imbricación de asuntos, actores y plazos. Interpretar correctamente esta agenda y trasladarla a un programa nacional creíble de actuación es el reto de cada uno de los países firmantes, España entre ellos.

⁶ Charles Kenny (2015), “¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS”, Política Exterior, enero-febrero, <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/hemos-perdido-el-rumbo-de-los-odm-a-los-ods/>.