

revista española de

desarrollo y cooperación

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN

José Ángel Sotillo Lorenzo (*Universidad Complutense de Madrid*)

CONSEJO ASESOR

David Álvarez Rivas (*Universidad Complutense de Madrid*)
Carmelo Angulo Barturen (*Universidad Camilo José Cela*)
Javier Bernabé Fraguas (*Universidad Complutense de Madrid*)
Daniel Boyano Sotillo (*consultor de organizaciones de la sociedad civil*)
Ígor Filibí López (*Universidad del País Vasco*)
Jorge García Burgos (*investigador del IUDC-UCM*)
Juncal Gilsanz (*investigadora del IUDC-UCM*)
Felipe González A. (*Universidad del País Vasco*)
Dolores Martín Villalba (*experta en gobernanza y desarrollo*)
Almudena Moreno (*Alianza por la Solidaridad*)
Leire Pajín (*consultora de organismos internacionales*)
Jorge Quindimil (*Universidade da Coruña*)
Carlos Ramos (*consultor internacional*)
Juan Manuel Toledano (*consultor internacional*)

COORDINACIÓN EDITORIAL

Tahina Ojeda Medina (*IUDC-UCM*)

CONSEJO DE REDACCIÓN

Bruno Ayllón Pino (*Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional*)
Guy Bajoit (*Universidad Católica de Lovaina, Bélgica*)
Enara Echart Muñoz (*Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, Brasil*)
Juan Pablo Prado Lallande (*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México*)
Irene Rodríguez Manzano (*Universidad Santiago de Compostela, España*)
Eugenio Sánchez Alcázar (*Universidad de Murcia, España*)
Javier Surasky (*Universidad Nacional de La Plata, Argentina*)

El listado de evaluadores externos de la REDC se encuentra disponible en la web del IUDC-UCM: www.iudc.es

ISSN: 1137-8875 | D.L.: M-21909-1997

La REDC se encuentra en los siguientes índices, bases de datos, colecciones y resúmenes: Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH), LATINDEX, Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ISOC), Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE), Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR) y EBSCO.



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)**

Calle Donoso Cortés nº 63- 3º izquierda, 28015 Madrid

Teléfono: (+34) 913946409

Correo electrónico: iudcucm@ucm.es; www.ucm.es/info/IUDC

Síguenos en:



revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 46

Julio-diciembre 2020

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

Sumario



- 7 Presentación. El desarrollo sostenible y la Agenda 2030
Tahina Ojeda Medina y Katty Cascante Hernández

TEMA CENTRAL: EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA AGENDA 2030

- 11 Los retos del desarrollo y el papel de la cooperación internacional en tiempos del coronavirus
José Ángel Sotillo Lorenzo
- 29 COVID-19 y los ODS: una agenda revisada para liderar una recuperación sostenible
Carmen Sánchez-Miranda
- 39 La conceptualización del desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030
José Luis Cruz Maceín y Mario González Azcárate
- 55 La gobernanza del desarrollo sostenible: el posible paradigma de la OIT
Katty Cascante y M^a Gema Quintero
- 69 La coherencia de políticas en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible
Natalia Millán
- 79 Balance y análisis de los Informes de Revisión Nacional Voluntarios de América Latina y el Caribe: Colombia, Chile, Honduras y Trinidad y Tobago
Javier Surasky
- 95 Análisis de los Informes Nacionales Voluntarios en África: Marruecos, Senegal, Etiopía y Namibia
José Díaz Lafuente

- 107** Balance de los Informes Nacionales Voluntarios en Asia y Pacífico:
Azerbaiyán, Filipinas, Indonesia y Turquía
Fernando E. Nuño Santana

- 117** Análisis de los Informes Nacionales Voluntarios en Europa:
Suiza, Finlandia, Eslovenia y España
José Miguel Calvillo Cisneros

SECCIONES FIJAS

- 133** El coronavirus en la agenda global del desarrollo: cooperación y competencia
en tiempos de pandemia
Juan Pablo Prado Lallande

- 143** La COVID-19 y la incertidumbre financiera de la cooperación española
en el marco de la Agenda 2030
Katty Cascante

- 155** Seguimiento de la cooperación Sur-Sur
(octubre de 2019 a octubre de 2020)
Javier Surasky

RESEÑAS

- 166** Can we know better? Reflections for development
Robert chambers

- 169** Argelia en transición hacia una Segunda República
Aurèlia Mañé, Laurence Thieux y Miguel Hernando de Larramendi

Presentación

El desarrollo sostenible y la Agenda 2030

TAHINA OJEDA MEDINA
Y KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ*



Este monográfico de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (REDC) está dedicado al estudio de varios elementos clave de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en un marco internacional determinado actualmente por la pandemia de la COVID-19 que, desde inicios de 2020, hace estragos, sin distinción, sobre todas las sociedades del planeta.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una hoja de ruta que cuenta con un importante consenso internacional e implica el reconocimiento explícito de los Derechos Humanos en marcos de actuación de políticas públicas y de cooperación para el desarrollo. Cada país firmante elabora su estrategia de implementación de la Agenda 2030 con el objetivo de encaminar su planificación de desarrollo hacia un modelo sostenible, donde la política de cooperación internacional debería tener, al menos, el mismo reconocimiento y peso político que el resto de las políticas nacionales. Sin embargo, esta política, orientada al apoyo mutuo entre actores de diverso tipo y naturaleza para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), no siempre ha contado con la misma voluntad y recursos que el ejercicio propuesto para redirigir de manera coherente todas las políticas públicas nacionales hacia un desarrollo sostenible. Sin estas dos sinergias el poder transformador del compromiso adquirido y el deseo de “no dejar a nadie atrás” corre el riesgo de quedarse en el discurso amable de la retórica.

Por todo ello, los artículos que dan forma a este monográfico reflejan las singularidades y retos del proceso de conceptualización y ejecución que se observan en el primer quinquenio de implementación de la Agenda 2030.

José Ángel Sotillo presenta los retos del desarrollo y el papel de la cooperación internacional en tiempos del coronavirus; José Luis Cruz y Mario González estudian la conceptualización del Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda 2030; Katty Cascante y M^a Gemma Quintero profundizan sobre la gobernanza del Desarrollo Sostenible y el posible paradigma de la OIT;

* **Tahina Ojeda Medina** es investigadora asociada al IUDC-UCM y profesora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Nebrija.

Katty Cascante Hernández es profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM e investigadora adscrita al IUDC-UCM.

Natalia Millán explica la importancia de la coherencia de políticas en el marco de la Agenda 2030 y Carmen Sánchez-Miranda reflexiona sobre la COVID-19 y los ODS ante la necesidad de una revisión de la agenda para liderar una recuperación sostenible. Por otra parte, a cargo de José Miguel Calvillo, José Díaz, Fernando Nuño y Javier Surasky se reúnen sendos artículos que exploran y analizan, con enfoque regional, los Informes Nacionales Voluntarios de países de Europa, África Subsahariana, Asia y América Latina.

El monográfico se ve completado, como ya es habitual, con las tres secciones fijas en las que Juan Pablo Prado, Katty Cascante y Javier Surasky analizan la situación de la cooperación en el ámbito internacional, de la cooperación española y de la cooperación Sur-Sur. En esta ocasión, la reflexión presentada en dichas secciones comprende todo el año 2020 ya que, debido a la situación ocasionada por la COVID-19 no fue posible publicar la REDC en el mes de junio del corriente.

Desde la coordinación académica queremos agradecer las aportaciones de todas las personas que contribuyeron con sus artículos a dar forma a este monográfico nº 46. Además, esperamos que resulte de utilidad para profundizar en el debate necesario sobre el Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en los tiempos que corren, pero, sobre todo, de cara al futuro.

tema central

EL DESARROLLO
SOSTENIBLE
Y LA AGENDA 2030



1

Los retos del desarrollo y el papel de la cooperación internacional en tiempos del coronavirus

Developmental challenges and the role of international cooperation in the times of the coronavirus

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*



Algo va mal, Tony Judt.

PALABRAS CLAVE

Salud; Economía; Cooperación; COVID-19.

RESUMEN Una de las frases más recurrentes en estos tiempos es que la única certeza es la incertidumbre. Un ser microscópico ha puesto en jaque a toda la humanidad. Aunque el foco está puesto en la salud y en la economía —y en las repuestas que se están dando en ambos frentes—, es indudable que la pandemia está afectando a muchos otros ámbitos, como del desarrollo y la cooperación internacional, aunque no aparezca como una de las prioridades.

KEYWORDS

Health; Economy; Cooperation; COVID-19.

ABSTRACT The only certainty is uncertainty. A microscopic being has put all of humanity in check. Although the focus is on health and the economy —and on the responses that are taking place on both fronts— there is no doubt that the pandemic is affecting many other areas, such as development and international cooperation, although it does not appear as an of priorities.

MOTS CLÉS

Santé; Économie; Coopération; COVID-19.

RÉSUMÉ L'une des phrases les plus récurrentes de cette époque est que la seule certitude est l'incertitude. Un être microscopique a mis toute l'humanité en échec. Bien que l'accent soit mis sur la santé et l'économie — et sur les réponses qui ont lieu sur les deux fronts — il ne fait aucun doute que la pandémie affecte

* José Ángel Sotillo Lorenzo es profesor titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y director del IUDC-UCM.

de nombreux autres domaines, tels que le développement et la coopération internationale, bien qu'elle n'apparaisse pas comme un des priorités.

Introducción

Una situación como la que ha planteado la pandemia pone a prueba las respuestas que damos, tanto individual como colectivamente, y pone en evidencia las medidas tomadas por los distintos gobiernos, el alcance y cobertura de la salud como un derecho humano (y, por tanto, la política pública de salud) y el papel que desempeña la sociedad internacional organizada, en especial las organizaciones internacionales. También reabre la toma de posición entre pesimistas y optimistas, que incluso en este tipo de situaciones optan por recurrir a expresiones como la de no desaprovechar una buena crisis, por si de una situación tan trágica se pueden extraer experiencias que sirvan para el futuro.

Apremiados por lo urgente de la actualidad, dictaminamos un cambio de ciclo histórico (a. c. y d. c. —antes y después del coronavirus—); lo que sí es cierto es que el alcance de la tragedia provocada por la COVID-19 tiene como consecuencia que nada (o casi nada) volverá a ser como antes. Como la caída del Muro de Berlín o el atentado del 11S, la COVID-19 marcará un cambio de ciclo en la historia de la humanidad, en este caso a escala global. Lo urgente puede dejar de lado lo importante. Siendo lo prioritario atajar el alcance de la pandemia y lograr una vacuna, es un periodo importante para recuperar el mensaje de la Agenda 2030 y no dejar a nadie atrás, dado el impacto negativo que tendrá sobre el desarrollo especialmente para la población y los países que, una vez más, no cuentan con los recursos necesarios.

El objetivo de este artículo es hacer un diagnóstico de la situación y tratar las respuestas que se están dando para hacer frente a los retos del desarrollo y el papel de la cooperación internacional en tiempos de pandemia.

La pandemia globalizada

No es la primera vez, ni será la última, que el mundo se enfrenta a una pandemia. Si es la primera vez que lo hace con un alcance tan amplio, pudiendo decir que es la primera pandemia globalizada. Si hace tiempo un virus tardaba meses en llegar de un continente a otro, ahora lo hace en muy poco tiempo y se propaga a una velocidad de vértigo.

La crisis sanitaria adquiere dimensiones de catástrofe. Si la crisis implica un proceso transitorio de dificultades (“cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o en una situación, o en la manera en que estos son apreciados”, según

la RAE), la catástrofe tiene consecuencias desastrosas (“suceso que produce gran destrucción o daño”, según la RAE). Al drama humano del gran número de contagiados y de víctimas mortales, se añade una paralización de la economía cuyo alcance durará durante bastante tiempo, justo cuando estaba en marcha la recuperación de la crisis anterior.

Poco antes de que se conocieran los primeros casos, se publicaba una nueva edición de *Colapso. Capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*, en la que Carlos Taibo (2020) incluye la expansión de las enfermedades como una eventual causa del colapso. Recurriendo a la obra de William H. McNeill (*Plagues and people*, 1976), escribe que “no debe dejarse en el olvido que todas las regiones del planeta podrían verse afectadas por enfermedades como las mencionadas, en un escenario marcado por la insuficiencia de las respuestas médicas, con consecuencias económicas y sociales muy delicadas”. En todo caso, parece lejana la situación en la que Taibo sitúa el colapso: “Un golpe muy fuerte que trastoca muchas relaciones, la irreversibilidad del proceso consiguiente, profundas alteraciones en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas, reducciones significativas en el tamaño de la población humana, una general pérdida de complejidad en todos los ámbitos, acompañada de una creciente fragmentación y de un retroceso de los flujos centralizadores, la desaparición de las instituciones previamente existentes y, en fin, la quiebra de las ideologías legitimadoras, y de muchos de los mecanismos de comunicación del orden antecesor” (Taibo, 2020: 22) ¿o no?

A lo largo y ancho del mundo se ha impuesto la percepción de la vulnerabilidad; por mucho poder que se tenga una entidad microscópica, un virus de entre 10 y 100 nanómetros, ha puesto en jaque incluso a los países más poderosos y ha venido a cambiar nuestra forma de vida. Acontecimiento histórico es un término que, con su reiterado uso, se ha ido devaluando. Es más, si aplicamos un criterio etnocéntrico puede que algunos de los llamados “acontecimientos históricos” —sin negar su repercusión y alcance— se hayan definido en una parte del mundo sin que otras lleguen a tener constancia de ellos. El tiempo dirá si la pandemia del coronavirus es un acontecimiento histórico, pero tiene todos los elementos para ser configurado como tal: prácticamente ningún lugar del mundo ha quedado fuera de sus terribles efectos y, sin duda, está marcando la agenda internacional actual y la de los próximos años.

No cabe duda de que la COVID-19 será la palabra del año 2020 y engrosará la relación de pandemias que afectan regularmente a la humanidad; pero es la primera vez, como se decía, que se da una pandemia globalizada. Tras notificarse por primera vez en Wuhan (China) el 31 de diciembre de 2019, se extendió a velocidad de vértigo por todo el planeta; ni fronteras, ni muros fueron incapaces de detenerlo. Películas de ficción —como *Contagio*, de 2011— que veíamos tranquilamente frente a las pantallas, pasan a ser ahora realidad y el miedo también se universaliza y se rechaza, a veces de forma violenta, a quienes se supone sus portadores.

La enfermedad del coronavirus (SARS-COV-2 COVID-19) golpeó primero a China y afecta posteriormente a grandes potencias como Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña y Brasil, y tiene especial repercusión en países europeos como Italia o España, pero su radio de acción es mundial. El 11 de marzo la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunciaba la primera pandemia causada por un coronavirus, advirtiendo de que “‘pandemia’ no es una palabra que deba utilizarse a la ligera o de forma imprudente. Es una palabra que, usada de forma inadecuada, puede provocar un miedo irracional o dar pie a la idea injustificada de que la lucha ha terminado, y causar como resultado sufrimientos y muertes innecesarias”. En España, uno de los países más afectados, el primer paciente del que se tenga constancia que falleció por esa enfermedad fue el 13 de febrero de 2020; un mes después, el 14 de marzo, se decretaba el estado de alarma.

Al comienzo de la redacción de este texto, el 19 de mayo de 2020, los datos son los siguientes: en el mundo hay 4.731.480 infectados y han fallecido 316.169 personas. En las oleadas por las que hemos podido ir siguiendo la evolución de la pandemia, desde China impactó gravemente en Europa, en África y más tarde en América; la desescalada también ha evolucionado en ese mismo sentido, produciéndose constantes rebrotes. Hemos seguido día a día la evolución en cada uno de nuestros países, pero también en el resto del mundo por medio de la OMS y sobre todo de la entidad de referencia: The Johns Hopkins Coronavirus Resource Center (CRC)¹. A 1 de septiembre los contagiados en el mundo son 25.769.252 y las personas fallecidas 857.413, de las cuales 184.689 en Estados Unidos. El impacto de la COVID-19 es terrible por el alto número de contagiados y de fallecidos. Sin duda, el efecto más directo es sobre la salud, pero las secuelas también son muy graves en ámbitos como el laboral o la educación, como viene alertando la UNESCO, por el cierre de colegios y universidades, y la distinta capacidad de acceso a recursos tecnológicos como alternativa a la enseñanza presencial, lo que evidencia, como veremos, el impacto desigual de la enfermedad.

El enorme impacto de la COVID-19 no debe hacer olvidar que siguen existiendo enfermedades que matan a gran escala. Partiendo de los datos que publica *Our World in Data*, Juan Ignacio Pérez Iglesias se pregunta ¿de qué se muere la gente en el mundo?: en el mundo mueren cada año unos 56 millones de personas. La principal causa de muerte son las enfermedades cardiovasculares; por su culpa se pierden casi 18 millones de vidas, cerca de la tercera parte del total. Y si se agrupan en una única categoría, los cánceres son responsables de casi 10 millones de muertes. En conjunto, el 73% fallece a causa de enfermedades no contagiosas. Las defunciones debidas a enfermedades infecciosas representan hoy el 19%. En ese grupo entran, sobre todo, afecciones del aparato respiratorio (2,56 millones) y del digestivo (2,38), incluidas las diarreas (1,6). Hace un cuarto de siglo el porcentaje de muertes debidas a enfermedades infecciosas era del 33% y, en general, es más alto en los países pobres.

¹ Coronavirus Resource Center: <https://coronavirus.jhu.edu/>

Continuidades y cambios en el nuevo escenario

El comienzo de 2020 tampoco es que augurara una situación mundial tranquila. Eduard Soler, autor de “El mundo en 2020: diez temas que marcarán la agenda global”, en un texto publicado en diciembre de 2019 se preguntaba: ¿cómo será el mundo en 2020? ¿Qué grandes retos van a marcar la década que ahora empieza? Y la respuesta era: “Estas cuestiones pueden resumirse en tres palabras: desorientación, desigualdad y desincronización”. ¡Quién iba a saber que ya en esos momentos echaba a andar una de las situaciones más graves en las que ha vivido la humanidad! Meses más tarde, también desde el CIDOB, Bruno Tertrais describía así los cambios: el repliegue de la globalización, el declive del populismo y el ascenso del soberanismo, la revancha del Estado, ¿el éxito de la democracia semiautoritaria?, hacia una era de individualismo digital, una crisis del Antropoceno, hacia unas acciones estratégicas oportunistas, las principales potencias: todas pierden.

Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea (EU) para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, también reflexionaba sobre el impacto del coronavirus en la geopolítica mundial². Borrell (2020) sostiene que “esta crisis reforzará tendencias preexistentes en vez de suponer un punto de inflexión en las relaciones internacionales. En particular, explora cómo será el futuro de la globalización y el neoliberalismo, subrayando el mayor papel del estado y el retraimiento de ciertas cadenas de producción globales; reflexiona sobre la evolución de la gobernanza mundial y el multilateralismo, que ya se encontraba en crisis antes de la pandemia por la rivalidad entre China y EE UU; y avanza propuestas para que tanto la UE como los sistemas políticos democráticos europeos puedan estar mejor preparados ante riesgos graves e imprevistos como las pandemias”.

En el tablero de la geopolítica la pandemia no enfría, sino que calienta las tensiones internacionales, acentuando el enfrentamiento entre EE UU y China, que parecía que habían logrado atenuar sus tensiones —comerciales y de lucha por el poder mundial— con el acuerdo suscrito el 15 de enero de 2020. Sin embargo, asistimos a un escalonamiento de conflictos —comerciales, geopolíticos, tecnológicos, propagandísticos...—, que llevan a que, de nuevo, recuperemos un escenario propio de la Guerra Fría. En el reparto de papeles, los Estados Unidos de Trump siguen portando la bandera del “America first”, mostrando su posición frontal al multilateralismo y denigrando las organizaciones internacionales, como muestra la decisión de abandonar la Organización Mundial de la Salud, el 7 de julio de 2020, aunque esa decisión tarde en hacerse efectiva. El mundo contiene el aliento ante las elecciones del 3 de noviembre de 2020: si Trump es reelegido —aunque las encuestas le son desfavorables—, fortalecerá más el primacismo de Estados Unidos y aumentará la tensión internacional; la alternativa es el triunfo del demócrata Joe Biden y el retorno a una política más cercana a la de

² Véase también su artículo “Cuatro prioridades para una estrategia mundial”, del 7 de abril de 2020.

Obama. China mantiene su rumbo bajo la batuta del Partido Comunista y el liderazgo de Xi Jinping, con sus tensiones —especialmente por las demandas de la población de Hong Kong— pero con una firme presencia internacional y una búsqueda constante de mayor protagonismo (es, por ejemplo, el mayor contribuyente a operaciones de mantenimiento de la paz de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad). La diplomacia china promueve a los cuatro vientos sus principios: la comunidad de destino compartido para la humanidad, el multilateralismo, y la promoción de los intercambios económicos y culturales por medio de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Su apoyo a los países en desarrollo es otra de sus bazas, aunque aumentan las críticas en cuanto a que está dirigido a aumentar la presencia de China en el mundo, y al fomento de sus intereses. Las grandes paradojas se hacen aún más grandes: mientras se reclaman recursos para la búsqueda de una vacuna, conviene recordar el enorme gasto en armamento, que encabezan Estados Unidos (673.000 millones de euros) y China (161.000 millones de euros).

En el terreno económico, hasta los más liberales recurren a Keynes y el Estado; el dinero público sale al rescate de grandes empresas que entran en pérdidas, con lo que de nuevo se socializan las pérdidas y, cuando todo vaya bien, se privatizan las ganancias. La pandemia ha servido también para mostrar la solidaridad internacional, pero también el interés y los recursos para hacerse con material sanitario y, por otro lado, países como China y, sobre todo, Cuba, han hecho de la colaboración con otros países un ejercicio de poder blando para aumentar y mejorar su presencia en las relaciones internacionales. Las banderas de Cuba han acompañado al personal sanitario que, según *La Vanguardia*, “ha enviado brigadas médicas a catorce países, en su mayoría de América Latina, y tiene cooperantes luchando contra la COVID-19 en otros treinta. No obstante, en las últimas semanas las brigadas cubanas se han estrenado en Europa”.

La pandemia, por tanto, abre un escenario que sirve para medir el papel de los principales actores de las relaciones internacionales. En el caso de la ONU, en un clima que llega a ser calificado como de guerra (contra el coronavirus), el secretario general António Guterres, aprovechaba la ocasión para pedir, el 23 de marzo de 2020, “un alto al fuego mundial inmediato en todos los rincones del mundo”, recordando que, en los lugares donde hay conflictos armados, se ha producido un colapso en los sistemas de salud. A pesar de esos llamamientos la violencia continúa en muchos lugares y, por ejemplo, no parece que en Gaza la población se vea libre de las represalias de Israel. Entre otras medidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reclama, el 23 de julio de 2020, una renta básica o un ingreso mínimo temporal para más de un tercio de la población mundial; según el PNUD el ingreso básico para 2.700 millones de personas en 132 países costaría 199.000 millones de dólares al mes. La pandemia viene a agravar una situación ya de por sí terrible: el PNUD estima que “el desarrollo humano retrocederá a nivel global este año por primera vez desde que empezó a medirse, dado que hasta 100 millones de personas más caerán en la pobreza, que 1.400 millones de niños son afectados por

el cierre de las escuelas y que se registran niveles récord de desempleo y pérdida de medios de vida” (PNUD, 2020a: 2).

Aunque el papel de las instituciones financieras se verá realmente en la reconstrucción tras los efectos de la pandemia, su protagonismo durante la crisis sanitaria ha sido escaso. Aun así, se recordará el mensaje de la directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Kristalina Georgieva que reclamaba estímulos de solidaridad global y proclamaba, el 15 de abril de 2020: “Gasten cuanto puedan, pero guarden los recibos”.

Un mes antes, el 26 de marzo, se celebró una cumbre extraordinaria de líderes del G20, estableciéndose un plan de acción basado en: proteger la vida de las personas; salvaguardar los trabajos y los ingresos de las personas; restaurar la confianza, preservar la estabilidad financiera, reactivar el crecimiento y recuperarnos más fuertes; minimizar las disrupciones al comercio y a las cadenas de suministro globales; proveer ayuda a todos los países que necesiten asistencia; coordinar las medidas en salud pública y financieras. Mensajes potentes que no van acompañados de los esfuerzos y responsabilidades que caben esperar de una entidad llamada a ser el directorio de la economía global.

Por su parte, la Unión Europea organizó una conferencia de donantes de respuesta mundial a la COVID-19, el 4 de mayo de 2020, manifestando el apoyo a la OMS. Se recaudaron 7.400 millones de euros que se destinarán a organizaciones sanitarias “reconocidas” como la Coalición para las Innovaciones en la Preparación ante Epidemias (CEPI), la Alianza Mundial para las Vacunas y la Vacunación (GAVI) o UNITAID. El presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, anuncia que España aportará 125 millones. Aunque el objetivo inmediato es salvar la vida de millones de personas, en lugares con menos recursos como los países africanos, el objetivo más importante es poner en marcha “una cooperación mundial sin precedentes entre los científicos y los reguladores, la industria y los gobiernos, las organizaciones internacionales, las fundaciones y los profesionales sanitarios”.

En un ámbito, la salud, sobre el que lleva trabajando desde hace años la Fundación Bill y Melinda Gates también adquiere protagonismo. Bill Gates critica que se den respuestas nacionales cuando la propagación del virus no conoce fronteras y pone en evidencia los límites del capitalismo para actuar en el suministro de emergencia para los más pobres. Destaca el papel de la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI), creada por su Fundación, junto con Wellcome Trust y varios gobiernos. También reclama que “cualquier vacuna contra el virus deberá ser considerada ‘bien público mundial’ y ser asequible y accesible a todos”.

Sin embargo, sin dejar de reconocer esos esfuerzos, parecen claramente insuficientes frente al avance de la pandemia y sus consecuencias para los más pobres y vulnerables. Entidades como Oxfam (2020a) proponen un ambicioso “Plan de rescate económico

universal para abordar la crisis del coronavirus y construir un mundo más justo”. En un informe presentado el 9 de abril de 2020 advierte de que “la crisis económica provocada por el coronavirus podría sumir en la pobreza a 500 millones de personas si no se toman medidas drásticas y urgentes... Si esta crisis no se aborda de manera adecuada, exacerbará las desigualdades extremas entre ricos y pobres, países desarrollados y en desarrollo y hombres y mujeres, causando un profundo sufrimiento”. Oxfam pide medidas como la cancelación inmediata de la deuda y cuantifica en 2,5 billones de dólares el dinero necesario no solo para hacer frente a la pandemia, sino para evitar el colapso económico global. Se reclama que el G20, el FMI y el BM adopten medidas inmediatas para activar esa inyección de dinero, con el fin que de los países con más dificultades puedan contar con subvenciones en efectivo. También llama a aprender de las lecciones del pasado, para salir de esta situación hacia economías más justas y sostenibles. La pandemia no solo ha agravado la situación ya de por sí dramática de millones de personas, como en el caso de las migraciones forzadas, sino que ha acentuado el fenómeno de la desigualdad.

El impacto desigual de los efectos de la pandemia

Concentrados en nuestro entorno más cercano —de uno u otro modo hemos tenido a alguien cercano que ha fallecido—, perdemos de vista otros lugares donde el impacto de la pandemia aumenta la vulnerabilidad y agrava las escasas condiciones de vida. Así, desde UNRWA se da cuenta, el 20 de mayo, de que “en Siria permanecen 438.000 refugiados y refugiadas de Palestina a los que la pandemia de coronavirus ha puesto en una situación absolutamente límite. El 91% de los hogares vivían ya, antes de que el virus llegara al país, en la más absoluta pobreza. Ahora, que el país está sufriendo un incremento de los precios de los alimentos, para muchas familias está siendo casi imposible alimentarse”.

Ya advirtió Ulrich Beck (1998) que la globalización daba lugar a perdedores y ganadores, circunstancia que se ha hecho todavía más notoria con la extensión del coronavirus. Especialmente relevantes son los beneficios que logran las grandes empresas vinculadas al sector farmacéutico (la Big Pharma: Glaxo, Sanofi, MSD, Pasteur, AstraZeneca, Johnson&Johnson; cómo no recordar *El jardinero fiel*, de John Le Carré) y a las comunicaciones y el entretenimiento vinculadas a las grandes tecnológicas (Apple, Amazon, Google y Facebook, calificadas como “emperadores de la economía digital” por el congresista David Cicilline) que han aumentado considerablemente su valor en bolsa durante la pandemia, mientras el 52% de los beneficios de esas multinacionales de Estados Unidos lo obtienen en paraísos fiscales, como Irlanda. No es de extrañar que Jeff Bezos, propietario de Amazon aumente su fortuna como multimillonario, junto a Bill Gates (Microsoft) y Mark Zuckerberg (Facebook). Otro ejemplo: Apple es la primera empresa estadounidense en romper la barrera de los dos billones de dólares (1,68 billones de euros) en valor en bolsa (el 19 de agosto de 2020), casi el doble del PIB de España.

Junto a esos 2.095 milmillonarios, la inmensa mayor parte de la población del planeta empeora su ya dramática situación. El Informe sobre Desarrollo Humano, presentado el 20 de mayo de 2020, da cuenta del impacto de la COVID-19 sobre el desarrollo humano, especialmente en los ámbitos de la salud y la educación en la población más vulnerable; como antes veíamos, por primera vez desde 1990 el desarrollo humano va a retroceder. Para Achim Steiner, “hay riesgo de que se pierdan una o dos décadas de progreso en muchos países” (El País, 2020a).

La pandemia pone en evidencia las desigualdades y convierte en máxima universal el que, en cualquier lugar del mundo —aunque con grandes diferencias, por supuesto— a más renta, menos casos de COVID-19 por habitante. Con esas diferencias, esa máxima se aplica desde Bogotá, Barcelona o Madrid, donde los barrios más populares sufren mucho más contagios y muertes. Prueba de ello es que la OMS denunciaba, el 6 de agosto de 2020, que el racismo y la pobreza conducen a más muertes por COVID-19: “La pobreza, el racismo y la desigualdad hacen que los más vulnerables, entre ellos los pueblos indígenas, tengan menos posibilidades de sobrevivir si se enferman de COVID-19. Los datos recogidos hasta ahora en diferentes países apuntan a grandes diferencias tanto en el nivel de contagio como en la gravedad de la enfermedad según el nivel socioeconómico y la raza” (OMS, 2020).

A los estudios, entre otros, de Branko Milanović, hay que añadir el contundente título de la obra de Göran Therborn (2015), *La desigualdad mata*, analizando los cambios en la desigualdad existencial y la desigualdad de los recursos, y evidenciando la contradicción entre el mantra liberal de la igualdad de oportunidades y la realidad de la desigualdad de resultados. Más “artillería” intelectual que se suma a la obra de pensadores como Amartya Sen o Martha Nussbaum.

Vamos teniendo alguna idea del enorme impacto humano a escala global de la pandemia, pero hay muchas preguntas y cuestiones planteadas que no tendrán respuesta inmediata, en lo que se refiere a qué pasará después, cómo afectará la pandemia a las relaciones internacionales, al desarrollo y la cooperación internacional (¿otro (des)orden internacional?, ¿una nueva geopolítica?) y, más en concreto, ¿reforzará la opción por el desarrollo multidimensional?, ¿cómo afectará a la Agenda 2030 y la implementación de los ODS?, ¿cómo recomponer el vínculo entre lo humanitario (básico, esencial) con el desarrollo? Hay muchas voces que demandan reforzar los mecanismos de cooperación, en un marco de multilateralismo y gobernanza reforzados, pero al mismo tiempo proliferan los Trump, Bolsonaro, Duterte, Salvini, Orbán, Bukele...

En el terreno de la cooperación, como en otras crisis, la palabra se usa con renovada frecuencia, aunque se queda más en un ejercicio retórico de quienes la invocan que en la demostración de que es el medio mejor para solucionar problemas colectivos.

¿Parón u oportunidad para la Agenda 2030? El papel de la cooperación internacional

Una situación de extrema gravedad como a la que ha dado pie el coronavirus supone un gran obstáculo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y puede cuestionar la puesta en escena de la Agenda 2030. No solo para el ODS 3 (garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades), sino que, dada la interrelación entre los 17 Objetivos, afecta a todo el conjunto. Y, según los gobiernos en los que nos fijemos, puede retroceder o hacer avanzar la alianza mundial para conseguirlos. El panorama es desalentador. El PNUD ya advirtió, como vimos antes, de que el impacto en ámbitos como la salud o la educación hará caer el desarrollo humano por primera vez desde 1990.

En plena desescalada de la pandemia, el 30 de junio se presentaba el Informe sobre Desarrollo Sostenible elaborado por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés) y la Fundación Bertelsmann Stiftung. Incluye un diagnóstico sobre el posible impacto de la pandemia en su cumplimiento y un capítulo en el que se tratan las acciones de contención tomadas por diversos países, además del impacto cualitativo que ha tenido sobre cada uno de los 17 ODS, marcando una posible hoja de ruta para la recuperación; también incorpora una serie de indicadores para 33 países sobre el impacto en la población. Es de resaltar que los retrasos en la publicación de datos a nivel internacional no han permitido reflejar el impacto de la pandemia en los ODS en términos de salud, reducción de la pobreza, desarrollo económico y social, y protección del medioambiente. En el *ranking*, de 166 países, los 15 primeros puestos son para países europeos; el primer africano es Argelia, en el puesto 56; hay que encontrar a países del África Subsahariana por debajo del puesto 100 (SDSN, 2020).

En una situación tan dramática como a la que ha dado lugar el impacto de la COVID-19, aumenta el número de voces que reclama un mayor papel de la cooperación internacional. El refranero también aquí es muy útil: acordarse de Santa Bárbara cuando truena. En todo caso, por muy poderosos que sean, ningún Estado ha conseguido librarse de la plaga y se ha hecho evidente la insuficiencia de las organizaciones internacionales para hacer frente a este tipo de situaciones. Es, pues, el momento de reivindicar soluciones globales y manejadas colectivamente ante problemas globales que se intentan solucionar por el método del sálvese quien pueda, atendiendo, legítimamente, a cada uno de los intereses nacionales. Es, de nuevo, la paradoja de la cooperación cuando, para que sea tal, debe ser reforzada: requiere, en última instancia, que los Estados dejen de agarrarse a la sacrosanta soberanía para poner en común sus esfuerzos y sus recursos, ya que solo así se conseguirán soluciones a esos problemas compartidos.

La pandemia es un buen caso de estudio para examinar la paradoja de la soberanía (si realmente se quiere reforzar la cooperación los Estados deben compartir

competencias) y el trilema de Dani Rodrick (cómo compaginar globalización, soberanía y democracia). Partiendo de su bondad intrínseca, todo el mundo está de acuerdo en la necesidad de la cooperación (nadie en su sano juicio quiere conflictos, guerras); cuestión distinta es cuándo hay que aplicarla y cómo se mueve la balanza entre la solidaridad (el bien común) y el interés (buscar en la cooperación el mayor retorno posible).

Referencia al caso español

España es uno de los países más gravemente golpeado por la pandemia. El impacto sobre la economía es brutal³ y las consecuencias humanas (en contagios y pérdida de vidas) y sociales (paro, precariedad) terribles. En ese escenario, tanto desde el Gobierno como desde la Unión Europea, se han tomado medidas tanto en el ámbito sanitario como para paliar las consecuencias del desastre socioeconómico. Una de las medidas más destacadas es el establecimiento del ingreso mínimo vital (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo).

Seguramente, nadie lo ha hecho bien y con el tiempo conoceremos el reparto de responsabilidades en la (mala o buena) gestión.

El enorme drama humano se visibiliza en las colas del hambre (por el número de personas que tienen que recurrir a la beneficencia en ciudades como Madrid); a ello hay que añadir lo que denuncia organizaciones como Oxfam (2020) de que la pandemia podría llevar a 700.000 personas más a la pobreza y que los más pobres podrían perder proporcionalmente ocho veces más renta que los ricos. Siendo un país rico, España vive una pobreza generalizada, expuso el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, tras su visita oficial a España, del 27 de enero al 7 de febrero de 2020. Desde España se ha ayudado —a Venezuela, por ejemplo— y España ha recibido ayuda en circunstancias tan difíciles; también hemos visto el mercadeo que se ha hecho a la hora de la compra de material sanitario. Una vez más, se combina la solidaridad y el interés por sacar provecho incluso en estas circunstancias. La COVID-19 no pilla a la cooperación española en su mejor momento; la voluntad política del Gobierno por recuperar la cooperación para el desarrollo como uno de los ejes de la política exterior choca reiteradamente con obstáculos políticos (inestabilidad, gobierno en minoría...) y económicos (falta de presupuestos).

El Informe sobre Desarrollo Sostenible (2020) sitúa a España en la posición 22 de un total de 193 países, en términos de Desarrollo Sostenible. En ese complejo escenario se

3 De los países de la OCDE, España es el segundo con mayor caída del PIB en el segundo trimestre de 2020: un -18,5% —el mayor desde la Guerra Civil—, por detrás del Reino Unido con un -20,4%. Para el conjunto de la OCDE, el retroceso es del 9,8%; para ver la magnitud de la debacle económica, tras la Gran Recesión de 2009 la caída durante el primer trimestre de ese año fue del 2,3%.

han puesto en marcha algunas medidas. La primera reunión de la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030, presidida por el vicepresidente Pablo Iglesias, tuvo lugar el 2 de julio de 2020 (estaba prevista para marzo); una de sus tareas es la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

El 14 de julio se presentaba el Informe de Progreso (MAUC, 2020a) de la Agenda 2030. Con él, el Gobierno reafirma su compromiso con la misma y señala que ha de ser la “hoja de ruta” para la reconstrucción de nuestro país tras el impacto de la pandemia. El informe incluye una serie de medidas estratégicas a poner en marcha para alcanzar el doble objetivo de cumplir con la Agenda y afrontar la reconstrucción, entre las que destacan la creación de un Pacto de Cuidados, la apuesta por la reindustrialización verde o el fortalecimiento de servicios públicos como la sanidad y la educación.

Coordinada por la Dirección General de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en julio se publicaba la “Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis de la COVID-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora”, que representa “la respuesta conjunta de la Cooperación Española, la de la Administración General del Estado, la de las comunidades autónomas, entidades locales, fondos de Cooperación y Solidaridad y la de todos aquellos actores que han deseado sumarse a la misma para articular una respuesta, desde las particularidades de cada una de ellas, lo más eficaz y ágil posible a esta emergencia, a la reconstrucción y recuperación”. En el Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020 se acuerda que “el conjunto de la Cooperación Española movilizará un total inicialmente estimado en 1.720 millones de euros para la respuesta a la crisis de la COVID-19”. Dicha Estrategia será sometida a una evaluación independiente en el segundo semestre de 2021 (MAUC, 2020b). Ese mismo Consejo de Ministros de 21 de julio acuerda un importante número de contribuciones a cargo del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), para el Fondo Africano de Desarrollo o para Honduras, entre otros.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) tiene que hacer frente a varios retos en esta dura etapa. Además de readecuar sus acciones para hacer frente a la pandemia, debe recuperar el lugar que le corresponde como actor central de la cooperación española. El Consejo de Ministros de 28 de julio de 2020 aprobaba la modificación de su Estatuto, así como los del Fondo del Agua y Saneamiento y el del FONPRODE (BOE nº 205, de 29 de julio de 2020). En esa misma fecha, el 28 de julio, se anuncia el nombramiento de Magdy Martínez Solimán, con una larga experiencia en Naciones Unidas, como nuevo director de la AECID, cargo que ejercerá a partir del 1 de septiembre en sustitución de Aina Calvo; él será, por tanto, uno de los principales responsables de los cambios en la AECID.

Uno de los documentos de referencia será el Informe del Grupo de Trabajo de capacidades y recursos del Consejo de Cooperación (2020c) titulado “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la agenda 2030: propuestas de reforma”,

adoptado en marzo. Hay que resaltar el activo papel de la cooperación descentralizada. En plena crisis sanitaria, el 25 de mayo de 2020, se presentó el documento: “De la crisis se sale cooperando: las cooperaciones descentralizadas presentan una declaración conjunta en respuesta a la crisis de la COVID-19”. En el documento se resalta que “La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la interdependencia geográfica y entre los diversos ámbitos del desarrollo: salud, economía, protección social, medioambiente... La visión comprehensiva de la Agenda 2030 nos ofrece una oportunidad para afrontar una crisis como la actual” (MAUC, 2020).

Desde la Coordinadora de ONGD su presidente, Andrés Rodríguez Amayuelas, reclama lo siguiente: “Partamos desde la identidad de cada actor —todo el mundo tiene un rico bagaje que aportar—; aprendamos de la experiencia acumulada a lo largo del tiempo; seamos humildes respecto a lo que representamos en el sistema; y olvidemos nuestros egos para ser equipo y construir la mejor cooperación posible, esa en la que cada pieza cobra sentido en la medida en que camina junto al resto. El otoño está a la vuelta de la esquina; tenemos todo un curso por delante para ser comunidad en esta casa común que es el planeta” (El País, 2020c).

También han sido muy activos centros e instituciones dedicadas al desarrollo y la cooperación internacional, como la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS), que han llevado a cabo un gran número de actividades en modalidad a distancia, como la Plataforma “El día después”⁴. O el ciclo “Una mirada a un mundo en crisis”, organizado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

¿Aprenderemos la lección?

Si la pandemia nos ha dado una lección del alcance global de una crisis sanitaria que afecta a casi cualquier rincón del mundo, nos debería servir como aprendizaje para afrontar, colectivamente, la crisis ecológica que agrava, día a día, la salud del planeta y de quienes viven en él. Parece que estamos preparados para hacer frente a los riesgos, pero no a las incertidumbres; aunque seas el país más poderoso del mundo la COVID-19 ha demostrado que todos son vulnerables. Pero hemos visto también la cara de la solidaridad. Una movilización extraordinaria por parte de las ONGD o entidades como la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO) que no solo tiene que realizar su labor humanitaria y de desarrollo en otros países, sino en los suyos propios dado que, con independencia del nivel de riqueza o desarrollo, una parte importante de la población carece de recursos para acceder a bienes básicos.

Aunque no esté decretada oficialmente, vivimos en una permanente crisis ambiental, que aún se resisten a reconocer algunos negacionistas; los mismos, por cierto, que

⁴ Véase el artículo “Catalyzing Transformational Partnerships for the SDGs: Effectiveness and Impact of the Multi-Stakeholder Initiative. El día después”.

negaban el alcance del coronavirus. Al igual que muchos gobiernos han contado con expertos en salud para tomar decisiones, no estaría mal que una de las lecciones aprendidas fuera que los gobiernos contaran con científicos medioambientales para poner en marcha políticas que, al menos, atenuaran el constante deterioro de la salud del mundo. En paralelo, aumenta la conciencia sobre los efectos de la desigualdad, aunque también aquí parece complicado que se tomen medidas estructurales y a escala global.

Y en tiempos de incertidumbres acudimos a aquello que puede aportarnos cierta claridad en tiempos oscuros: de nuevo ‘ha resucitado’ Keynes. Aquí también podemos tirar de tópico al señalar que las situaciones de crisis y de transición se identifican en que lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer. Lo dijo mejor Antonio Gramsci: “El viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos”.

El sistema democrático no responde de forma eficiente por lo que suele generar un rechazo y se confía en líderes populistas o se lleva a la protesta social; en muchos casos la propagación de bulos alimentados constantemente por las redes sociales reúne a quienes critican las medidas de los gobiernos, niegan la existencia de la pandemia, promueven el odio y extienden el mensaje de la extrema derecha (miles de manifestantes en Berlín el 29 de agosto, algunos menos en Madrid el 16 de agosto...). Es cierto que no ayuda la falta de información veraz sobre el número de víctimas, lo que sirve para recordar que, como en toda guerra, la primera víctima es la verdad.

La pandemia es una prueba para medir la labor de las instituciones y las organizaciones internacionales, en un mundo donde las reglas del juego —o la ley del más fuerte— siguen estando en manos de los Estados más poderosos. Seguramente se pueda considerar que el papel de esas entidades ha sido menor del que cabía esperar; según el artículo 1 de su Constitución, la finalidad de la Organización Mundial de la Salud es “alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud”. Los hechos evidencian lo lejano que está cumplir con esa finalidad, pero la COVID-19 reafirma que estas entidades no están dotadas y capacitadas para hacer frente a problemas de tanta gravedad a escala mundial.

¿Se puede considerar utópico reclamar una actuación conjunta del Consejo de Seguridad de la ONU para que, de forma consensuada en el conjunto de las Naciones Unidas, se tomen medidas conjuntas para prevenir, en el futuro, estas amenazas a la seguridad mundial sean sanitarias o medioambientales? Solo hay que exigir que se cumpla el mandato de la Carta de San Francisco: unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos. ¡Qué mejor forma de celebrar el 75 aniversario de la creación de la ONU!

La pandemia afectará a las ONGD, sometidas a constantes procesos de reestructuración y ajustes y, por tanto, a su capacidad para operar en zonas donde su labor seguiría

siendo muy necesaria. Las más fuertes, como Oxfam, reducen plantilla y disminuyen su presencia exterior (The Guardian, 2020); otras, más pequeñas, tendrán un futuro muy difícil frente a las fuerzas más retrógradas es indispensable reforzar —si es que aprendemos la lección— una forma de pensar y actuar que cambie el actual modelo económico (desde la producción al consumo) y que renueve la cooperación internacional, dotando a las instituciones internacionales de más recursos y capacidades. Será la única forma de poder actuar —con más prevención— ante las crisis venideras. Aunque las medidas tomadas para hacer frente a la pandemia han paralizado las movilizaciones y las protestas —lo que ha venido bien, por cierto, a los regímenes más autoritarios— hay que recuperar la fuerza de los movimientos feministas o ecologistas y por la democracia y los derechos humanos para construir un mundo en el que nadie se quede atrás, en sintonía con el mensaje de la Agenda 2030 y los ODS.

En suma, es absolutamente necesario reclamar, desde lo local a lo global, una justicia global y una ética de la globalización que, al mismo tiempo sea capaz de superar el etnocentrismo y una occidentalización supremacista y excluyente.

Bibliografía

- BECK, U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona.
- BORRELL, J. (2020): “El mundo del mañana ya está aquí...”, 4 de mayo, Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/borrell-el-mundo-del-manana-ya-esta-aqui
- CASCANTE, K. (2020): “El desafío global de la COVID-19 y la inerte cooperación española”, documento de trabajo del IUDC, en <https://iudc.es/nuevo-documento-de-trabajo-el-desafio-global-de-la-COVID-19-y-la-inerte-cooperacion-espanola/>
- EL PAÍS (2020): “¿De qué se muere la gente en el mundo?”, Juan Ignacio Pérez Iglesias, 20 de mayo, en https://elpais.com/elpais/2020/05/18/planeta_futuro/1589804915_049662.html
- (2020a): “Achim Steiner: ‘Hay riesgo de que se pierdan una o dos décadas de progreso en muchos países’”, Alejandro Agudo, 4 de abril, en https://elpais.com/elpais/2020/04/02/planeta_futuro/1585843076_765845.html
 - (2020b): “Una estrategia mundial contra la Covid-19”, Bill Gates, 12 de abril, en https://elpais.com/elpais/2020/04/11/opinion/1586600730_628755.html
 - (2020c): “Cooperación española, entre la teoría del caos y la cultura maorí”, 13 de agosto, en https://elpais.com/elpais/2020/08/10/planeta_futuro/1597077001_015204.html
- LA VANGUARDIA (2020): “Catalunya pide a Sanidad reclutar médicos cubanos para la crisis del coronavirus”, Isabel García Pagan, 2 de abril, en <https://www.lavanguardia.com/politica/20200402/48266460893/catalunya-sanidad-medicos-cubanos-coronavirus.html>

- MAUC (2020): “Declaración conjunta de las cooperaciones descentralizadas frente a la crisis de la COVID-19”, Comisión Interterritorial, en https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/decl_covid/es_def/adjuntos/Declaracion.pdf
- (2020a): “Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis de la COVID-19”, en http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espanola_covid19.pdf
 - (2020b): “Informe de progreso de la Agenda 2030. Reconstruir lo Común”, DG POLDES, en https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun.pdf
 - (2020c): “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la agenda 2030: propuestas de reforma”, Consejo de Cooperación, en <http://www.consejocooperacion.es/2462-2/>
- OMS (2020): “El racismo y la pobreza conducen a más muertes por COVID-19”, en <https://news.un.org/es/audio/2020/08/1478492>
- ONU (2020): “El mundo necesita solidaridad. Únete a #ONU75”, en <https://www.un.org/es/un75>
- (2020a): Declaración del relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero-7 de febrero, Madrid, en https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1581954957_spain-end-of-mission-statement-final-es.pdf
- OXFAM (2020): “Una reconstrucción justa y necesaria es posible”, 23 de junio, en <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/reconstruccion-justa-possible-necesaria>
- OXFAM INTERNACIONAL (2020): “Elijamos dignidad, no indigencia”, Plan de rescate económico universal para abordar la crisis del coronavirus y construir un mundo más justo, en <https://www.oxfam.org/es/informes/elijamos-dignidad-no-indigencia>
- PNUD (2020): “COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery”, en <http://hdr.undp.org/en/hdp-COVID-19>
- (2020): “Temporary Basic Income, authors: George Gray Molina, Eduardo Ortiz-Juarez”, en <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/transitions-series/temporary-basic-income--tbi--for-developing-countries.html>
- RODRIK, D. (2011): *La paradoja de la globalización*, Antoni Bosh, Barcelona.
- SDSN (2020): Informe sobre Desarrollo Sostenible, en <https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2020/>
- SOLER, E. (2019): *El mundo en 2020: diez temas que marcarán la agenda global*, CIDOB Notes Internacionales 220, en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_220/el_mundo_en_2020_diez_temas_que_marcaran_la_agenda_global
- TAIBO, C. (2020): *Colapso. Capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- TERTRAIS, B (2020): “El orden internacional tras la COVID-19: estados más replegados y potencias más débiles”, Anuario Internacional CIDOB, en <https://www.cidob.org>

org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2020/el_orden_internacional_tras_la_COVID-19_estados_mas_replegados_y_potencias_mas_debiles

THE GUARDIAN (2020): “‘The issue now is surviving’: countries react with shock to Oxfam withdrawal”, en <https://www.theguardian.com/global-development/2020/may/21/the-issue-now-is-surviving-countries-react-with-shock-to-oxfam-withdrawal-coronavirus>

THERBORN, G. (2015): *La desigualdad mata*, Alianza Editorial, Madrid.

UNRWA (2020): “Coronavirus en Siria: un brote de la COVID-19 sería devastador en los campamentos de desplazados”, en <https://news.un.org/es/story/2020/03/1472082>

2

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, incorporarlos 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/>

3

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 (DNUPE)². El primero en 1997. En total, siete DpD y la erradicación de la pobreza.

2 Los DNUPE 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?sequence
- 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.

4

La gobernanza del desarrollo sostenible: el posible paradigma de la OIT*

The governance of sustainable development: the possible paradigm of the ILO

KATTYA CASCANTE
Y M^a GEMA QUINTERO**



PALABRAS CLAVE

Agenda 2030; Gobernanza; Desarrollo sostenible; Organización Internacional del Trabajo (OIT).

RESUMEN La idea de sostenibilidad ha encontrado un continente privilegiado en la Agenda 2030, en la que se manifiesta tridimensionalmente como mandato de transformación humana. Su potencial, sin embargo, parece frenado por las limitaciones actuales de la gobernanza del mundo global. Más que anecdóticamente, la Organización Internacional del Trabajo ofrece un paradigma posible de gobernanza postmoderna del desarrollo sostenible en la dimensión social, a partir del postulado de la justicia social y el trabajo decente. Modelo que podría extrapolarse.

KEYWORDS

2030 Agenda; Governance; Sustainable development; International Labour Organization (ILO).

ABSTRACT The idea of sustainability has found a privileged continent in the 2030 Agenda, in which it manifests itself in three dimensions as a mandate for a human transformation. Its potential, however, seems hampered by the current limitations of global world governance. Beyond an anecdote, the International

* Recibido: 15 de septiembre de 2020. Aceptado: 17 de octubre de 2020.

** **Katty Cascante** es doctora en Ciencias Políticas, Administración Pública y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y especializada en cooperación internacional para el desarrollo tanto por su carrera profesional como docente. En la actualidad es profesora de Relaciones Internacionales en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM e investigadora adscrita al IUDC-UCM.

M^a Gema Quintero Lima es doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, especializada en derecho de la protección social. En la actualidad es profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Carlos III de Madrid, miembro de los institutos universitarios de Estudios de Género y de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, de la misma universidad.

Labour Organization offers a possible paradigm of postmodern governance of sustainable development in the social dimension, based on the postulate of social justice and decent work. Model that could be extrapolated.

MOTS CLÉS

Agenda 2030; Governance; Développement durable; Organisation Internationale du Travail (OIT).

RÉSUMÉ

L'idée de durabilité a trouvé un continent privilégié dans l'Agenda 2030 dans laquelle elle se manifeste en trois dimensions comme un mandat de transformation humaine. Son potentiel semble toutefois être freiné par les limites actuelles de la gouvernance mondiale. Au-delà d'être anecdotique, l'Organisation internationale du travail propose un possible paradigme de gouvernance postmoderne du développement durable dans la dimension sociale, fondé sur le postulat de la justice sociale et du travail décent. Ce modèle pourrait être extrapolé.

Introducción

En torno a la Agenda 2030 se precisa una gobernanza a la altura de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Si bien existe un consenso en relación con un modelo de desarrollo sostenible en el sistema internacional de cooperación al desarrollo (SICD), la arquitectura jurídica, financiera y social responde a otros marcos dominantes y patrones de producción y consumo de la comunidad internacional que están lejos de ser compatibles.

En este artículo se pretende analizar, en primer lugar, la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo, un escenario complejo en el que se darán a conocer los ODS, y en segundo lugar, los avances que contribuyen a caminar hacia el modelo de desarrollo sostenible que la Agenda 2030 promueve. Para ello, se emplearán los marcos analíticos provenientes de las relaciones internacionales y del derecho internacional.

En primera instancia, la disciplina de las Relaciones Internacionales ofrece un marco de análisis comprehensivo para analizar qué actores, cómo y con qué propósito gestionan y regulan el sistema de cooperación y qué función cumplen dentro de su gobernanza. Esto permite observar el avance de los actores en la acción colectiva, a través de los procesos internacionales que han impactado específicamente sobre la estructura del SICD y que facilitan la gobernanza. Si bien este marco teórico ofrece un gran potencial analítico para cuestionar las estructuras de poder existente y sus circunstancias históricas, este artículo no será tan ambicioso. La aplicación de este marco solo considerará el instrumento de la Agenda 2030, donde se promociona el

desarrollo sostenible, y la capacidad que tienen los actores de aumentar la gobernanza para avanzar en los bienes públicos globales (BPG).

En segunda instancia, desde el ámbito del Derecho Internacional, como una manifestación particular de cooperación al desarrollo desde la perspectiva social y del trabajo, es posible atisbar nuevos efectos de un multilateralismo sustentado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En él se observan irradiaciones, tanto en los niveles regionales como en los nacionales en torno a la Agenda 2030 en su conjunto, pero en particular en el ODS 8, así como, un engranaje con los ODS 1, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 13 y 17. De tal forma, que cabría visualizar un ecosistema de agentes de la gobernanza desde una perspectiva de sostenibilidad social sustentada en el mundo del trabajo y del empleo.

En este artículo se parte del concepto de desarrollo sostenible que plantea reducir la pobreza y la desigualdad, colocando en el centro “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras” (ONU, 1987: 10). Es decir, se considera un modelo que busca transformar la realidad considerando las preocupaciones ambientales. En el marco de la Agenda 2030, la hoja de ruta universal más relevante en esta segunda década del siglo XXI, el desarrollo sostenible es el gran desafío de cooperación entre los países, ya que los objetivos formulados son comunes e interrelacionan a todos los seres humanos, ante el uso de los recursos, la protección del medioambiente y el desarrollo.

Por todo ello, se considera que la gobernanza del desarrollo sostenible debe ser precisamente aquella que garantice la capacidad de promover una coordinación de la acción política para un desarrollo promovido desde el multilateralismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con un desempeño a largo plazo en la tarea de construir y mantener los BPG.

¿Qué es la gobernanza del desarrollo sostenible?

La gobernanza, basada en el desarrollo sostenible es la respuesta a las interdependencias que, en torno a la sostenibilidad, precisa el sistema internacional. Dado que la sostenibilidad se considera la cualidad más relevante del modelo de desarrollo, se amplían las interacciones en torno a ella (Kaufmann, Majone y Ostrom, 1986) y se requiere de una mayor institucionalización, puesto que los actores se multiplican.

Esto hace que las diferencias entre los sectores público y privado se reduzcan con la observancia de intereses cada vez más compartidos. Por ello, la gobernanza del desarrollo sostenible debe considerar los cambios de los roles y las actividades, así como, la necesidad de cooperar para abordar el desarrollo sostenible integrando a todos los actores e instrumentos. En este sentido, hablar de gobernanza del desarrollo sostenible requiere contemplar todos estos cambios y considerar las acciones de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), de

los grupos de interés y del sector empresarial, ante la responsabilidad de proteger el medioambiente de los patrones de producción y consumo.

Para incluir a todos estos actores en un ejercicio de gobernanza es preciso contar con una arquitectura jurídica, financiera y social que permita la diversidad, la complejidad y el dinamismo. En relación con la diversidad hay que considerar los objetivos, las intenciones y los poderes de los actores. Para analizar la complejidad de cada uno de ellos, hay que revisar las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones entre los diferentes niveles (multinivel). Por último, el dinamismo se refiere a los problemas y oportunidades, propios y ajenos, así como su gestión (Kooiman, 2003). Cabe precisar que ningún actor puede enfrentarse unilateralmente a problemas complejos, dinámicos y diversificados, ya que carece de perspectiva y depende de su interacción con el resto para definir su capacidad de acción.

Por todo ello, ¿cómo impulsar una agenda internacional que contempla desafíos globales si no es a través de una acción colectiva? “La deliberación y la solución de los problemas debe centrarse en lo que es común a todas las personas como ciudadanos del mundo; los problemas colectivos se pueden tratar mejor si se enfocan desde esta perspectiva, y no desde el punto de vista de los grupos por separado” (Held, 2005: 133).

David Held llega a considerar hasta ocho principios de la acción colectiva¹, de los cuales, a pesar de estar interrelacionados, se seleccionará solo uno de ellos, la sostenibilidad, para responder al propósito de este artículo. Sobre este principio, el autor precisa que “todo desarrollo económico y social debe procurar la buena administración de los recursos [...] que son irremplazables e insustituibles [...]. Este principio excluye cualquier cambio económico y social que perturbe el equilibrio ecológico mundial, y que dañe innecesariamente las oportunidades de las generaciones futuras. [...], si no se hiciese referencia a tal principio, las políticas públicas no tendrían en cuenta el carácter limitado de muchos de los recursos del mundo y el derecho igualmente legítimo de las futuras generaciones al bienestar” (Held, 2005: 138).

En suma, en este artículo se considera que la buena gobernanza es aquella que promueve el desarrollo desde un marco multilateral liderado por la ONU, cuyo desempeño a largo plazo contribuye en la construcción y el mantenimiento de los BPG.

¹ Estos principios son: 1) igual valor y dignidad; 2) participación activa; 3) responsabilidad personal y pública (*accountability*); 4) consentimiento; 5) toma de decisiones colectiva mediante procedimientos democráticos en lo referente a los asuntos públicos; 6) inclusividad y subsidiariedad; 7) evitación de los daños graves; 8) sostenibilidad (Held, 2005: 135).

Marco internacional de la gobernanza del desarrollo sostenible

En este apartado se hace referencia al actual escenario de gobernanza en torno a la Agenda 2030 que ofrece la arquitectura jurídica, financiera y social en el sistema internacional de cooperación al desarrollo.

Desde la presentación del informe “Nuestro futuro en común” en 1987, la implicación de la ONU en promover la gobernanza del desarrollo sostenible ha sido notable. Desde la “Cumbre de la Tierra”, el medioambiente se ha colocado en el centro de la ecuación multilateral. En 1992, se aprueba en Río de Janeiro la Agenda 21 que coloca al ser humano en el centro del desarrollo sostenible, declarando “el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (ONU, 1992: 2). Con la Declaración de Río, se crea un marco en el que, con iguales avances que retrocesos, se interpreta el ejercicio del derecho al desarrollo y la vinculación de los gobiernos con la gobernanza (paz, gestión de recursos, gestión de colectivos vulnerables, costes, etc.) a través del sistema multilateral.

El sistema multilateral que llega a la Cumbre de Río+20 (ONU, 2012) incluye a otros actores en el reconocimiento expreso de los vínculos entre los aspectos económicos, sociales y ambientales para la renovación del compromiso político con el desarrollo sostenible. Las ONGD se integran en las dinámicas multilaterales y el sector privado, con el sombrero de financiador, aparece como parte interesada en el debate sobre el modelo económico a considerar. Se suman, por tanto, una multiplicidad de actores en la Agenda 2030 que constituyen un nuevo marco institucional (multinivel), que debe contemplar tanto la naturaleza legal como política, con presencia del sector público, pero cada vez más reforzada del sector privado y donde se precisan una mejor comunicación.

Todos estos elementos deben coordinarse desde un espacio multilateral apropiado. En este sentido emerge la función de la ONU con el propósito de culminar la construcción de los BPG bajo un modelo de desarrollo sostenible que, sin embargo, no parece arrojar los resultados esperados en una dimensión jurídica, financiera y social.

En primer lugar, desde una dimensión jurídica, la vinculación que promueve la Agenda 2030 en términos de responsabilidad para la consecución de los ODS, demuestra una debilidad estructural en la institucionalización de la gobernanza. Si bien se reconoce el derecho al desarrollo sostenible², no se garantiza un marco

2 El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (ONU, 1986, artículo 1). Si bien este artículo no especifica el modelo de desarrollo al que hace referencia, se considera el desarrollo sostenible ya que, a partir del Informe Brundtland (1987), todos los documentos

normativo apropiado. Pese a reconocer que el desarrollo tiene que darse dentro del contexto de sostenibilidad, vinculando calidad de vida con los ecosistemas, no se cuenta con un mecanismo que una jurídicamente todos los compromisos. El papel del G20 a pesar de ser reconocido por su peso económico, demográfico, capacidad comercial y de inversión, no ha superado la retórica. Los planes de acción, que promueve desde el 2016, no han pasado de tener un papel subsidiario de colaboración con el cumplimiento de la Agenda 2030. Por ello, desde la Secretaría General de las Naciones Unidas, la demanda para acelerar los esfuerzos en este grupo es más incisiva hacia mayores inversiones y apoyo de la revolución digital (ONU, 2019). Las recientes tensiones comerciales y al auge de los unilateralismos han puesto en mayor relieve la crisis del sistema multilateral y la necesaria reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este sentido, el secretario general de la ONU, pide al G20 un rol que guíe el verdadero cambio hacia un desarrollo sostenible. “Actuando de manera colectiva y con urgencia para gestionar los riesgos globales podemos empedrar el camino para conseguir nuestra visión de futuro. El G20 ha de tener un papel central” (Guterres, 2019: 1).

Cabe, por tanto, considerar que las debilidades del sistema institucional no promocionan todavía la responsabilidad jurídica necesaria para favorecer la gobernanza que la Agenda podría proporcionar a un modelo de desarrollo sostenible.

En segundo lugar, desde una dimensión financiera, la gobernanza del desarrollo sostenible tampoco cuenta con un compromiso que garantice su ejecución. Tal y como se establecía en la III Conferencia de financiación del Desarrollo en Addis Abeba a mediados de 2015, para implementar la Agenda 2030 se necesitan casi 3 billones de dólares anuales (ONU, 2015). Una cifra asequible si se considera que los activos financieros de 218 billones de dólares y 17 billones de dólares de previsión de ahorro. Por lo tanto, “bastaría con canalizar una quinta parte del ahorro internacional anual hacia los ODS para que la Agenda 2030 fuera financieramente viable” (ONU, 2015). Sin embargo, esto no sería suficiente.

Hay que considerar que los flujos financieros no se distribuyen igual y dejan de lado a los países en desarrollo donde precisamente se concentran las mayores necesidades. Este fallo de los mercados financieros internacionales se suma a una mayor movilización financiera del sector privado, y esto supone dos grandes desafíos para la financiación al desarrollo en general y la cooperación al desarrollo en particular. Si bien la Organización para el Comercio y Desarrollo de la ONU (UNCTAD) y la banca de desarrollo consiguen mejorar la incertidumbre de estos países cara a las inversiones del sector privado, su papel sigue siendo insuficiente para garantizar un reparto más equitativo. Esta inestabilidad, que se ha agravado en los últimos meses con la pandemia de la COVID-19 debido al aumento del nivel de endeudamiento de

aprobados por Naciones Unidas sobre el tema de derechos humanos y desarrollo se pronuncian en ese sentido. Por ejemplo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en Copenhague, habla expresamente de un desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible.

los países en desarrollo, se une al retroceso económico y la fluctuación de los precios internacionales que, junto con los flujos financieros ilícitos y la evasión fiscal de las transnacionales, no ha mejorado la gobernanza financiera del desarrollo.

A pesar de que, para poner fin a la pobreza extrema en 2030, la financiación anual a los países menos adelantados debería cuadruplicarse de 86 mil millones a 320 mil millones anuales, algo que no llega al 0,7% del PIB de las economías avanzadas, y solo el 0,4% de la economía mundial en su conjunto, este sigue sin ser el verdadero problema. El reto consiste en mejorar la distribución por países y sectores y proporcionar financiación a los BPG. En este sentido, dos iniciativas recientes podrían traer buenas noticias para la gobernanza financiera. La primera de ellas es la Global Investors for Sustainable Development Alliance (GISD), que impulsa una serie de medidas con las que se espera movilizar y gestionar alrededor de 16 billones de dólares del sector público y privado, así como crear una plataforma anual que permita contar con financiación durante la implementación de la Agenda. La segunda, se trata de una iniciativa de la Comisión Europea, el New European Green Deal, que contará con una plataforma internacional sobre finanzas sostenibles.

En tercer lugar, la dimensión social del desarrollo sostenible tampoco arroja un capital suficiente para la gobernanza. El impulso que supone la condición social de la Agenda 2030 ha puesto un mayor acento en los estándares de cohesión y de capital social hacia el interior de los países que en el ámbito global. Si bien es cierto que la dimensión social es difícil de disociar de otras dimensiones, en tanto que se parte de la acepción de sociedad como la “agrupación natural o pactada de personas [...] con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida” (RAE, 2020), también es cierto que esta transversalidad se focaliza en los modos en que se construye la cooperación internacional en cualquiera de las dimensiones del desarrollo sostenible. En esta línea, se destaca la definición de cohesión social de la CEPAL (2007), que considera como mecanismos de inclusión el sistema de empleo, la salud o la seguridad social, donde cada sociedad define y pacta sus propios estándares entre la ciudadanía y el gobierno (gobiernos).

Estos mecanismos constituyen un capital social que se traduce en cómo se relacionan los actores implicados, construyendo relaciones de confianza, visiones compartidas y unas redes en las que todos tienen lugar y voz, produciendo un desarrollo más inclusivo. Sin embargo, si todos estos mecanismos no se transforman en estrategias que lleven a un cambio real de la sociedad global, los procesos de empoderamiento seguirán favoreciendo las capacidades colectivas en aquellos espacios donde el capital social ya tiene cabida y sobre aquellos actores que ya son relevantes.

En este sentido, el ejemplo de la OIT merece especial consideración, ya que, puede romper esta dinámica en la construcción de gobernanza del desarrollo sostenible, en tanto que su estrategia multilateral sí hace una apuesta decidida a partir de esta dimensión social de la Agenda 2030.

Avances en la gobernanza del desarrollo sostenible: el caso de la OIT

Desde la perspectiva de la gobernanza clásica la OIT cuenta con una experiencia centenaria en el marco del Sistema de las Naciones Unidas que le confiere un destacado papel en las actuales aportaciones al desarrollo sostenible. En ese sentido, su particular esquema organizativo institucional en el mundo del trabajo puede ser considerado de utilidad para su proyección en ámbitos conexos del desarrollo sostenible.

El esquema de gobernanza en la OIT se ha caracterizado, esencialmente por su capacidad de: a) gestar convenios y recomendaciones que han permitido la articulación de ciertas herramientas de control y seguimiento en el ámbito internacional; b) fomentar el régimen tripartito (tripartismo) como forma de organización y gestión de intereses; y c) promover el trabajo desde una perspectiva holística.

La OIT surge después de la Primera Guerra Mundial con el objetivo de preservar la paz, a través de la consecución de la justicia social. Lo hace sobre la base de que el trabajo no es una mercancía, sino un elemento nuclear de las sociedades. Por ello, en el seno del Estado ha de desplegarse un amplio abanico de derechos y obligaciones laborales y de protección social (Maul, 2020), que cuente con la participación significativa de los sujetos esenciales implicados en las relaciones laborales.

Como queda de relieve, en sus inicios, la OIT habría anclado, anacrónicamente, un germen de sostenibilidad social (la justicia social), que ahora se concreta en su mandato y objetivos esenciales: promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo.

Dicho diseño posibilitará un multilateralismo esencial desde sus orígenes. Gobiernos (187 Estados) representantes de las personas trabajadoras y de los sujetos empleadores de cada nación confluyen en los procesos legislativos en la Conferencia Internacional del Trabajo. Ahora bien, la eficacia de las normas internacionales no deja de estar limitada. En el supuesto de los convenios, por la exigencia de un número de ratificaciones mínimas para la entrada en vigor, y por la necesidad de ratificación previa por los órganos competentes de cada Estado para resultar jurídicamente vinculante.

Respecto a las recomendaciones, no hay obligación jurídica alguna, no obstante, desde el 18 junio de 1998³ hay ocho convenios fundamentales que devienen jurídicamente vinculantes para los Estados, a pesar de que no hayan sido ratificados formalmente. Con ello, todos los miembros de la OIT quedan obligados a respetar, promover y hacer realidad la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo

3 Fecha de aprobación de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estas reglas se consideran el núcleo mínimo indispensable para ordenar la realidad jurídica del trabajo y las relaciones jurídicas implicadas. Podría decirse, que son el marco básico de la sostenibilidad social en una nueva dimensión postmoderna.

En el sistema normativo se han insertado mecanismos de control del cumplimiento de las normas por los Estados. Dichos mecanismos no dejan de ser más políticos que jurídicos, dado que no hay instrumentos coercitivos de sanción en sentido estricto. Lo que sin duda representa una de las fallas del ordenamiento jurídico internacional del trabajo. Esto supone que, por ejemplo, a pesar de existir convenios universalmente ratificados (como es el caso del número 182), se hace visible la persistencia de numerosas vulneraciones de la prohibición del trabajo infantil. Al no contar con un aparato coercitivo que permita garantizar el cumplimiento de lo preceptuado, se hace uso de herramientas parajurídicas⁴ que no dejan de tener, sin embargo, para los Estados, un efecto reputacional importante. Se podría afirmar entonces que, en casos con este, lo jurídico y lo político se entrelazan axiológicamente en una dinámica finalista.

En este sentido, las empresas multinacionales (EMN) se erigen como sujeto protagonista de las nuevas relaciones de trabajo en el mundo contemporáneo. Estas empresas actúan como potentes agentes económicos que despliegan actividades productivas y comerciales de carácter transnacional, siendo en múltiples ocasiones motivo de lobby político para algunos Estados. Paradójicamente las empresas transnacionales no son, en *stricto sensu*, sujeto del Derecho Internacional ni forman parte del régimen tripartito de la OIT. Desde ese punto de vista, que no estén presentes en los procesos legislativos, dificulta la efectividad de las reglas jurídicas internacionales. Cumulativamente, el hecho de que estén presentes en varios países impide las reacciones extraterritoriales de cada Estado, individualmente considerado, como garantes del cumplimiento de la normativa internacional.

De ahí que, desde el punto de vista subjetivo, el modelo clásico de gobernanza de la OIT presente una segunda falla. Que desde la OIT se trata de acotar a través de herramientas políticas jurídicamente no vinculantes, como la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN), adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en 1977 y modificada considerablemente en 2017 (OIT, 2017) o las guías de buenas prácticas referidas a las cadenas de valor o cadenas mundiales de suministros (OIT, 2016). En este ámbito, los Acuerdos Marco Globales o Acuerdos Marco Internacionales (Correa, 2016), suponen un ejemplo inaudito por que los sujetos no obligados (EMN), asumen como normativa

⁴ Por ejemplo: sistemas de reclamaciones y quejas, memorias nacionales, consideraciones del comité de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones o para el caso concreto de los convenios 87 y 98, los informes del Comité de Libertad Sindical.

de referencia, de obligado cumplimiento contractual, los principios fundamentales de la OIT (y por ende sus convenios de referencia), que se transforman en una fuente consuetudinaria *inter privados* (empresas y organizaciones sindicales internacionales).

Sin perjuicio de lo anterior, la OIT ha puesto de manifiesto una capacidad inusual entre los organismos del sistema de la ONU para ser un marco generador de ideas que los Estados deciden aplicar, en algunos casos, desde la hegemonía nacional, y las EMN desde la responsabilidad corporativa, a pesar de que no quepa una materialización normativa formal.

Esto se entiende mejor, si se observa cómo, junto a la vertiente estrictamente normativa, el ecosistema OIT cuenta con otras dos piezas de ese engranaje posmoderno de gobernanza social. Por una parte, el Consejo de Administración y el director general promueven el diseño de políticas públicas y programas de acción, globales y regionales, y, sobre todo, temáticos/monográficos, sobre la nueva axiología del trabajo decente. Lo que ofrece un caleidoscopio interesante de abordaje de la idea de la sostenibilidad social desde distintas esferas: la prohibición del trabajo de menores, la igualdad de las mujeres, la erradicación de la pobreza a través del afloramiento del trabajo informal, la protección de la salud laboral, el trabajo de los jóvenes, las transiciones verdes, el cambio climático y las migraciones o ahora, en la era COVID-19, la recuperación económica desde el diálogo social en torno al mundo del trabajo.

Por otra parte, es destacable el papel de la oficina internacional del trabajo, como agente técnico de referencia, como autoridad neutra de estudio, prospectiva, evaluación, análisis estadístico y de datos, y diseño de políticas y programas de cooperación. Entre los Estados de una o de distintas regiones, pero también con otros organismos internacionales (PNUD, OMS, OMT, OIM) o regionales (CEPAL, UE, por señalar algunos ejemplos).

Más allá del mundo del trabajo en sentido estricto, en el ámbito del comercio, el rol de la OIT se ha materializado como garante último de ese principio de justicia social. De forma en que, por ejemplo, en el nuevo bilateralismo (Fernández, 2019) de los acuerdos comerciales entre la UE y terceros países, los principios/convenios fundamentales subyacen a las cláusulas sociales, como exigencia (meramente formal, de garantía irreal —Carril, 2018—, pero presentes) de sostenibilidad social, en definitiva.

La OIT, entonces, se erige como la máxima autoridad de la gobernanza del trabajo, y de hecho se infiltra en otros ecosistemas regionales (europeo, latinoamericano, africano, asiático) como referente de reglas y líneas directrices de actuación política. Que se imbrica con las acciones gubernamentales, pero también con ciertas intensidades de sinergia en las de las representaciones de personas trabajadoras y de empleadoras. Y esto se ha puesto de manifiesto en el marco de la Agenda 2030, en torno al ODS 8, y aquellos con los que mantiene una sinergia esencial. El propio concepto de trabajo decente para un desarrollo sostenible nace en el seno de la OIT (1999) y consigue permear en el proyecto transformador global de la Agenda.

El trabajo se comporta como un motor centrifugo, incluso, para la protección de los derechos humanos en su derivada laboral, de ahí la protección contra cualquier tipo de discriminación de los trabajadores, por su sexo, edad, origen étnico, o nacional, o por la orientación sexual. Se proyecta de modo anticipatorio, para anclar en el debate en torno al trabajo, los retos de la globalización, la digitalización y la robotización o el cambio climático. En los que la OIT ofrece el diseño para la ética del discurso general, como autoridad más técnico-política que jurídica, bien es cierto. Pero que no deja de ser una autoridad intensa insoslayable por otros agentes. Por eso es esperable que se proyecte en la gobernanza europea/comunitaria del desarrollo sostenible.

Conclusiones

La buena gobernanza del desarrollo sostenible en un marco de acción política para un desarrollo promovido desde el multilateralismo de la ONU y con un desempeño a largo plazo en la tarea de construir y mantener los BPG. La Agenda 2030 ofrece un potencial que no termina de avanzar en su dimensión jurídica, financiera y social. Pero no tanto por falta de mecanismos de acción multilateral, sino por ausencia de reglas complejas de intersección multilateral. En la que las alianzas multiactor (ODS 17) funcionen como catalizador de sinergias de las distintas dimensiones de la Agenda 2030. Para ello, se hace muy precisa la percepción de los BPG como un objetivo común y comunitario, desprovistos de la vis mercantilista monetizada. Por lo que resulta imprescindible el compromiso de los agentes de la sociedad civil y de las empresas para participar de hojas de ruta congruentes, creados desde arriba y desde abajo.

Bibliografía

- CARRIL, X. M. (2018): “La negociación del TTIP como ejemplo de ingeniería jurídica al servicio de la degradación de los derechos sociales”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, marzo, vol. 10, n° 1, pp. 33-44.
- CEPAL (2007): “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones”, doc. 120, ONU, en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3548>
- CORREA, M. (2016): *Acuerdos Marco Internacionales*, Tirant lo Blanc, Valencia, 135 pp.
- FERNÁNDEZ, J. C. (2019): “Permanencia y expansión del bilateralismo: los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países”, *La Ley Unión Europea*, n° 68.
- GUTERRES, A. (2019): “La ONU pide al G20 ‘acelerar’ la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible”, EFEUSA Naciones Unidas, 26 de junio, en <https://www.efe.com/efe/usa/politica/la-onu-pide-al-g20-acelerar-agenda-2030-y-el-desarrollo-sostenible/50000105-4010150>

- HELD, D. (2005): “Los principios del orden cosmopolita”, ponencia para la LSE (RU), *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39, pp. 133-151, en <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mxjUbcHonCEJ:https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/1030/1214+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es>
- KAUFMANN, X. F.; MAJONE, G. y OSTROM, V. (eds.) (1986): *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, De Gruyter, Berlín.
- KOOIMAN, J. (2003): “Governing as Governance”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, pp. 57-81.
- MAUL, D. (2019): *La organización Internacional del Trabajo. 100 años de Políticas Sociales a escala mundial*, OIT, Ginebra, p. 8.
- OIT (2017): “La Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales: ¿en qué beneficia a los trabajadores?”, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_627354.pdf
- (2016): “La promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro en América Latina y el Caribe. Principales problemas, buenas prácticas, lecciones aprendidas y visión política”, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 132 pp. (Informes Técnicos OIT, 2016/1), en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_503753.pdf
- ONU (2015): UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda Working Group on “Financing for sustainable development”, en <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2091Executive%20Summary-UNTT%20WG%20on%20SDF.pdf>
- (2015a): Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- (2012): Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf
- (1992): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, (Cumbre para la Tierra)-Declaración, en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- (1987): Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LLECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- PÉREZ, A. (2019): “Invertir en los objetivos de desarrollo sostenible. RIE”, en <https://blog.realinstitutoelcano.org/invertir-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- VEGA, M. L. y MARTÍNEZ, D. (2002): “Los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económico y de justicia social”, WP-9 OIT, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_wp_11_sp.pdf

5

La coherencia de políticas en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*

Policy coherence in the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development

NATALIA MILLÁN**



PALABRAS CLAVE

Coherencia de políticas; Desarrollo sostenible; Agenda 2030; Capitalismo.

RESUMEN El presente artículo analiza las potencialidades y límites de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS). Para ello, el trabajo parte de la premisa de que la CPDS debe posicionarse como una apuesta radical por modificar las estructuras políticas y económicas que configuran las sociedades humanas.

KEYWORDS

Policy coherence; Sustainable development; 2030 Agenda; Capitalism.

ABSTRACT This article analyses the potentialities and limits of the Sustainable Development Agenda from the perspective of Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD). With this purpose, the work starts from the premise that the PCSD must position itself as a radical commitment to transform the political and economic structures that shape human societies.

MOTS CLÉS

Cohérence des politiques; Développement durable; Agenda 2030; Capitalisme.

RÉSUMÉ Cet article analyse les potentialités et les limites de la Agenda 2030 de développement durable du point de vue de la Cohérence des Politiques pour le Développement Durable (CPDD). Pour cela, le travail part du principe que la CPDD doit être positionnée comme un engagement radical à modifier les structures politiques et économiques qui composent les sociétés humaines.

* Recibido: 18 de septiembre de 2020. Aceptado: 26 de octubre de 2020.

** Natalia Millán es doctora en Ciencia Política, profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Introducción

La pregunta sobre cómo construir sociedades sostenibles, equitativas y empoderadas ha sido (y es) el tema central de los estudios de desarrollo desde que estos se iniciaron a mitad del siglo pasado. En este marco, la propuesta doctrinaria de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) supone transversalizar el concepto de desarrollo sostenible en toda la acción de los gobiernos y actores (nacionales e internacionales) que gestionan la *res publica*. La importancia de este enfoque es que propone transformar radicalmente las estructuras que configuran el relato y la práctica política, superando la visión estatocéntrica de “intereses nacionales” para configurar una acción colectiva, multinivel y cosmopolita orientada a proteger y empoderar a las personas, independientemente de su nacionalidad, raza, identidad sexual o cualquier otra distinción.

Desde la perspectiva del presente artículo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se conforma como una estrategia de CPDS, en tanto que plantea un enfoque multidimensional y multiactor que compromete a todos los ámbitos del desarrollo y, por tanto, supera la visión limitada y tecnocrática —muy ligada únicamente a la política de cooperación internacional— sobre la que se habían construido la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000. El hecho de que la Agenda 2030 proponga un cambio fundamental en las estructuras económicas y políticas que dan forma a las sociedades actuales, supone una verdadera oportunidad para avanzar en CPDS, aun cuando, la propia Agenda presente límites que se relacionan con la falta de compromiso político para llevar a la práctica estas cardinales transformaciones.

Partiendo de estos elementos, el presente trabajo analiza las potencialidades y límites de la Agenda 2030 desde el enfoque de CPDS y de las miradas críticas de las ciencias sociales. Para ello, luego de esta introducción, el segundo epígrafe aborda la concepción de la CPDS en sentido crítico; el tercer epígrafe analiza las fortalezas de la Agenda 2030; el cuarto, sus limitaciones analíticas, para concluir, en el quinto epígrafe, con algunas reflexiones finales las oportunidades y desafíos a los que se enfrenta el desarrollo sostenible en las sociedades contemporáneas.

La propuesta doctrinaria de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible en un sistema en crisis

Desde inicios de la década de 1990, cuando la OCDE empieza a reflexionar sobre esta temática, la propuesta doctrinaria de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ha adquirido progresivamente mayor relevancia en los debates y reflexiones que acompañan a los estudios de desarrollo. La premisa básica sobre la que descansaba originariamente este concepto es, que los países ricos —considerados donantes en el marco analítico de esta década— tenían que ampliar su compromiso con el

desarrollo global modificando todas sus políticas, para que estas lograsen impactar positivamente en los países en desarrollo (OCDE, 2004). De esta forma, la CPD debe entenderse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país. Lo que implica transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental. En este sentido, los estudios sobre CPD tradicionalmente han remitido a la acción de los gobiernos en su compromiso integral con el trabajo por la construcción de un mundo sostenible y equitativo (OCDE, 2009).

A partir de este concepto primigenio, los estudios han ido complejizando el trabajo para avanzar en la CPDS, cuestionando algunos de sus elementos principales, integrando nuevas dimensiones a los análisis y disputando el concepto de desarrollo sobre el que se trabaja en este marco analítico. Tres son los elementos principales que complejizan y complementan la definición sobre la CPD¹ y que permiten incorporar el concepto la sostenibilidad.

En primer lugar, es necesario avanzar hacia un concepto de desarrollo sostenible en sentido crítico que coloque en el centro del marco analítico la sostenibilidad de la vida y el bien común. Como se ha explicado, se parte de una visión que trasciende las restricciones del enfoque crecimiento económico, para asumir una perspectiva multidimensional que integre la importancia de los ámbitos sociales, ambientales, políticos y culturales. Pero, además, se trata de incorporar perspectivas postdesarrollistas al enfoque de CPD superando la ontología antropocéntrica que coloca a la naturaleza y a las especies vivas como recursos e instrumentos al servicio del bienestar de los seres humanos. Desde esta perspectiva, las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible pretenden ampliar las opciones y derechos de toda la ciudadanía en armonía con los límites naturales del planeta, intentando desterrar los elementos estructurales que han generado violencia y pobreza a lo largo de la historia de la humanidad, como son, el sistema capitalista, el heteropatriarcado, el antropocentrismo, el racismo, el eurocentrismo y el colonialismo.

En segundo lugar, el enfoque que se propone de CPDS en sentido crítico trasciende las dicotomías Norte-Sur, dentro-fuera y nosotros-los otros. Dicha perspectiva asume que todas las personas deben ser reconocidas en sus derechos independientemente de su nacionalidad, sexo u orientación sexual. En este sentido, las políticas públicas deben configurarse en clave cosmopolita de manera de tengan impactos positivos en las poblaciones locales, nacionales y globales (OCDE, 2019). Esta visión, además,

¹ Cabe destacar que originariamente tanto los organismos internacionales como la Academia se referían al término Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Sin embargo, debido a las crisis sistemáticas (económicas, financieras, sociales, ambientales y, actualmente, sanitarias), el concepto de desarrollo ha ampliado su alcance para empezar a concebirse como desarrollo sostenible. De ahí que se haya optado en este artículo por trabajar con el concepto de CPDS. Así lo ha hecho Naciones Unidas desde 2012 y la OCDE actualmente, que utiliza el concepto de CPDS.

incorpora la idea de que nos encontramos en un mundo globalizado e interdependiente donde existen riesgos y amenazas comunes a toda la humanidad (Beck, 2006), como lo ha demostrado la crisis de la COVID-19 que sigue afectando a la mayor parte de los países del planeta. En este sentido, es necesario Estados fuertes cosmpolitizados (Millán y Santander, 2020) con capacidades tanto para proteger a las poblaciones locales como para encontrar soluciones cooperativas y globales que permiten gestionar los males públicos globales a los que se enfrenta la humanidad.

Por último, la propuesta analítica sobre CPDS que se presenta incorpora la dimensión política como eje fundamental del trabajo en desarrollo. Esto significa que son las estructuras y las relaciones de poder las que configuran los potenciales avances y limitaciones en el trabajo por el desarrollo sostenible. Se trata de un ámbito de relevancia en esta área de conocimiento, en tanto nos permite alejarnos del paradigma tecnocrático, que identifican el trabajo por el desarrollo como una cuestión técnica, invisibilizando —no necesariamente de manera deliberada— las verdaderas hegemonías que definen el interés nacional y los objetivos de la política pública. En este sentido, en una época de capitalismo globalizado es fundamental entender tanto la injerencia de los actores privados en la definición de la política pública como la concentración de poder que han generado estos actores en el sistema internacional (Strange, 2001; Ferrajoli, 2005).

En suma, el presente artículo parte de un concepto de CPDS crítico, complejo, multidimensional y cosmopolita, entendiendo que el objetivo del trabajo por el desarrollo es poner en el centro la sostenibilidad de la vida. Esto supone necesariamente un conflicto político dado que implica desafiar las hegemonías culturales, políticas y económicas que han configurado un sistema mercantilizado y capitalista que se encuentra en franca contraposición con la protección de las vidas del planeta (Herrero, 2018).

La Agenda 2030 como una oportunidad para la transformación en clave de CPDS

Como se ha explicado anteriormente, la Agenda de Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 en Naciones Unidas, supone una oportunidad para la comunidad internacional de desarrollo en tanto pretende implementar una estrategia integrada y universal en “favor de las personas, el planeta y la prosperidad” (Naciones Unidas, 2015: 1). Se trata de un plan con 17 objetivos y 169 metas que insta a “transformar el mundo” abordando de manera comprehensiva todas las políticas públicas que se desarrollan a escala local, nacional y global. La Agenda parte de que es necesario poner en el centro de la política la dignidad humana asumiendo que solo desde la construcción de sociedades justas, sostenibles y equitativas es posible construir la paz y la prosperidad el planeta. Por último, la Agenda configura un ámbito de

actuación amplio que incorpora a todos los actores (tanto públicos como privados) en el trabajo por el desarrollo sostenible.

Esta Agenda es consistente con la propuesta doctrinaria de la CPDS ya que parte de un paradigma de transformación integral y radical de la acción política de un Gobierno y de las relaciones de este Gobierno con los actores transnacionales. De ahí el potencial de la Agenda 2030 para convertirse en un punto de inflexión en el trabajo global por el desarrollo sostenible. En tal sentido, si realmente se asume integralmente los compromisos propuestos por la Agenda 2030, los gobiernos deberían configurar una práctica política orientada a la protección de las personas y alejada de las visiones nacionales hegemónicas, donde se priorizan los intereses económicos y de seguridad por sobre cualquier otra dimensión del desarrollo. Una práctica política, en suma, radicalmente contrapuesta con las dinámicas y prioridades propuestas por el sistema capitalista cuyo modelo de producción y consumo se ha demostrado humana y ambientalmente insostenible.

Ahora bien, en este análisis es necesario destacar que la Agenda 2030 no pretende superar el marco analítico y político del sistema capitalista. Por el contrario, las propuestas contenidas en el ámbito de Naciones Unidas pretenden promover un “crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido” (Naciones Unidas, 2015: 3), una prosperidad compartida y una transformación en las estructuras productivas para “reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia” (Naciones Unidas, 2015: 1). En otras palabras, se podría interpretar que la propuesta es reformar el modelo capitalista hegemónico para que las sociedades avancen en el ámbito de la equidad, la protección social, la sostenibilidad y la paz.

Por otro lado, la Agenda 2030 también establece la importancia de la interdependencia y la transnacionalización entre las sociedades, así como la necesidad de gestionar colectivamente los bienes (y males) públicos globales. Todo ello supone avanzar hacia Estados que sean capaces de comprender la ontología cosmopolita de la sociedad actual, que comparte riesgos globales derivados de un sistema capitalista globalizado que ha debilitado la capacidad de los gobiernos nacionales para proteger a sus sociedades. La pandemia de la COVID 19 es un ejemplo claro de estos males públicos globales, que amenazan la seguridad de toda la humanidad y que demandan cooperación para ser gestionados de manera eficiente y consistente con el paradigma de la seguridad humana.

En suma, las propuestas de la Agenda 2030 implican fortalecer las capacidades de los Estados y los gobiernos, de modo que puedan proteger a su población y gestionar de manera colectiva y cosmopolita los riesgos a los que se enfrenta la sociedad globalizada. De esta manera, la Agenda 2030 vuelve a colocar a los gobiernos y los actores públicos como el eje cardinal de la gestión de la *res publica* alejando esta propuesta política de las teorías que plantean promover el libre mercado, eliminar el intervencionismo estatal y reducir al máximo las capacidades del Estado para intervenir en la sociedad. Se trata de una propuesta enmarcada, dentro del ámbito

de la CPDS, cuyo paradigma también propone colocar al desarrollo humano sostenible como eje cardinal de la práctica política, fortalecer las capacidades de los actores públicos en favor de la protección de la población —especialmente la más vulnerable— y el planeta.

Los límites de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de la CPDS

Este artículo parte de una construcción crítica del concepto de CPDS, lo que significa que debe integrarse al análisis el cuestionamiento de las narrativas y las estructuras hegemónicas que conforman las relaciones de poder y las distintas formas de organización social contemporáneas. Desde este paradigma, la Agenda 2030 presenta diversas limitaciones que se relacionan, principalmente, con la construcción de una narrativa tecnocrática y despolitizada, donde se asume que es perfectamente posible promover el crecimiento del sistema capitalista al tiempo que se avanza en la sostenibilidad, así como, en la protección de las personas y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, esta narrativa se contradice con la evidencia empírica que ha demostrado que la “natural” evolución del sistema capitalista es contradictoria con la promoción de la redistribución (Spitz, 2019), la sostenibilidad ambiental (Naciones Unidas, 2019) y la igualdad de género (Pérez-Orozco, 2014) e incluso la calidad democrática (Ferrajoli, 2005).

Al evitar mencionar las contradicciones entre la perspectiva del desarrollo humano sostenible y las características básicas del sistema capitalista, la Agenda 2030 parece invisibilizar el verdadero límite para la construcción de un mundo más equitativo y sostenible. Dicho límite se encuentra en los sistemas económico y político sobre el que se erigen la mayor parte de las sociedades contemporáneas. En otras palabras, hay una contradicción esencial entre una estructura capitalista que propugna el capital como eje cardinal del sistema y las propuestas que pretenden colocar en ese mismo centro a las personas y el planeta. Y es que es inviable pretender transformar el mundo para hacerlo más sostenible sin asumir que esto supone un cambio y un conflicto en las estructuras de poder actuales (Martínez-Osés y Martínez, 2016).

De este límite radical que implica la propia dinámica del sistema capitalista derivan las contradicciones internas de la propia Agenda, que propone objetivos que parecen incompatibles, como lo es la promoción del comercio, el crecimiento y la sostenibilidad ambiental. Con esta visión omite cualquier medida concreta relacionada con la regulación financiera y la transparencia fiscal internacional y propone medidas de implementación muy restrictivas en comparación con los objetivos y valores que contiene la propia Agenda (Martínez-Osés, 2016).

En definitiva, la teoría del desarrollo sostenible implícita en los ODS propone poner en el centro del sistema político y económico la protección de las personas y el planeta,

sin visibilizar que este centro ya se encuentra ocupado por la dinámica capitalista y que este desplazamiento supondría un conflicto radical en las relaciones de poder, en tanto cuestionaría las bases cardinales sobre la que se estructura el sistema político y económico de las sociedades actuales.

Reflexiones finales

En la actualidad la sociedad internacional se encuentra sumida en una crisis económica, social y sanitaria sin precedentes fruto de la epidemia de la COVID-19, que está afectando —aunque de manera diferenciada— a todas las sociedades del planeta. Pero esta no es ni la primera ni la única crisis a la que se enfrenta la humanidad. La pobreza, la desigualdad, la violación sistemática de los derechos humanos, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad nos ponen frente a la evidencia de que el sistema el que está abocado a crisis sociales, económicas y ambientales sistemáticas. Nos encontramos frente a un punto de inflexión de la historia, donde la evidencia empírica ya ha demostrado que, de continuar con el modelo hegemónico vigente, será la supervivencia de la vida humana y de millones de especies las que se encuentren en riesgo.

En este marco de crisis multidimensional no parecen ni deseables ni aconsejables aquellas opciones y soluciones que propugnan pequeñas reformas superficiales como camino para que el sistema mantenga incólume su poder y su hegemonía. Por el contrario, la profundidad de esta crisis demanda cuestionamientos profundos al sistema de poder y al conjunto de valores, experiencias y narrativas que han “naturalizado” la experiencia de la pobreza, la violencia y la fragilidad en el mundo actual. Por ello, la propuesta de CPDS que aquí se ha presentado, ha procurado incorporar una visión radical de cambio de las dinámicas vigentes para poner en el centro del sistema la sostenibilidad de todas las vidas. De ahí que, esta visión pretenda superar las narrativas dominantes que ponen en el centro al capital y asumen una visión mercantilizada, patriarcal, colonial sobre el mundo y las vidas humanas.

Es evidente en este aspecto que la Agenda 2030 se encuentra muy alejada de esta visión crítica, en tanto incorpora las dinámicas básicas del capitalismo, las relaciones de poder y el antropocentrismo propio de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, al menos en el ámbito discursivo, propugna la construcción de un sistema que coloque al desarrollo sostenible en el centro del sistema político y económico. Y es aquí donde surge una oportunidad para la visión de CPDS. La meta del desarrollo sostenible solo será posible si se aboca a una transformación sistemática y estructural de todas las políticas públicas que rigen, orden y configuran las relaciones entre los actores de poder, las personas y el planeta.

Por ello, existe la posibilidad de que la sociedad civil dispute una interpretación amplia y ambiciosa de la Agenda 2030 que pretenda reconfigurar las relaciones de poder y construir un sistema de seguridad humana. Y, en este contexto, el enfoque de CPDS

nos brinda un paradigma complejo y multidimensional para abordar los desafíos y las crisis a las que las sociedades actuales están abocadas. Finalmente, hay que destacar que el trabajo por el desarrollo supone un compromiso (político e individual) en la deconstrucción de las narrativas que han naturalizado la violencia, la pobreza y la desigualdad, asumiendo que estos fenómenos son construcciones sociales incompatibles con la configuración de sociedades sanas, pacíficas y equitativas que puedan evolucionar en armonía con todas las vidas que ocupan el planeta Tierra.

Bibliografía

- BECK, U. (2006): *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- FERRAJOLI, L. (2005): “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39, pp. 37-51.
- HERRERO, Y. (2018): “Sujetos arraigados en la tierra y los cuerpos. Hacia una antropología que reconozca los límites y la vulnerabilidad”, Cuaderno de trabajo 3, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Madrid, en file:///C:/Users/natym/Downloads/Yayo-Herrero-Los-monstruos-del-desamor-desigualdades-y-expulsiones.pdf
- MARTÍNEZ-OSÉS, P. (2016): “La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias”, *Boletín de recursos de información*, nº 49, diciembre, Centro de Documentación Hegoa, en http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/329/Boletin_n%C2%BA49.pdf?1498821579
- MARTÍNEZ-OSÉS, P. y MARTÍNEZ, I. (2016): “La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?”, *Lan Harremanak - Revista de Relaciones Laborales*, 33 (2015-II), pp. 73-102.
- NACIONES UNIDAS (2019): “Global Sustainable Development Report 2019. The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development”, en <https://sustainabledevelopment.un.org/globaldreport/2019>
- (2015): “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- OCDE (2019): Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, en <http://www.oecd.org/governance/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-esp.pdf>
- (2004): “Institutional Approaches to Policy Coherence for Development OECD Policy Workshop”, en <http://www.oecd.org/gov/pcsd/31659358.pdf>
- PÉREZ OROZCO, A. (2014): *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital/vida*, Traficantes de Sueños, Madrid.
- SPITZ, J. (2019): “El capitalismo democrático: ¿el fin de una excepción histórica?”, *Nueva Sociedad*, nº 282, pp. 69-84.

6

Balance y análisis de los Informes de Revisión Nacional Voluntarios de América Latina y el Caribe: Colombia, Chile, Honduras y Trinidad y Tobago*

Balance and analysis of the Voluntary National Review Reports of Latin America and the Caribbean: Colombia, Chile, Honduras and Trinidad and Tobago

JAVIER SURASKY**



PALABRAS CLAVE

Informes Nacionales Voluntarios; Agenda 2030; América Latina; Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible.

RESUMEN Este artículo presenta un balance y análisis de los Informes de Revisión Nacional Voluntarios de varios países de la región de América Latina y el Caribe, en el periodo 2016-2020. El análisis se centra en los temas centrales que dan forma a dichos informes en los países seleccionados: Marco de implementación de la Agenda 2030; Medidas concretas de implementación de la Agenda 2030 y Análisis de la incorporación del Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible.

KEYWORDS

Voluntary National Reports; Agenda 2030; Latin America; Integrated Approach to Sustainable Development.

ABSTRACT This article presents a balance and analysis of the Voluntary National Review Reports of several countries in the Latin American and Caribbean region, in the period 2016-2020. The analysis focuses on the central themes that shape these reports in the selected countries: Implementation framework of

* Recibido: 20 de septiembre de 2020. Aprobado: 13 de octubre de 2020.

** **Javier Surasky** es doctor en Relaciones Internacionales, coordinador del Área de Gobernanza para el Desarrollo del Cepei. Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de la Plata.

the 2030 Agenda; Specific measures for the implementation of the 2030 Agenda; and Analysis of the incorporation of the Integrated Approach to Sustainable Development.

MOTS CLÉS

Examens Nationaux Volontaires; Agenda 2030; Amérique latine; Approche intégrée du développement durable.

RÉSUMÉ

Cet article présente un bilan et une analyse des Examens Nationaux Volontaires de plusieurs pays de la région d'Amérique latine et Caraïbes, pour la période 2016-2020. L'analyse se concentre sur les thèmes centraux qui façonnent ces rapports dans les pays sélectionnés: cadre pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030; mesures concrètes pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030; et analyse de l'incorporation de l'approche intégrée du développement durable.

Introducción

Cuando en septiembre de 2015 los países miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fijaron lo que, probablemente, sea la primera verdadera “agenda” de desarrollo en la historia de la organización. Ni los decenios para el desarrollo adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde la década de 1960, ni mucho menos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000, constituyeron tal cosa.

¿Cuál es la diferencia? En esta oportunidad contamos con un documento que establece objetivos, metas e indicadores (cuantitativos, pero también cualitativos) rodeados por un esquema de seguimiento de su implementación, un capítulo sobre medios de implementación, una conceptualización clara del desarrollo sostenible como marco conceptual en que se inscribe el consenso, una visión política del mundo esperado para 2030, definición de prioridades que van más allá de los nuevos objetivos, y unos principios que deben guiar la acción.

Dentro de ese universo completo de asuntos, este artículo se concentra en el estudio del esquema de seguimiento establecido, con un doble recorte: por una parte, limitándose al espacio global de una propuesta que pone en escena el triple nivel de lo nacional, lo regional y lo mundial; por el otro, llevando nuestro foco a la región de América Latina y el Caribe (ALC).

No se trata de un análisis exhaustivo, sino de una aproximación representativa: si bien se tomarán como casos de estudio informes presentados a lo largo del periodo completo que siguió a la adopción de la Agenda 2030, es decir, 2016-2020, se trabajará sobre países escogidos dentro de cada subregión de ALC: cono sur (Chile), andina (Colombia), central (Honduras) y caribeña (Trinidad y Tobago).

La metodología a utilizar se basa en el análisis de sus Informes Nacionales Voluntarios (INV) y en estudios realizados de los mismos, principalmente por tres instituciones con reconocida trayectoria en la temática: los análisis del Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei), un *think tank* latinoamericano; los informes *Progressing Report* publicados por un grupo de organizaciones de la sociedad civil de todas las regiones del mundo; y los trabajos del Departamento para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA, por sus siglas en inglés). Con estos insumos se realizó una sistematización del contenido de los INV mencionados, siguiendo cada uno de los temas que dan título a los capítulos de esta contribución. Se aplicaron además herramientas de análisis de discurso, identificación de palabras clave y los resultados de la herramienta virtual Position Tracker¹ —desarrollada por el Cepei para el seguimiento de posiciones nacionales en INV— y discursos en el marco del Debate General de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), pronunciados por países de ALC.

Marco de implementación de la Agenda 2030 en la región

Señalamos en la introducción que una característica del sistema de seguimiento y evaluación de la implementación de los ODS establecido en la Agenda 2030 es la interacción que establece entre los escenarios global, regional y nacional.

Respecto del nivel global, baste con señalar aquí que el Foro Político de Alto Nivel (FPAN), creado por la Conferencia de Río+20 en 2012 en reemplazo de la Comisión de Medio Ambiente de las Naciones Unidas, se convierte en la “casa mundial” de los ODS, asumiendo el mandato de ser el centro del proceso: allí Estados y regiones presentan sus trayectorias e intercambian lecciones aprendidas y conocimientos adquiridos en la implementación de los objetivos.

A nivel regional, la Agenda no dispone de un espacio particular, pero convoca a los Estados a definir cuál será el escenario donde trabajarán en conjunto en esa escala, promoviendo la implementación y el seguimiento conjunto de los ODS. La práctica nos muestra que cada región cuenta con su Foro Regional sobre el Desarrollo Sostenible. Algunos de ellos preexistían a la adopción de la Agenda 2030, no es el caso de ALC.

Esta región, reunida en el marco del trigésimo sexto periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante el mes de mayo de 2016, adoptó la Resolución 700 (XXXVI) por la que estableció el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, designándolo como el mecanismo regional para el seguimiento y el examen de la implementación de la Agenda 2030 y sus objetivos, pero también, para avanzar la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación al Desarrollo (AAAA) entre sus países.

¹ <http://cepei.org/initiative/position-tracker/>

El Foro tuvo su primera reunión en México en 2017, y mantuvo un esquema de encuentros anuales, que se mudaron a la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, los dos años siguientes. La cuarta reunión del foro regional estaba prevista para 2020 en La Habana, pero fue cancelada debido a la pandemia de la COVID-19.

Más allá de los diálogos entre los países, el foro regional se ha constituido como un espacio de trabajos multiactores, habiendo creado la sociedad civil un “Mecanismo de Participación” en sus trabajos, mientras que el sector privado ha canalizado sus aportes y posiciones fundamentalmente a través de la estructura del Pacto Global.

Entre los aportes que ha significado la realización del foro, los países han destacado el intercambio de experiencias, particularmente, aquellas llevadas por gobiernos que ya han presentado sus INV ante el FPAN para nutrir los procesos de quienes se encuentran preparando los suyos. A ello se suma que ese ha sido el ámbito escogido por la CEPAL para presentar un informe anual de progresos en la implementación de los ODS a nivel regional. En 2019, dado que se cerraba un primer ciclo cuatrienal de seguimiento de la Agenda, el informe presentado resumía la situación regional para el periodo 2016-2019 de forma integrada (CEPAL, 2019).

Evitando entrar en detalles, la región en su conjunto se hallaba, antes de que irrumpiera la actual pandemia, en una situación poco prometedora respecto del cumplimiento de los ODS: se verificaban algunos avances, pero también estancamientos en los progresos, e incluso regresiones, con relación al punto inicial en 2015 y respecto a varias metas. Estos son algunos ejemplos:

- 】 La meta 3.2 sobre reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos se alcanzó en 2019.
- 】 La meta 17.8 relativa a aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones avanza en la dirección correcta
- 】 El nivel de progresos actual es insuficiente para alcanzar para 2030 la meta 6.1 de brindar acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.
- 】 La meta 2.1 referida a acabar con el hambre se estancó, dejando de mostrar los progresos sostenidos que había mostrado en años anteriores.
- 】 Las metas sobre empleo (ODS 8) muestran regresiones respecto de 2015: el nivel de desempleo ha aumentado en lugar de reducirse.

Señalemos ahora que, tanto el seguimiento global como el regional de progresos se apoyan en los reportes, datos e información producida principalmente a nivel

nacional, lo que otorga al Estado el protagonismo en toda la estructura creada. Todos los países de la región de ALC han participado de las actividades del foro regional y del FPAN. Entre 2016 y 2020 hallamos que 24 de sus 33 Estados (el 73%) han presentado al menos un INV, y que 11 (33%) han presentado informes en dos oportunidades. Pasamos, en consecuencia, a revisar las situaciones nacionales de los países seleccionados.

Marco de implementación de la Agenda 2030 en los países de ALC seleccionados

Dada la imposibilidad de abordar aquí el total de los informes presentados, como explicamos en la introducción, vamos a focalizar nuestra atención en países representativos de las diferentes subregiones que conforman ALC: cono sur (Chile), andina (Colombia), central (El Salvador) y caribeña (Trinidad y Tobago). Comenzaremos por presentar la forma en que se ha organizado la gobernanza nacional de implementación y seguimiento de la Agenda 2030 en ellos.

En Chile, el Decreto Supremo nº 49 de 2016 estableció el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con las funciones de:

- ▮ Asesorar al presidente/a de la República en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030.
- ▮ Servir de instancia de coordinación en la implementación y el seguimiento de la Agenda y de los ODS a nivel nacional, acorde con los procesos y reuniones que se realicen a nivel internacional y regional.
- ▮ Servir de instancia de coordinación con las entidades pertinentes, ya sean gubernamentales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sector privado y/o sociedad civil, en aquellos aspectos técnicos que tengan relación con la posición nacional respecto de la Agenda y los ODS.

Integrado por los ministerios de Exteriores, que ejerce su presidencia; Desarrollo Social, actúa como Secretaría Técnica; Economía, Fomento y Turismo; Medio Ambiente y con asesoramiento del Instituto Nacional de Estadísticas, este espacio tiene la facultad de invitar representantes de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sector privado, sociedad civil y expertos a participar en sus trabajos, pero no los incluye en la estructura creada de forma directa, por lo que se convierte en un cuerpo de coordinación gubernamental.

Este Consejo trabaja mediante tres comisiones principales sobre asuntos económicos, sociales y ambientales, cada una de las que se apoya en grupos de trabajo temáticos.

Colombia fue el primer país del mundo en dotarse de una institucionalidad de implementación nacional de la Agenda 2030, la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, creada por el Decreto Presidencial 280 de 2015.

Se trata de un cuerpo que sigue la lógica gubernamental, presidido por el director del Departamento Nacional de Planeación e integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Ambiente y Desarrollo Sostenible, el ministro consejero para el Gobierno y el Sector Privado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y los directores de los departamentos administrativos de estadística y para la prosperidad social. Por decisión de esta Comisión, un representante de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) y otro del sector privado participan en sus reuniones como invitados permanentes.

Dentro de un amplio listado de funciones asignado a ese cuerpo, destacamos las de definir mecanismos, metodologías y procesos para implementar los ODS; orientar a las entidades en el cumplimiento de sus metas; identificar los sectores, públicos y privados con responsabilidades intersectoriales en el cumplimiento de las diferentes metas; promover la coordinación entre sectores administrativos y con los actores territoriales y otros actores interesados en la ejecución de las políticas públicas dirigidas a cumplir con los ODS; establecer una política nacional de implementación; implementar un mecanismo de seguimiento y monitoreo de los ODS y coordinar la construcción de los reportes nacionales e internacionales; e identificar necesidades de datos para medirlos.

Honduras, estableció su Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante el Decreto Ejecutivo n° PCM-064-2018, conformada tanto por actores gubernamentales como no gubernamentales: presidida por la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, son sus miembros la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, el Consejo de Educación Superior, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, Organizaciones obreras y campesinas, la Sociedad civil organizada y la Asociación de Municipios de Honduras. Para realizar su trabajo cuentan con el apoyo de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno y del Instituto Nacional de Estadística.

Entre las principales funciones asignadas a ese cuerpo tenemos: aprobar y coordinar la aplicación de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda Nacional 2030; conducir e impulsar la implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los ODS; asesorar la construcción de estrategias y políticas públicas para el logro de los ODS; aprobar los INV que presente el país.

Finalmente, Trinidad y Tobago creó en 2017 su High Level Ministerial Sub-Committee of Cabinet on Vision 2030 and SDG, encargado de promover la coordinación y brindar asesoramiento para la implementación de la Estrategia “Visión 2030”, el Plan Nacional

de Desarrollo del país, y los ODS. Está integrado por todos los ministros del país y no cuenta con actores no gubernamentales, aunque prevé la creación de un “Grupo de Líderes para Visión 2030 y los ODS”, de carácter multiactoral, con la misión de apoyar el trabajo del gobierno en áreas como financiamiento, incidencia, comunicación y creación de conciencia a nivel nacional.

Esta recapitulación de la información ofrecida por los IVN nos muestra algunas dinámicas de la institucionalidad de implementación establecida a nivel regional: la mayor parte de los países han creado espacios institucionales a los que se ha dado la responsabilidad primordial de implementar y dar seguimiento a la Agenda 2030 a nivel nacional, y su integración tiene un fuerte componente gubernamental, expresado mayoritariamente por niveles ministeriales, postergando a otros actores.

Debe señalarse, sin embargo, que existen experiencias que muestran que la gobernanza de implementación nacional de la Agenda 2030 en ALC es, en realidad, sumamente heterogénea (Surasky, 2019), pudiendo clasificarse en modelos de:

- **Innovación:** se establece nuevas instituciones para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030. Los casos relevados son ejemplo de esta aproximación.
- **Ampliación:** ampliación del mandato de instituciones preexistentes para que lideren la implementación y seguimiento de la Agenda 2030, sin ampliar sus facultades. Es el caso de Uruguay, que trabaja sobre las preexistentes Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y su Instituto Nacional de Estadísticas, a quienes la Resolución 988-2016 de la Presidencia de la República les otorgó el mandato de liderar la implementación de los ODS.
- **Continuidad:** no se crea una nueva institución ni se otorgan nuevas funciones, como es el caso de Guatemala, que impulsa el proceso mediante la estructura ya tradicional en el país de su red de Consejos, encabezada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, del cual participa directamente el presidente del país.

Medidas concretas de implementación de la Agenda 2030 en la región

Para seguir analizando la situación de los países propuestos, vamos a concentrar nuestra atención en los contenidos de sus INV, presentados en diferentes años: Chile hizo dos presentaciones (2017 y 2019), hicieron lo propio Colombia (2016 y 2018) y Honduras (2017 y 2020). Trinidad y Tobago presentó un único reporte en 2020.

Del conjunto podemos observar que, mientras los primeros informes de los cuatro países se concentran en identificar la situación inicial y presentar los desarrollos de institucionalidad antes referidos, los tres casos de segundos informes buscan reportar avances, aunque con múltiples solapamientos de fechas e información respecto de sus antecedentes. Ni los primeros ni los segundos informes asumen una lógica de reporte de procesos, sino que se dedican a describir situaciones actuales al momento de sus presentaciones. Más que una “película” nos presentan sucesiones de “fotografías” estáticas.

Uno de los espacios en los que esto se hace tangible es al observar el tratamiento que hacen los informes sobre la puesta en movimiento de los denominados “Medios de Implementación” (MdI) identificados en la Agenda 2030, a saber: tecnología, desarrollo de capacidades, financiamiento interno e internacional, comercio y asuntos sistémicos.

Siguiendo los análisis de los INV presentados por los países de referencia, realizado por Cepei en el periodo 2016-2020 y las publicaciones del *Progressing National SDG Implementation*, obtenemos los siguientes resultados: en primer lugar, la tecnología ha sido identificada como herramienta para alcanzar los ODS de forma limitada. Se hallan referencias en los informes de Chile de 2017, pero no así en los de 2019. También está presente en los dos INV de Colombia. En el caso de Honduras, no se hace mención expresa a tecnología para la implementación de los ODS en el INV de 2017, pero sí en el de 2020. Tampoco hay referencias en el reporte de este último año de Trinidad y Tobago. Es decir, que solo uno de los países, Colombia, ha dedicado atención a este medio de implementación de forma sostenida. Las referencias en uno y otro informe son casi idénticas, y no es posible saber si hay aquí un indicio de coherencia a un ejercicio de “cortar y pegar”:

- » “La tecnología es uno de los principales determinantes del crecimiento económico a largo plazo, el ingreso per cápita, y las brechas económicas y sociales tanto entre países como al interior de los mismos” (Gobierno de Colombia, 2016: 65).
- » “La tecnología y el conocimiento constituyen uno de los principales determinantes del crecimiento económico a largo plazo, del ingreso per cápita, de la diversificación productiva y de las brechas económicas y sociales tanto entre países como al interior de estos” (Gobierno de Colombia, 2018: 84).

En segundo lugar, con relación al desarrollo de capacidades la situación es similar, ya que ha sido considerada en los informes de Chile (2017), Honduras (2017 y 2020) y Trinidad y Tobago (2020), pero no así en los de Chile (2002) ni en ninguno de los de Colombia. Tomemos como referencia a Honduras:

- » “Con miras a la preparación del recurso humano [...] de la institucionalidad pública y de buscar un efecto multiplicador con otros actores relevantes del

país a involucrarse y así aumentar las capacidades nacionales para desarrollar el proceso de implementación de la Agenda 2030 para los ODS, con el apoyo de la cooperación internacional el país ha participado activamente en 15 distintos eventos [...] a nivel mundial, regional, y nacional” (Gobierno de Honduras, 2017: 19).

- “En 2018 se realizaron capacitaciones, con el apoyo Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) a instituciones de gobierno y Gabinetes Sectoriales sobre la inserción de la Agenda 2030 en los planes operativos anuales y su vinculación con la implementación de programas, proyectos y acciones institucionales en el territorio” (Gobierno de Honduras, 2020: 20).

En ambos casos, las referencias están asociadas a la cooperación internacional como origen de nuevas capacidades, y también en las dos oportunidades se hace explícito que esas nuevas capacidades se orientan a fortalecer actores nacionales comprometidos con la implementación de los ODS. Esta es también la tonalidad con que tanto Chile en 2017 (Gobierno de Chile, 2017: 65) y Trinidad y Tobago (Gobierno de Trinidad y Tobago, 2020: 28) tratan el tema.

En tercer lugar, destaca la financiación interna, referenciada en todos los casos y señalado como el principal medio de implementación con que cuentan los países informantes. El segundo informe de Colombia señala al respecto que el país ha desarrollado “ejercicios de rastreo de recursos de las diferentes fuentes públicas domésticas y su destinación a cada ODS, como punto de partida para la construcción de una estrategia de financiamiento” (Gobierno de Colombia, 2018: 7).

La financiación externa aparece referenciada en dos ocasiones: en el informe de Colombia (2016) y en el de Honduras (2020). El primero refiere al financiamiento privado (Gobierno de Colombia, 2016: 62) y el segundo al endeudamiento con Instituciones Financieras Internacionales (Gobierno de Honduras, 2020: 52). Sin embargo, sí se encuentra en la mayor parte de los informes la financiación entre recursos necesarios (no explicitados) y recursos disponibles para implementar los ODS a nivel nacional.

En cuarto lugar, el comercio está casi ausente de las consideraciones y solo aparece referenciado como MdI en los reportes de Chile (2017) y Colombia (2016), siendo este último muy concreto en su tratamiento cuando afirma que:

El comercio internacional debe seguir siendo un motor de desarrollo global [...] respondiendo a las necesidades específicas de los países en desarrollo, y acorde con la implementación global de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para Colombia, los desarrollos más recientes en la OMC, particularmente las decisiones sobre agricultura y competencia de las exportaciones en la Décima Conferencia

Ministerial de la Organización Mundial del Comercio son una señal alentadora en este sentido” (Gobierno de Colombia, 2016: 69).

Por último, lo que la Agenda 2030 denomina como “asuntos sistémicos” (ODS 17 relativo a las alianzas para lograr los objetivos), parecen no ser del interés de la región: de los casos relevados apenas es tratado por Chile en su primer informe, haciendo una referencia que es, en realidad, sobre comercio. A este respecto, afirma que el país:

[...] ha desarrollado la inclusión de capítulos medio ambientales, laborales y de género en los TLC, y por medio de la participación y negociación de acuerdos multilaterales relacionados con el medioambiente. A través de ellos, se establecen compromisos orientados a promover el apoyo mutuo de las políticas ambientales y comerciales para mejorar la protección ambiental y el fomento al desarrollo sostenible (Gobierno de Chile, 2017: 66).

TABLA 1. Medidas concretas de implementación de la Agenda 2030 en la región

	Tecnología	Desarrollo capacidades	Financ. interna	Financ. externa	Comercio	Asuntos sistémicos
Chile, 2017	X	X	X		X	X
Chile, 2019			X			
Colombia, 2016	X		X	X	X	
Colombia, 2018	X		X			
Honduras, 2017		X	X			
Honduras, 2020	X	X	X	X	X	
Trinidad y Tobago, 2020		X	X			

Fuente: Elaboración propia.

Antes de cerrar este capítulo, queremos señalar que sí recibe importancia destacada la cooperación internacional, tomada en cuenta como MdI en todos los informes relevados, destacándose tanto el rol de receptor de cooperación tradicional como de oferente de cooperación Sur-Sur:

- En el ámbito de las desigualdades entre países, Chile colabora para el fortalecimiento de las capacidades de otros Estados mediante la Cooperación Internacional, cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular (Gobierno de Chile, 2019: 12).
- Se está estableciendo una División de Cooperación Internacional para el Desarrollo para gestionar la Política de Desarrollo Internacional del gobierno y coordinar su relacionamiento con las Agencias de Desarrollo Internacional, incluidas las de Naciones Unidas, los bancos de desarrollo y otras entidades multilaterales y bilaterales (Gobierno de Trinidad y Tobago, 2020: 29).

Análisis de la incorporación del Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible en la región

Uno de los elementos centrales de la Agenda 2030 es el llamado que hace a romper los silos en las tareas de implementación y seguimiento, trabajando de tal manera que se respeten la universalidad e interdependencia de los ODS. Bajo la premisa de no dejar a nadie atrás, esto significa promover esfuerzos inclusivos y dar prioridad a los grupos más vulnerables, bajo un enfoque de Derechos Humanos.

Estas ideas guía son presentadas en el actual consenso internacional sobre desarrollo como los principios que deben guiar a todos los actores en el impulso de los ODS, y tienen como su marco general la conceptualización del Desarrollo Sostenible como espacio de integración del desarrollo económico, social y ambiental, que, en términos operativos, se expresa bajo el concepto del Enfoque Integrado del Desarrollo Sostenible (EIDS) (CEPEI-PNUMA, 2018).

El EIDS ha sido referenciado en 23 de los 35 informes presentados por países de ALC (66%), lo que demuestra una alta consideración de este al momento de reportar. En el caso de los siete informes que utilizamos como referencia en este trabajo, el mismo ha sido considerado en todos los casos, con excepción del INV de Colombia de 2018:

- ▮ Chile, en sus dos informes, se focaliza en señalar que se trata a la vez de un desafío y de la única vía para lograr una efectiva implementación de la Agenda 2030.
- ▮ Colombia, en 2016, identifica al EIDS como la variable utilizada para escoger que ODS reportar en ese año².
- ▮ En su primer informe (2017), Honduras señala la responsabilidad del Estado en avanzar procesos bajo un EIDS. Al presentar su segundo INV (2020), se lo incluye como baremos de análisis de los progresos reportados.
- ▮ Trinidad y Tobago explica que el EIDS es un elemento integrador entre la Agenda 2030 y sus políticas nacionales de promoción del desarrollo, destacando la utilización del enfoque en su Plan Nacional de Desarrollo Visión 2030.

Conclusiones

Tras la realización de este breve repaso, podemos destacar algunos elementos clave. En primer lugar, como marco, se observa un alto compromiso de ALC con el proceso

² Desde el FPAN de 2017 se definió un subconjunto de objetivos a ser reportados con mayor detenimiento por los Estados informantes, pero esta guía del llamado “análisis temático” no había sido definida en el año 2016.

de seguimiento y análisis de la implementación nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: en los primeros cinco años de la Agenda 2030, tres cuartas partes de los países han presentado al menos un informe voluntario y un tercio de ellos han vuelto tras su presentación con un segundo informe.

En referencia a la continuidad, cabe esperar que crecerá en intensidad³. Pero vale la pena destacar la ausencia de una mirada orientada a seguir procesos en lugar de una perspectiva de “capturas de momentos” puede hacer que se pierda información útil sobre cómo los países se han movido de un punto a otro. ¿Qué ha funcionado y qué no? ¿Dónde han estado las fortalezas de los procesos? Incorporar elementos que permitan dar respuesta a este tipo de preguntas sería, en sí mismo, un aporte a los esfuerzos globales por avanzar hacia el logro de los ODS (CEPEI, 2019).

Se debe subrayar también el valor de una mirada del Desarrollo Sostenible marcada por el EIDS. Ya sea utilizado como referencia para ordenar el contenido de los informes o se incluyan sus logros como un tema a reportar o como un desafío de implementación. La consideración de este enfoque aparece como un elemento fundamental para llevar a la práctica los contenidos de los compromisos asumidos por los países en la Agenda 2030. El valor de este enfoque para los países de ALC podría crecer más todavía en el contexto de la recuperación postpandemia, donde la limitación de recursos disponibles para promover el desarrollo puede verse incrementada al tiempo que se incrementen las demandas sociales, lo que podría derivar, si no se tiene el suficiente cuidado, en presiones incrementadas sobre recursos ambientales, quebrando el necesario balance entre las esferas económica, social y ambiental que están en la base misma del Desarrollo Sostenible.

Esto se vincula con otro elemento que se ha abordado aquí: los informes muestran que aún existen espacios que resultan insuficientes para la movilización de medios de implementación. Los países de ALC parecen tener una tarea pendiente en ese espacio. Buscar propuestas innovadoras capaces de movilizar todos y cada uno de los mecanismos de implementación en favor de la implementación nacional de la Agenda 2030 y sus ODS requiere todavía de un esfuerzo de imaginación y trabajo político en la región.

Ingresando en la Década para la Acción y el logro de resultados del Desarrollo Sostenible, y en el contexto de la necesidad imperativa de “Reconstruir mejor” tras la COVID-19, la Agenda 2030 lejos de haber perdido valor se ha vuelto más importante que antes, y es un faro en tiempos complejos que sigue indicando el camino que se debería seguir para lograr lo que se proponía desde un principio: que todas las

³ De hecho, México se ha comprometido a presentar un nuevo informe ante el FPAN de 2021, lo que lo convertiría en el primer país de la región en presentar un tercer VNR, ya que realizó presentaciones en 2016 y 2018.

personas, sin distinción alguna, puedan beneficiarse de los efectos de un desarrollo sostenible, que promueva un redistribución de bienes tangibles e intangibles para construir una sociedad global menos injusta y desigual.

El preámbulo de la Agenda 2030 se abre con la siguiente afirmación: “La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad”, y esto es exactamente lo que el mundo actual requiere. No entenderlo es, simplemente, desconocer la realidad del lugar y tiempo en que vivimos.

Bibliografía

- CEPAL (2019): Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/S1900433_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y
- CEPEI (2020): “¿De qué hablan los países de ALC cuando informan sobre sus procesos de implementación de los ODS?”, Bogotá, en <http://cepei.org/documents/de-que-hablan-los-paises-de-alc-cuando-informan-sobre-sus-procesos-de-implementacion-de-los-ods/>
- (2019): Informes Nacionales Voluntarios de Segunda Generación, Bogotá, en <http://cepei.org/documents/informes-nacionales-voluntarios-de-segunda-generacion/>
- CEPEI-PNUMA (2018): El Enfoque Integrado y la Dimensión Ambiental en la Agenda 2030. Los Informes Nacionales Voluntarios de América Latina y el Caribe (2016-2017), PNUMA, Ciudad de Panamá, en https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25644/dimension_ambiental_agenda2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- GOBIERNO DE CHILE (2019): 2º Informe Nacional Voluntario Chile 2019: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- (2017): Informe Nacional Voluntario.
- GOBIERNO DE COLOMBIA (2018): Reporte Nacional Voluntario de Colombia.
- (2016): Presentación Nacional Voluntaria de Colombia. Los ODS como instrumento para Consolidar la Paz.
- GOBIERNO DE HONDURAS (2020): II Informe Nacional Voluntario de la Agenda 2030: de la recuperación al Desarrollo Sostenible.
- (2017): Examen Nacional para la Revisión Voluntaria Agenda 2030. Sentando las bases para implementar la Agenda 2030 de ODS.
- GOBIERNO DE TRINIDAD Y TOBAGO (2020): Voluntary National Review. Trinidad and Tobago: Connecting the Dots.
- KINDORNAY, S. (2019): Progressing National SDG Implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum in 2018, Canadian Council for International Cooperation, Ottawa.

- (2018): *Progressing National SDG Implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum in 2017*, Canadian Council for International Cooperation, Ottawa.
- KINDORNAY, S. y GENDRON, R. (2020): *Progressing National SDG Implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum in 2019*, Canadian Council for International Cooperation, Ottawa.
- SURASKY, J. (2019); *Gobernanza de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Instituciones y mecanismos para la implementación y el seguimiento de los ODS*, CEPEI, Bogotá, en <http://cepei.org/documents/gobernanza-de-la-agenda-2030-en-america-latina-y-el-caribe-instituciones-y-mecanismos-para-la-implementacion-y-seguimiento-de-los-ods/>

7

Análisis de los Informes Nacionales Voluntarios en África: Marruecos, Senegal, Etiopía y Namibia*

Analysis of Voluntary National Reports in Africa: Morocco, Senegal, Ethiopia and Namibia

JOSÉ DÍAZ LAFUENTE**



PALABRAS CLAVE

ODS; Agenda 2030; África; Informes Nacionales Voluntarios.

RESUMEN El presente artículo persigue el análisis de la implementación de los ODS en el continente africano mediante el estudio comparativo de los Informes Nacionales Voluntarios (INV) presentados por Marruecos, Senegal, Etiopía y Namibia. A tal efecto, se presenta un análisis crítico del grado de institucionalización de la Agenda 2030, de los avances y desafíos en el cumplimiento de los ODS, de los sistemas de recopilación de la información, de evaluación y de seguimiento de la implementación de los ODS y de los mecanismos y procesos de comunicación y de participación ciudadana.

KEYWORDS

SDG; Agenda 2030; Africa; Voluntary National Reviews.

ABSTRACT This article pursues the analysis of the implementation of the SDG in the African continent through the comparative study of the Voluntary National Reviews (VNR) presented by Morocco, Senegal, Ethiopia and Namibia. To that extent, it presents a critical analysis of the degree of institutionalization of the 2030 Agenda, the progress and challenges in complying with the SDGs, the data collection, evaluation and monitoring systems of the implementation of the SDGs and of the mechanisms and processes of communication and citizen participation.

* Recibido: 21 de septiembre de 2020. Aceptado: 30 de octubre de 2020.

** José Díaz Lafuente es profesor de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

MOTS CLÉS

ODS; Agenda 2030; Afrique; Examens Nationaux Volontaires.

RÉSUMÉ Cet article poursuit l'analyse de la mise en œuvre des ODD sur le continent africain à travers de l'étude comparative des Examens Nationaux Volontaires (ENV) présentés par le Maroc, le Sénégal, l'Éthiopie et la Namibie. À cette fin, une analyse critique est présentée sur le degré d'institutionnalisation de l'Agenda 2030, des progrès et des défis de la réalisation des ODD, des systèmes de collecte d'informations, d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre des ODD et des mécanismes et processus de communication et de participation citoyenne.

Cuestiones preliminares: el papel de los estados africanos en la implementación de los ODS

La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en África se enfrenta en la actualidad a un complejo entramado de procesos dinámicos con resultados contradictorios, en los que pueden observarse claros avances y desafíos aún persistentes. Tanto en la implementación de la Agenda 2030, como en la de la Agenda 2063 de la Unión Africana, cuyo horizonte temporal va más allá de los ODS, puede observarse, a pesar de constituir marcos de gobernanza de desarrollo “multinivel” (Sanahuja, 2017: 14), el papel central reconocido a los Estados para su efectiva consecución.

Si bien en el ODS 16, que persigue la paz, la seguridad y la gobernabilidad como requisitos necesarios para el desarrollo, el Estado se posiciona como el actor principal y como objeto de aquellas políticas y medidas transformadoras y tendentes a la mejora del Estado de Derecho, los sistemas electorales, el acceso y el buen funcionamiento de la justicia, la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. En cualquier caso, como subrayan Begashaw y Sachs, “el papel activo del Estado sigue siendo clave para la efectiva realización de todos los demás ODS” (SDG Center for Africa and Sustainable Development Solutions Network, 2019: 5).

Como parte de sus mecanismos de seguimiento y revisión, la Agenda 2030, en su apartado 79, alienta a los Estados a “realizar revisiones periódicas e inclusivas del desarrollo a nivel nacional y subnacional”. A este efecto, los Informes Nacionales Voluntarios (INV) persiguen el intercambio de experiencias, éxitos alcanzados, desafíos pendientes y lecciones aprendidas, con la finalidad principal de acelerar la implementación de la Agenda 2030 por parte de los Estados, el fortalecimiento de las políticas e instituciones nacionales y el fomento de la participación de los diversos actores interesados en la implementación de los ODS. Hasta la fecha de redacción del presente artículo, un total de cuarenta Estados africanos han presentado ante el

Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, por lo menos en una ocasión, un INV. Entre ellos, ocho lo han hecho en dos ocasiones y dos de ellos, Benín y Togo, los más activos, en tres ocasiones.

El presente artículo persigue el análisis de la implementación de los ODS en el continente africano mediante el estudio comparativo de los INV presentados por cuatro Estados africanos. La selección se realizó prestándose especial atención a la diversidad socioeconómica, geográfica y de grado de cumplimiento de los ODS existente en África: un Estado de África del Norte (Marruecos), otro de África Oriental (Senegal), otro de África Occidental (Etiopía) y un cuarto Estado de África Austral (Namibia).

De este modo, el enfoque de este trabajo nos permite aproximarnos a la cuestión desde la observación de las estrategias y procesos de institucionalización y coordinación nacionales para la implementación de los ODS, el análisis del grado de cumplimiento actual de los ODS por parte de los Estados, el estudio de los mecanismos de recopilación de información y de evaluación y seguimiento de los ODS y, en última instancia, la observación de los procesos de participación ciudadana y de las medidas de sensibilización adoptadas al efecto.

La institucionalización de la Agenda 2030 y los mecanismos de coordinación para su implementación

El análisis de la institucionalización de la Agenda 2030 en el continente africano, así como de los mecanismos adoptados para la coordinación de su implementación, debe tomar en consideración, en primer lugar, la multiplicidad de marcos, agendas y actores presentes en dicho continente.

Los planes y las acciones nacionales de los Estados africanos para la consecución de los ODS deben ser coordinados de forma coherente e integrada con la implementación de la Agenda 2063 que, como manifestación concreta del impulso panafricano por la unidad, la autodeterminación, la libertad, el progreso y la prosperidad colectiva (Comisión de la Unión Africana, 2015: 1), impone sus propios objetivos, metas y plazos temporales. Esta dualidad de agendas se ve afectada, a su vez, por una multiplicidad de actores regionales que, en ocasiones, impide la adecuada institucionalización de la agenda política de desarrollo por parte de los Estados africanos, dada la membresía múltiple de muchos de ellos en diversas organizaciones regionales y, como subrayan Kayizzi-Mugerwa, Anyanwu y Conceição (2014: 3), la ausencia de mecanismos para coordinar y armonizar las políticas regionales de desarrollo.

Del análisis de los INV de los cuatro Estados seleccionados puede observarse, en cualquier caso, el amplio respaldo institucional de los gobiernos de los Estados africanos

a los ODS: desde su integración a los ordenamientos jurídicos, la constitución de instituciones al efecto, hasta la adopción de diversos planes de acción y estrategias nacionales.

En esta línea, Marruecos, entre sus principales actuaciones, destaca por la revisión de su ordenamiento jurídico, adoptándose la Carta Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de 2018 (Gobierno de Marruecos, 2020: 138), y creándose, a su vez, instituciones para la defensa de la mujer, de los menores y de las personas con discapacidad. Para la coordinación de la implementación de los ODS, por su parte, se ha creado una Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible de naturaleza interministerial (Gobierno de Marruecos, 2020: 14).

Por su parte, Senegal, en su INV presentado en 2018, asienta la institucionalización de la Agenda 2030 en el poder centralizado del presidente de la República y en el Plan de Desarrollo de Senegal de 2016, que ha supuesto el marco para la posterior constitución de un comité técnico *ad hoc* para la revisión nacional voluntaria y de una plataforma de organizaciones de la sociedad civil para el seguimiento de los ODS (denominada POSCO Agenda 2030).

Etiopía informa, en su INV presentado en 2017, sobre la integración de los ODS en su Segundo Plan Quinquenal de Crecimiento y Transformación (GTP II), que abarca el periodo 2016-2020. Conviene subrayarse que el GTP II ha sido aprobado por el Consejo de Ministros y ratificado por el Parlamento etíope, la Cámara de Representantes de los Pueblos de la República Democrática Federal de Etiopía (FORE), dotando a la institucionalización de la Agenda 2030 en Etiopía una naturaleza jurídicamente vinculante, y manifestando un compromiso político de alto nivel con el cumplimiento de los ODS (Gobierno de Etiopía 2017: 4).

Del mismo modo, Namibia también destaca por su elevada institucionalización relativa a la Agenda 2030. En su INV presentado en 2018, informa de la integración de los ODS en el 5º Plan Nacional de Desarrollo (NDP5) estructurado en cuatro pilares: el progreso económico, la transformación social, la sostenibilidad del medioambiente y la buena gobernanza (Gobierno de Namibia, 2018: 11).

Avances en el cumplimiento de los ODS y análisis de los recursos destinados

La implementación de los ODS para Marruecos ha supuesto, de hecho, una fuerte inversión de fondos, destinándose un tercio de su PIB en las áreas de infraestructura económica, de lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales y de cambio climático. Como resultado, el crecimiento económico promedio ha alcanzado el 4,2% durante la última década, el desempleo ha descendido al 9% y la pobreza al 2,9% en 2018 (del 8,9% en 2007). A su vez, Marruecos cuenta en la actualidad con un creciente

sistema de fuentes renovables que representan el 34% de los recursos energéticos del país (Gobierno de Marruecos, 2020: 13).

Por su parte, del análisis del informe presentado por Senegal, puede derivarse que las acciones prioritarias para la implementación de los ODS en dicho país cubren casi el 77% de sus metas, entre ellas el cambio climático, la agricultura y el “buen gobierno”, que pueden generar, a su vez, un mayor impacto intersectorial en el logro del resto de los ODS. Sin embargo, conviene subrayar que, de acuerdo con un estudio realizado por Millennium Institute, entidad que también participa en la redacción del INV presentado por el Gobierno de Senegal, en asociación con el Ministerio de Economía, Finanzas y Planificación, la continuación de las políticas actuales (escenario *business-as-usual*) puede conducir a un logro promedio de los ODS de alrededor del 29%. El nivel de realización de los ODS puede mejorarse a más del 61% con la ejecución de las políticas incluidas en el Plan de Desarrollo Senegalés, junto con ulteriores ajustes estratégicos (escenario “optimista”). En términos absolutos, el nivel de cumplimiento sigue siendo modesto para el ODS 4 (educación de calidad), el ODS 5 (igualdad de género) y el ODS 9 (infraestructuras). Las intervenciones que están generando un mayor impacto son aquellas relacionadas con la adaptación al cambio climático, la lucha contra la pobreza, el fomento de la agricultura, la ganadería, la pesca, las políticas alimentarias y el “buen gobierno” (Millennium Institute, 2018: 4).

En el INV presentado por Etiopía en 2017, centrado en el estudio de los ODS 1, 2, 3, 5, 9 y 14, se subraya que el 70% del presupuesto nacional ordinario ha sido destinado a la reducción de la pobreza, así como a programas y fondos vinculados con la agricultura, la educación, la salud, el abastecimiento de agua y el saneamiento, y el fomento de las infraestructuras rurales. Conviene subrayarse que, a pesar de que en 2015 y 2016 Etiopía vivió su peor sequía en 50 años, con 10,2 millones de víctimas, el Gobierno de Etiopía ha gestionado con éxito los efectos de la misma, registrando una tasa promedio de crecimiento del PIB del 8%. De este modo, se destacan avances en la reducción del nivel de pobreza nacional del 29,6% en 2010 al 23,4% a finales de 2015, y con una previsión de un nivel del 16,7% en 2020, en la reducción de la mortalidad materna e infantil, o en la lucha por la igualdad de género, con un índice de mujeres representantes públicas de un 48% en 2016 (Gobierno de Etiopía, 2017: 29).

En esta línea, Namibia ha mejorado el coeficiente de Gini, indicador que sirve para medir las desigualdades, durante los últimos cinco años de 0,58 a 0,56. Esta mejora puede atribuirse a las políticas y programas destinados a la reducción de la pobreza. Además, durante la década anterior a la presentación del informe (2008-2017), Namibia ha registrado un promedio de 3,7% anual de crecimiento económico, logrando, a su vez, disminuir el nivel de pobreza durante la última década, lo que ha resultado en una caída del 28,8% al 17,4%.

A pesar de estos avances, Namibia sigue estando entre los 10 países más desiguales del mundo, persistiendo las desigualdades en relación con el acceso a ingresos sostenibles,

alimentos, agua, energía y servicios básicos. Además, en términos de crecimiento económico, durante los últimos dos años anteriores a la presentación del INV (2016 y 2017), se aprecia una caída al 1,2% de crecimiento que afecta negativamente al desarrollo industrial y a las inversiones extranjeras (Gobierno de Namibia, 2018: 12).

En términos de análisis global, tras la lectura de los INV, puede observarse cómo todavía existen lagunas generalizadas por parte de los países en la comprensión de las distancias existentes hasta el cumplimiento de las metas de los ODS. En este sentido, de forma generalizada, puede observarse, como una crítica aplicable a los cuatro informes analizados, la falta de comprensión sobre las medidas y recursos necesarios para alcanzar los ODS, apreciándose una escasa atención a los recursos financieros que deben destinarse al efecto y a las fuentes de tales fondos.

Mecanismos de recopilación de información, seguimiento y evaluación de la implementación de los ODS

Uno de los principales retos para la adecuada consecución de los ODS consiste en la adopción de mecanismos, así como la dotación de recursos al efecto, para la evaluación y el seguimiento del cumplimiento de los ODS. En el último informe de 2019 del SDG Center for Africa and Sustainable Development Solutions Network, se subraya, en su análisis presentado sobre la implementación de los ODS en el continente africano, la prevalencia de carencias metodológicas y de estudio de los datos recopilados: casi la mitad de las 169 metas no están cuantificadas y solo se presentan datos relativos al 40% de los indicadores de los ODS (2019: 9).

Además, de acuerdo con dicho estudio, se observan grandes disparidades en todo el continente en los recursos destinados para la realización de estadísticas, así como desafíos comunes relacionados con las capacidades técnicas para la recopilación y el tratamiento de los datos y para la aplicación de estándares estadísticos internacionales y de las nuevas tecnologías al efecto. Del mismo modo, si bien la armonización de la Agenda 2030 y la Agenda 2063 de la Unión Africana se inició en 2018, la integración de ambos marcos para el análisis, la evaluación y el seguimiento de la información recopilada sigue inconclusa en la actualidad.

Para hacer frente a dicho desafío, el Reino de Marruecos ha constituido la Oficina del Alto Comisionado de Planificación, institución responsable de la recopilación de la información, la publicación de informes y estadísticas y la observación del grado de cumplimiento de los ODS, creándose a su efecto un índice general calculable para supervisar y evaluar los ODS de una manera periódica (Gobierno de Marruecos, 2020: 208).

Por su parte, Senegal destaca, en su INV de 2018, como uno de sus principales obstáculos para la implementación efectiva de los ODS, la falta de información relativa

a los indicadores de evaluación de los ODS. Es por ello que, en 2015, se adopta por decreto un marco de seguimiento y evaluación de las políticas públicas (CASE), bajo la autoridad del presidente de la República. La implementación del plan de trabajo del CASE ha permitido asegurar y facilitar el seguimiento de los ODS, así como mejorar el nivel de información recopilada sobre los indicadores de los ODS (68,5%, de acuerdo con el INV de 2017). Sin embargo, siguiendo un enfoque estricto, solo el 35,1% de los indicadores de los ODS son objeto de evaluación. De hecho, como revela el propio informe, los ODS 11 y 14 no pueden, por el momento, ser objeto de una evaluación exacta, quedando pendientes medidas necesarias “para fortalecer las capacidades organizativas, técnicas y estadísticas de los actores para el seguimiento de los ODS” (Gobierno de Senegal, 2017: 12).

En el caso de Namibia, se observa también la falta de mecanismos de evaluación, seguimiento y recopilación de información como uno de los principales retos aún pendientes (Gobierno de Namibia, 2018: 16). A tal efecto, se han constituido las siguientes instituciones responsables de evaluación de los ODS: el Foro de Socios para el Desarrollo al más Alto Nivel, el Comité Directivo Nacional, compuesto por altos funcionarios, y la Oficina de Evaluación que depende de la Comisión Nacional de Planificación (NPC). Al mismo tiempo, se observa en el INV la falta de recursos financieros destinados a actuaciones estadísticas, fundamental para la implementación adecuada de los ODS (Gobierno de Namibia, 2018: 5).

Etiopía, a diferencia de los casos anteriores, sí presenta en su informe de 2017 un sistema institucionalizado, inclusivo y participativo de recopilación de información, evaluación y seguimiento de los ODS. En su IVN, informa que la recopilación de los datos sigue tres metodologías diferenciadas: el análisis de la legislación, las políticas públicas y los planes de desarrollo existentes, la recopilación de datos estadísticos de fuentes oficiales, incluida de la Agencia Central de Estadística (CSA) y de otras instituciones gubernamentales, y la realización de consultas nacionales inclusivas (a nivel federal y regional) sobre los borradores redactados previamente del informe presentado (Gobierno de Etiopía, 2017: 4). La CSA y la EMA (Agencia de Cartografía de Etiopía) son constituidas como las entidades responsables de elaborar y difundir la información basada en estudios y encuestas, mientras que el NPC, institución directamente vinculada con Presidencia del Gobierno, es responsable de la implementación del GTP II.

Procesos de participación ciudadana en la implementación de los ODS y las medidas de sensibilización adoptadas

El compromiso con la necesaria comunicación con la ciudadanía y con la sociedad civil en la implementación de los ODS sigue siendo otro de los desafíos más presentes para el éxito de la implementación de los ODS en el continente africano. A la luz del análisis de los INV presentados por los cuatro países seleccionados, constituye una cuestión que debe ser mejorada.

De acuerdo con el INV presentado en 2020, Marruecos ha realizado importantes esfuerzos para iniciar reformas y programas sectoriales orientados a asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la elaboración de políticas públicas y, en general, en el desarrollo del país. La aprobación de la ley sobre el derecho de acceso a la información, sin duda alguna, constituye un importante punto de inflexión en la protección de los derechos de la ciudadanía, permitiéndose el acceso público a la documentación de las administraciones e instituciones públicas¹.

En la elaboración del informe presentado, a su vez, destaca la aplicación del enfoque participativo, organizándose una consulta con la sociedad civil, como parte de la cooperación entre la Alta Comisión de Planificación (HCP), el Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras diez agencias de la ONU. Sin embargo, de dicha consulta se revela cómo la participación de las asociaciones en reuniones sobre los ODS siguen siendo, en general, muy limitada, ya que alrededor de dos tercios (61,2%) de las asociaciones consultadas no participaron en ninguna reunión relacionada con los ODS y solo el 10,7% participó en las consultas nacionales organizadas en 2016 y en 2019. En cuanto a los foros internacionales sobre desarrollo sostenible, solo el 11,6% de las asociaciones consultadas participó en el Foro Regional Africano y menos del 1% (una sola asociación) participó en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (Gobierno de Marruecos, 2020: 202).

Senegal, en su informe de 2018, presenta una buena práctica de inclusión de los actores de la sociedad civil. En aras de fomentar un enfoque participativo e inclusivo, el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil, en el marco del Consejo de Organizaciones No Gubernamentales de Apoyo al Desarrollo (CONGAD), ha realizado consultas y talleres colaborativos en varias regiones sobre el principio de “no dejar a nadie atrás” y sobre los ODS. Las organizaciones de la sociedad civil para el seguimiento de los ODS (POSCO 2030) también participaron en la elaboración del informe nacional presentado por el gobierno senegalés. Además, como parte de la implementación de su política económica y social, se realiza cada año un proceso llamado “Revisión Anual Conjunta” (JAR) con la participación de todos los actores interesados.

Sin embargo, la labor de sensibilización sigue constituyendo un desafío pendiente. A pesar de los esfuerzos de popularizar los ODS y de ejecutar políticas de protección social y programas de equidad territorial, que han permitido tener en cuenta a las personas en riesgo de exclusión, deben incrementarse los esfuerzos de difusión y el fortalecimiento del registro nacional unificado para abordar las necesidades específicas de las personas vulnerables (Gobierno de Senegal, 2018: 9).

Otra buena práctica que debe ser destacada viene constituida por las consultas y debates celebrados al efecto por el Gobierno de Etiopía. De acuerdo con el INV

¹ Reino de Marruecos, Ley n° 31-13, publicada en BO n° 6670, de 3 de mayo de 2018.

presentado en 2017, todos los actores interesados, incluidos los representantes públicos, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones no gubernamentales, así como las asociaciones de diversos sectores profesionales, las asociaciones de mujeres, las asociaciones de jóvenes y las entidades representantes de personas con diversidad funcional, participaron en las consultas nacionales. Las consultas nacionales realizadas a nivel regional se complementaron con debates grupales temáticos sobre cuatro ejes: el principio de “no dejar a nadie atrás”, la erradicación de la pobreza y la promoción de la prosperidad en un mundo cambiante, la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, y, por último, el fortalecimiento de los medios de implementación de los ODS en Etiopía (Gobierno de Etiopía, 2017: 6).

La falta de una comunicación adecuada entre los diferentes actores implicados es considerada como otro de los obstáculos a superar en la implementación de los ODS en Namibia (Gobierno de Namibia, 2018: 16). Sin embargo, debe destacarse como una buena práctica las campañas de sensibilización realizadas para los representantes públicos, las autoridades locales, la sociedad civil, la academia y las organizaciones de desarrollo, por medio de consultas celebradas a nivel nacional y subnacional en el marco del 5º Programa Nacional de Desarrollo, en las que han sido abordadas tanto la implementación de los ODS como de los objetivos de la Agenda 2063 de la Unión Africana, otorgándole especial protagonismo a la radio como medio de comunicación. A su vez, el informe establece compromisos específicos sobre futuras medidas de sensibilización, como el apoyo previsto a la traducción de los ODS a los diversos idiomas locales existentes a lo largo del país (Gobierno de Namibia, 2018: 11).

Conclusiones

Del análisis de los INV de los países africanos objeto de estudio, pueden observarse claros avances en la implementación de tres objetivos: el ODS 5 (igualdad de género), el ODS 13 (lucha contra el cambio climático) y el ODS 15 (la vida de los ecosistemas terrestres). Sin embargo, los resultados de la implementación de los ODS sobre los que se dispone de información suficiente (erradicación de la pobreza, lucha contra la desnutrición y la mortalidad materna, educación inclusiva, equitativa y de calidad, acceso a la electricidad y al agua potable) ponen de manifiesto que, en todas las regiones africanas, excepto en el norte de África, es muy poco probable que puedan lograrse los ODS en su totalidad (Sustainable Development Goals Center for Africa, 2019: 9).

A todo ello, habrá que añadirle el impacto, aún incierto, provocado por la pandemia de la COVID-19, sobre los avances y desafíos ya presentes a consecuencia de sus efectos negativos directos, sobre la economía en su conjunto, e indirectos, a través del impacto generado en los principales socios de tales países. Marruecos, el único de los cuatro países seleccionados que ha presentado un INV en 2020, ya ha subrayado que, a pesar de la reacción temprana y de los fondos destinados al efecto, esta pandemia le

ha generado unas pérdidas de 8,9 puntos en el segundo trimestre de 2020 (Gobierno de Marruecos, 2020: 14).

En cualquier caso, el éxito del cumplimiento de los ODS depende, en gran medida, del compromiso político de los Estados. Del presente estudio puede deducirse, como factor positivo común, la elevada institucionalización de la Agenda 2030 por medio de su integración en los ordenamientos jurídicos, la adopción de planes y estrategias al efecto y la constitución de instituciones y entidades responsables de su efectiva ejecución. Se observa, a su vez, una amplia variedad de mecanismos de coordinación interinstitucional para la implementación de los ODS.

Del mismo modo, debe destacarse el valor de la propia elaboración previa de los INV y de su presentación ante el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas como una oportunidad única que sirve para la inclusión de todos los actores relevantes y para el análisis y la identificación de aquellas áreas en las que se requiere de un mayor apoyo o dedicación de recursos. En este sentido, se han observado desafíos acuciantes que deben ser atendidos para un cumplimiento efectivo de los ODS como: la falta de previsión de fondos necesarios, la debilidad de los procesos de recopilación de información y supervisión y seguimiento de la implementación de los ODS y la necesidad de mejora de los mecanismos y las medidas de participación ciudadana y de comunicación con la sociedad civil en su conjunto, con miras a fomentar la apropiación de los ODS y la acción colectiva.

Bibliografía

- GOBIERNO DE SENEGAL (2017): Objectifs de Développement Durable, Revue Nationale Volontaire. Rapport final, junio, en https://f94cb71c-e64a-47ec-a9f2-250def04aa82.filesusr.com/ugd/32519f_a6691946abe54eaaab30494fbf84057e.pdf
- KAYIZZI-MUGERWA, S.; ANYANWU, J. C. y CONCEIÇÃO, P. (2014): “Regional Integration in Africa: An Introduction”, *African Development Review*, vol. 26, nº 1, 2014.
- KIMANI, B. (2016): “El empoderamiento de las mujeres, clave para el desarrollo de África”, *Femeris*, vol. 1, nº 1-2.
- MILLENNIUM INSTITUTE (2017): “Le Sénégal à l’horizon 2030: Analyse de scénarii de progrès vers les ODD”, Direction de la Planification, Senegal.
- REINO DE MARRUECOS (2020): Examen National Volontaire de la Mise en Ouvre des Objectifs de Développement Durable, en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26406VNR_2020_Morocco_Report_French.pdf
- REPÚBLICA DE NAMIBIA (2018): Implementation of Sustainable Development Goals. Voluntary National Review, en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19880New_Version_Full_Voluntary_National_Review_2018_single_1_Report.pdf

- REPÚBLICA FEDERAL DEMOCRÁTICA DE ETIOPIA: The 2017 Voluntary National Reviews on SDGs of Ethiopia: Government Commitments, National Ownership and Performance Trends, en <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16437Ethiopia.pdf>
- SANAHUJA, J. A. (2018): “Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, en D. M. Verdiales López *et al.* (coords.), *Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, pp. 27-54.
- SDG CENTER FOR AFRICA AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (2019): Africa SDG Index and Dashboards Report.

8

Balance de los Informes Nacionales Voluntarios en Asia y Pacífico: Azerbaiyán, Filipinas, Indonesia y Turquía*

Balance of the Voluntary National Reports in Asia and Pacific: Azerbaijan, The Philippines, Indonesia and Turkey

FERNANDO E. NUÑO SANTANA**



PALABRAS CLAVE

ODS; Asia y Pacífico; Cambio climático; Inclusión; Participación ciudadana.

RESUMEN La relación entre el crecimiento sostenido que vive Asia en el último decenio y su reflejo en el avance real de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es el objeto de análisis en este artículo, que pretende una aproximación a la compleja realidad de Asia y Pacífico a través de la revisión de los Informes Nacionales Voluntarios de cuatro países en tres subregiones, así como los cruces de caminos y vías paralelas que definen el crecimiento, la equidad y el desarrollo en la región.

KEYWORDS

SDG; Asia and Pacific; Climate change; Inclusion; Citizen participation.

ABSTRACT The relationship between the sustained growth that Asia is experiencing in the last decade and its reflection in the real progress of the Sustainable Development Goals is the object of analysis in this article, which seeks an approach to the complex reality of Asia and the Pacific through the review of the National Voluntary Reports of four countries in three subregions, as well as the crossroads and parallel roads that define growth, equity and development in the region.

* Recibido: 13 de septiembre de 2020. Aceptado: 30 de octubre de 2020.

** **Fernando E. Nuño Santana** es profesor de Relaciones Internacionales y Procesos de Cohesión en Asia y Pacífico de la Universidad Complutense de Madrid y experto sénior asociado en las áreas de evaluación y gestión por resultados del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha gestionado intervenciones de Cruz Roja y Médicos del Mundo como jefe de misión en Kosovo (1999-2001) y coordinador de la Operación de Acción Humanitaria y Reconstrucción en Indonesia y Sri Lanka tras el tsunami (2004-2006).

MOTS CLÉS

ODD; Asie et Pacifique; Changement climatique; Inclusion; Participation citoyenne.

RÉSUMÉ

La relation entre la croissance soutenue qu'a connue l'Asie au cours de la dernière décennie et son reflet dans la progression réelle des Objectifs de Développement Durable est l'objet d'une analyse dans cet article, qui cherche une approche de la réalité complexe de l'Asie et du Pacifique à travers de la révision des Examens Voluntaires Nationaux de quatre pays dans trois sous-régions, ainsi que les carrefours et les routes parallèles qui définissent la croissance, l'équité et le développement dans la région.

Introducción y visión regional

El tema focal del VI Foro de Asia y el Pacífico sobre Desarrollo Sostenible, al que asistieron representantes de 46 Estados asiáticos y oceánicos en marzo de 2019 en Bangkok, fue “El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad”. Las sesiones del foro pusieron sobre la mesa una serie de cambios necesarios para promover la inclusión, la igualdad y el empoderamiento de todas las personas en el marco de los esfuerzos por implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluida su aspiración central de “no dejar a nadie atrás”. Asia es el continente que experimenta a nivel global un mayor crecimiento sostenido en las últimas décadas. La mayoría de los países asiáticos destacaron en las conclusiones del foro los progresos realizados en las esferas de reducción de la pobreza, la mejora de la calidad y el acceso a la educación y la salud, pero apuntan también al aumento de desigualdades en la región.

Los niveles de cohesión de las estrategias regionales y subregionales encaminadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son asimétricas y dependen, en buena medida, del grado de cohesión y coordinación subregional. Este factor es claramente identificable en procesos como el de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), en el cual se percibe una buena coherencia entre las prioridades y las estrategias a desarrollar a nivel nacional y subregional, reflejadas en los Informes Nacionales Voluntarios (INV) de varios países socios de ASEAN, como son los casos de Indonesia y Filipinas.

En Asia y Oceanía, un total de 56 estados presentaron al menos un INV en el periodo 2016-2020. Entre ellos, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Nepal, Qatar, Samoa y Turquía presentaron dos exámenes voluntarios en el último lustro. En perspectiva global, algo menos de un tercio de los países que han presentado varios informes (29,73%) se encuentra en Asia y Oceanía.

Los países de desarrollo medio han sido hasta ahora los más interesados en la rendición de cuentas, aunque el foco y el nivel de los avances han resultado desiguales.

Mientras algunos estados asiáticos, como Indonesia, Filipinas y Azerbaiyán destacan un esfuerzo de mayor profundidad en el análisis de los avances de unos pocos ODS, otros países amplían el análisis a la mayoría o a los 17 ODS, pero con carencias en la mención sobre las metodologías aplicadas y los cauces de seguimiento.

Entre los países más desarrollados o emergentes de Asia, India fue la única que presentó dos informes, en 2017 y 2020. La República Popular China solicitó retirarse de la iniciativa en 2020, aunque llegó a presentar un único informe en 2016. Australia, Nueva Zelanda y Japón han presentado un informe en el periodo 2016-2020, mientras que Irán, Islas Marshall, Myanmar, la República Democrática Popular de Corea, Tuvalu y Yemen no han presentado ninguno hasta ahora.

Para analizar el grado de implementación de la Agenda 2030 en Asia y Oceanía, es preciso aumentar el foco subregional en la revisión de las acciones desarrolladas por Azerbaiyán, Filipinas, Fiyi, Indonesia y Turquía. Azerbaiyán, situada en la subregión de Asia del Oeste, es una de las exrepúblicas soviéticas más activas en la creación de una hoja de ruta que logre acelerar la implementación de los ODS, objetivo que destaca su presidente, Ilham Aliyev, en la introducción del último INV presentado. Filipinas e Indonesia, estados archipelágicos del Sureste asiático, son países fundadores de la ASEAN, y suman datos relevantes sobre cómo los avances coordinados a nivel subregional pueden acelerar también los avances a nivel nacional de la Agenda 2030. Turquía, en el extremo asiático occidental, aporta evidencias sobre cómo compaginar la implementación de los ODS a nivel nacional con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, plantea una visión política del desarrollo en el país en la introducción del último INV.

Azerbaiyán, Filipinas, Indonesia y Turquía son 4 de los 11 países de Asia y Oceanía que han presentado dos exámenes voluntarios en el periodo 2016-2020, lo que permite un análisis con una cierta perspectiva evolutiva. Fiyi, que ha presentado un solo informe hasta ahora, es un ejemplo representativo de los países de Oceanía, que nos permite un acercamiento al abordaje de los ODS desde los estados pequeños del Pacífico.

Nacionalización y apropiación

En el proceso de implementación de la Agenda 2030, la mayoría de los exámenes nacionales voluntarios destacan la progresiva vinculación de los ODS con los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y las estrategias sectoriales. Esta sincronización entre las agendas internacionales y nacionales ha servido para que la experiencia acumulada, los mecanismos institucionales generados y la apropiación proporcionen una base sólida para el avance de los ODS. El análisis revela que la mayoría de los objetivos se han incorporado en las políticas públicas y la legislación proporciona un marco adecuado para la implementación. Teniendo en cuenta la política, la estrategia y la legislación, hay margen para mejorar las prácticas y los proyectos.

Al mismo tiempo, la mayoría de los países analizados inciden en el hecho de que el desarrollo de la Agenda 2030 hacia el interior de las fronteras nacionales queda influenciado por los acontecimientos internacionales, en especial aquellos en ocurren en los países fronterizos. Turquía, por ejemplo, recuerda que su AOD ronda los 8,6 mil millones de dólares, con una relación con el Producto Nacional Bruto (PNB) del 1,10%. Turquía es uno de los pocos países que cumple el objetivo de destinar al menos el 0,7% de su PNB a la AOD. Aproximadamente 3,6 millones de sirios que se han refugiado hasta la fecha en Turquía pueden acceder a los servicios públicos educativos y sanitarios, además de la ayuda humanitaria. En otro escenario asiático, el conflicto de Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán es otro ejemplo de amenaza para la seguridad y cooperación, en este caso en el sur del Cáucaso, que afecta al desarrollo de la Agenda 2030. La ocupación de una quinta parte del territorio de Azerbaiyán por Armenia continúa afectando al modo de vida de miles de desplazados internos y al avance de los ODS, especialmente el Objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

Los IVN piden a los Estados miembros que incluyan información sobre cómo crean el proceso de apropiación nacional, incluyendo información sobre la forma en que las partes interesadas están involucradas en la identificación de prioridades y la selección de objetivos e indicadores para su progreso. Los esfuerzos de los gobiernos nacionales y locales para localizar la Agenda 2030 a niveles subnacionales también son parte de la generación de apropiación. Una parte importante de la participación de las partes interesadas en el proceso de nacionalización recae en los esfuerzos por consultar las prioridades. Si bien ninguno de los Estados asiáticos informa sobre el uso de encuestas y comentarios públicos en línea como parte de su proceso de nacionalización, la mayoría de los Estados miembros que presentaron IVN (Fiyi, Irak, Kazajistán, Kuwait, Mongolia, Nauru, Omán, Pakistán, Timor Este, Turquía, Turkmenistán, Vanuatu) hacen hincapié en la celebración de reuniones públicas, reuniones de consulta y talleres para generar apropiación durante 2019.

En el contexto de Oceanía, Fiyi desarrolló un proceso emblemático que incluyó 800 foros públicos en los últimos cuatro años, incluidas dos rondas de consultas públicas sobre cuáles son las prioridades en la que debería centrarse el gobierno. Entre los objetivos de las consultas estuvo el de preparar el presupuesto gubernamental anual.

Uno de los componentes destacables en las políticas nacionales de Asia y Pacífico es cómo se articularon la integración y participación de los jóvenes en los órganos de decisión sobre asuntos relacionados con los avances de los ODS. Los consejos juveniles han surgido como un mecanismo para algunos países que empoderan a los jóvenes y ayudan a generar flujos importantes de apropiación a nivel nacional. Los países de Oceanía han sido especialmente activos (Nauru, Tonga, Vanuatu) al dar protagonismo a los consejos juveniles como parte de la implementación de la Agenda 2030. Estos tienden a enfocarse en crear apropiación nacional y proporcionar retroalimentación sobre las iniciativas existentes. Por su lado, Azerbaiyán ha invertido en iniciativas de innovación y procesos *aceleradores* de los ODS en los últimos dos años, atrayendo

220 propuestas de jóvenes empresarios, investigadores y científicos azerbaiyanos que centraron sus iniciativas de emprendimiento en la búsqueda de soluciones a algunos de los principales desafíos para la implementación de la Agenda 2030.

Cambio climático, desigualdad y empleo

Los cinco países analizados coinciden al enfocar sus avances nacionales especialmente en los ODS 4 (Educación de calidad), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y 13 (Acción climática). Dos de las principales conclusiones del VI Foro de Asia y el Pacífico sobre Desarrollo Sostenible apuntan a una relación cada vez más estrecha entre los efectos del cambio climático y las diferencias de ingresos, distribución de la riqueza y desigualdad en el acceso a los recursos, oportunidades de empleo, acceso a la tecnología y a la protección social, y los efectos de todo ello en las poblaciones vulnerables y marginadas. El foro destacó los especiales efectos del cambio climático en la región, donde se ubican algunos de los mayores emisores de CO₂ del planeta.

Varios estados de la región destacaron en sus INV que un enfoque inclusivo del cambio climático podría acelerar los avances y que se podrían adoptar medidas comunes como la creación de una infraestructura industrial y de comunicaciones más resiliente. Apuntan también sobre la necesidad de aumentar las alianzas para el desarrollo sostenible de carácter inclusivo y entre actores múltiples interesados. La cooperación internacional, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular siguen siendo abordajes valiosos para la mayoría de los países asiáticos con el fin asegurar la implementación de la agenda 2030.

Indonesia, un país con un crecimiento constante del 5% anual en los últimos cuatro años, es uno de los países que más datos aporta en su INV para visibilizar los avances: la tasa de pobreza disminuyó de 11,25% a 9,82%, el índice de Gini disminuyó de 0,414 a 0,384 y la tasa de desempleo femenino disminuyó de 6,4% a 5,3% en el último lustro. Filipinas también incluye avances cuantitativos, como la disminución de la tasa de desempleo al 5,3% en 2018, la más baja registrada desde 2005. Desglosados por sexo, las tasas de desempleo masculino y femenino son 5,4% y 5,1%, respectivamente, mientras la tasa nacional de subempleo se redujo en 2,1 puntos (bajó del 18,5% en 2015 al 16,4% en 2019). El informe filipino también aporta luces sobre la evolución de algunas dinámicas nacionales en el ámbito laboral: el número de personas económicamente activas disminuyó en el último año, con la escolarización como una de las principales razones de quienes abandonaron la fuerza laboral. Esto se refleja en la disminución del trabajo familiar no remunerado, que se asocia al resultado de programas y políticas que fomentan la participación escolar de los jóvenes. Por su parte, Azerbaiyán centra el análisis en la progresión nacional en la última década. Así, por ejemplo, menciona que la tasa de desempleo bajó del 5,6% a 5,0% en el periodo 2010-2017 (descenso del 4,4% a 4,1% en el desempleo masculino y del 6,9% a 5,9% entre mujeres), sin especificar los datos más actuales. En el Pacífico, Fiyi también

destaca en su informe el avance en la creación de empleo, con un descenso del desempleo tanto de las mujeres (13,0% en 2007 a 7,8% en 2017) como de los hombres (6,5% en 2007 a 3% en 2017).

Pese a los buenos indicadores sobre tasa ocupacional, los INV analizados hacen escasas menciones a cómo se mide la calidad del empleo y coinciden en que un ámbito que es preciso fortalecer es la mejora de las legislaciones relacionadas con el mercado de trabajo, que incluya reglamentos sobre empleo y protección social, lucha contra la discriminación, seguridad y salud ocupacional, identificación de formas de trabajo inaceptables, salarios mínimos y negociación colectiva. La mayoría de los exámenes coinciden en señalar que estas instituciones del mercado de trabajo aplicadas adecuadamente resultan fundamentales, no solo para lograr el ODS 8, sino para alcanzar además aquellos objetivos interrelacionados relativos a la erradicación de la pobreza (ODS 1), el logro de la igualdad de género (ODS 5), la reducción de las desigualdades (ODS 10) y la promoción de instituciones justas (ODS 16).

Asociado con este ámbito de análisis, casi todos los países asiáticos apuntan a la necesidad de aumentar las inversiones en protección social universal, accesible y que tenga en cuenta las cuestiones de género, de conformidad con el nivel mínimo de protección social. El establecimiento de un salario mínimo adecuado es una de las herramientas destacadas para apoyar los ingresos de quienes se encuentran en la parte inferior de la distribución de la renta. Otro aspecto sobre el que inciden los exámenes nacionales es que para lograr la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor se requieren políticas destinadas a combatir las prácticas discriminatorias y los estereotipos basados en el género, en particular respecto del valor del trabajo de las mujeres. También son precisas políticas eficaces en materia de maternidad, paternidad y licencia parental, así como la promoción de un mejor reparto de las responsabilidades familiares.

Invertir en mejores sistemas estadísticos

Una de las lagunas sobre la que casi todos los exámenes nacionales asiáticos alertan es la necesidad de invertir más en los sistemas estadísticos nacionales, que no logran satisfacer la demanda de más, y mejores datos en relación con los objetivos y metas mundiales. Por ejemplo, respecto al ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) se observa su amplitud y complejidad para avanzar en su consecución. Precisa de la planificación integrada de una amplia gama de agentes, incluidos los ministerios de economía, medioambiente y trabajo, los gobiernos locales, los sindicatos, las organizaciones empresariales, el sector privado, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con especial incidencia en las opiniones de los grupos marginados.

Para identificar y acotar la dimensión de las poblaciones meta parece inaplazable la inversión en métodos estadísticos eficaces. Sin ella, no es posible evaluar el impacto

de las legislaciones y los marcos normativos para la acción contra la explotación laboral, en especial en ámbitos como el trabajo infantil.

De los informes analizados, únicamente el presentado por Turquía recoge cierto nivel de detalle sobre cómo realizó el seguimiento de los indicadores para medir el avance de los ODS, y se asignaron responsabilidades a los ministerios para 83 indicadores en 2019. El informe reconoce que la proporción de indicadores producidos es mayor para medir los ODS 3, 7 y 9 y hay carencias para medir los indicadores de los ODS 1, 2, 12, 13 y 14.

Respecto a los progresos en los ODS priorizados, Azerbaiyán y Filipinas destacan en sus INV mediciones de avance relacionadas con los ODS de 2019: 4 (Educación de calidad), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), 10 (Reducción de las desigualdades), 13 (Acción por el clima), 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos). Turquía considera su progreso más significativo en los ODS 1 (Reducción de la pobreza), 3 (Salud y bienestar), 6 (Agua limpia y saneamiento), 7 (Energía limpia y accesible), 9 (Industria, innovación e infraestructuras) y 11 (Ciudades y comunidades sostenibles). Indonesia y Fiyi destacan avances en todos los ODS, aunque el nivel de detalle de los datos aportados para su validación es muy variable en cada uno de los objetivos revisados.

Participación ciudadana, asignatura pendiente

Las metodologías de sensibilización son elegidas por la mayoría de los países de Asia y Oceanía como un primer paso para involucrar a las partes interesadas en la implementación de la Agenda 2030. Los gobiernos consideran que proporcionan la base para informar a los ciudadanos sobre los compromisos adquiridos, pero, sobre todo, para generar una apropiación amplia, apoyar la implementación y articular modelos de participación ciudadana. En 2017, más del 90% de los INV (39 de 43) se refirieron a actividades de sensibilización (ya sea por parte del gobierno o de actores no estatales), mientras la información sobre actividades de sensibilización solo era recogida por 41 de los 47 países informantes (87%) en 2019.

La mayor parte de las actividades de sensibilización se presentan en forma de esfuerzos de los gobiernos para informar al público. Es decir, no se estimula una amplia corriente participativa. En 2019, la revisión de los IVN revela que 44 actividades de sensibilización se desarrollaron con el objetivo de informar, mientras tan solo 11 tenían el foco en la participación de actores clave, 6 actividades desarrolladas respondían a una metodología de consulta, 3 buscaban la colaboración entre actores clave y 5 buscaban el empoderamiento de sectores de la ciudadanía.

Las actividades de sensibilización más comúnmente desarrolladas por países asiáticos son campañas de sensibilización (Camboya, Israel, Pakistán, Filipinas, Tonga,

Turquía, Turkmenistán), generación de sitios web oficiales específicos (Azerbaiyán y Filipinas) y conferencias específicas centradas en la Agenda 2030 (Azerbaiyán). Por el contrario, estos países no hacen mención sobre el uso de redes sociales o medios de comunicación como medios para favorecer los procesos de flujo de información y apropiación y tampoco informan de la traducción de la Agenda 2030 a los idiomas locales.

Con respecto a los países que han enviado IVN más de una vez, la revisión encontró una tendencia a proporcionar más información sobre sensibilización en su primer informe que en el segundo. Turquía es el único país en el que no se identifican actividades de sensibilización en su primer y segundo informes. Colectivamente, los países restantes redujeron a la mitad las actividades de sensibilización identificadas en los segundos informes presentados. Azerbaiyán presentó actividades de sensibilización en su primer informe, pero no en el segundo.

Un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de la participación fue desarrollado por Turquía, que ha implementado dos procesos de INV. El país desarrolló una base de datos nacional en línea con las mejores prácticas sobre ODS. Los sectores público y privado, la Academia, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil contribuyeron a la base de datos, que incluye 400 buenas prácticas. El gobierno trabajó con siete instituciones coordinadas de partes interesadas u organizaciones *paraguas* para poner en funcionamiento la base de datos. Cada organización informó a su respectivo grupo de partes interesadas de la base de datos, lo que permitió aportaciones de más de 350 organizaciones de diferentes sectores. El gobierno planea dar seguimiento a los esfuerzos señalados en la base de datos para tomar nota de las actividades que tienen los impactos más significativos en los ODS.

Conclusiones

Los países de Asia y Pacífico han reflejado en sus últimos INV un proceso de nacionalización de los ODS y de alineación de las estrategias existentes con objetivos e indicadores priorizados, integrando “procesos aceleradores” en los presupuestos estatales. Con el fin de lograr una apropiación amplia de la Agenda 2030, es necesario además que los estados de Asia y Pacífico articulen modelos que mejoren la participación ciudadana.

La mayoría de los INV incluyen mediciones de avance relacionadas, principalmente, con mejoras en la educación de calidad, el trabajo decente y la reducción de las desigualdades, destacando los esfuerzos nacionales y subregionales en la acción por el clima, las iniciativas de paz, justicia e instituciones sólidas; y, la generación de alianzas para lograr los objetivos.

El marco estadístico y otras complejidades relacionadas con el análisis de datos siguen siendo un desafío importante para la mayoría de los países de la región. Es preciso

mejorar los sistemas estadísticos nacionales para definir mejor la relación entre los objetivos, las poblaciones metas y un análisis más preciso de los avances en los indicadores de los ODS.

Bibliografía

- KINDORNAY, S. y GENDRON, R. (2020): *Progressing National SDG Implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum in 2019*, Canadian Council for International Cooperation, Ottawa.
- ECOSOC (2020): *Manual para la preparación de los exámenes nacionales voluntarios*, en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1901710122018_Trad_Gua_VNR_2018_ES_UPDATE_FINAL.pdf
- (2019): Contribución del Sexto Foro político de alto nivel de Asia y el Pacífico sobre Desarrollo Sostenible, Bangkok.
- REPUBLIC OF AZERBAIJAN (2019): *Second Voluntary National Review, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Baku.
- REPUBLIC OF FIJI (2019): *Voluntary National Review, Fiji's Progress in the Implementation of the Sustainable Development Goals*, Suva.
- REPUBLIC OF INDONESIA (2019): *Voluntary National Review, Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*, Yakarta.
- REPUBLIC OF TURKEY (2019): *Turkey's sustainable development goals. 2nd VNR 2019, Strong ground towards common goals*, Ankara.
- THE PHILIPPINES (2019): *2019 Voluntary National Review of the Philippines. Review of the status of the implementation of the Sustainable Development Goals in The Philippines focusing on empowering people and ensuring inclusiveness and equality*, Manila.
- UNITED NATIONS: *Multi-stakeholder engagement in 2030 Agenda implementation: A review for Voluntary National Review Reports (2017-2019)*, Department of Economic and Social Affairs (DESA).

9

Análisis de los Informes Nacionales Voluntarios en Europa: Suiza, Finlandia, Eslovenia y España*

Analysis of the Voluntary National Reports in Europe: Switzerland, Finland, Slovenia, and Spain

JOSÉ MIGUEL CALVILLO CISNEROS**



PALABRAS CLAVE

ODS; Agenda 2030; Desarrollo sostenible; Consumo energético; Sociedad civil.

RESUMEN El proceso de análisis y evaluación de las acciones implementadas por los Estados en el marco de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es un elemento trascendental para el seguimiento de los compromisos adquiridos con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible en nuestra sociedad internacional. Los Informes Nacionales Voluntarios se han convertido en un componente crítico de la Agenda 2030 y los ODS en cada uno de los Estados. En Europa solamente cuatro Estados han presentado dos informes desde el inicio de la implementación de la Agenda 2030.

KEYWORDS

SDG; 2030 Agenda; Sustainable development; Energy consumption; Civil society.

ABSTRACT The analysis and evaluation of the actions implemented by the States in the framework of the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals are transcendental for the follow-up of the commitments acquired to achieve sustainable development in our international society. Voluntary National Reports have become a critical component of the 2030 Agenda and the SDGs in each of the States. Only four Europe States have submitted two reports since the beginning of the implementation of the 2030 Agenda.

* Recibido: 21 de septiembre. Aceptado: 29 de octubre.

** José Miguel Calvillo Cisneros es profesor de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

MOTS CLÉS

ODD; Agenda 2030; Développement durable; Consommation d'énergie; Société civile.

RÉSUMÉ Le processus d'analyse et d'évaluation des actions mises en œuvre par les États dans le cadre de l'Agenda 2030 et des Objectifs de Développement Durable est un élément transcendantal pour le suivi des engagements acquis afin de parvenir à un développement durable dans notre société internationale. Les Examens Nationaux Volontaires sont devenus un élément essentiel de l'Agenda 2030 et des ODD dans chacun des États. En Europe, seulement quatre États ont présenté deux examens depuis le début de la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Introducción

La aprobación de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas supuso un compromiso político por el que se comprometen a luchar por un mundo más próspero y sostenible, la inclusión social y la igualdad a todos los niveles y la preservación del medioambiente como el único entorno en el que podemos convivir. Como parte de este proceso abierto y transversal, el seguimiento de las acciones implementadas por los Estados es un pilar fundamental para asegurar la consecución de los ambiciosos objetivos asumidos en 2015. En el centro de este seguimiento se encuentran los Informes Nacionales Voluntarios (INV) que se han convertido en un componente crítico del examen e implementación de la Agenda 2030 y los ODS en cada uno de los Estados.

A continuación, analizamos los INV presentados por cuatro Estados europeos —tres Estados miembros de la UE y uno no miembro— pero antes debemos asumir que la región de estudio cuenta con unas potencialidades y características que le diferencian de cualquier otra analizada. Por un lado, Europa es la región que mayores contribuciones ha realizado como donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y ha sido protagonista de las diferentes agendas de desarrollo internacional a lo largo de las últimas décadas y, por otro lado, siguiendo los Informes de Desarrollo Humano (IDH) elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sus Estados presentan los mejores indicadores de desarrollo humano. Además, el papel jugado por la Unión Europea (UE) ha sido clave en el proceso que condujo a la adopción de la Agenda 2030 en 2015. Estas cuestiones son fundamentales para poder comprender el resultado del examen de los INV analizados a continuación.

Los diferentes Estados europeos no tienen un comportamiento cohesionado en torno a asumir los compromisos cuantitativos y cualitativos para alcanzar los objetivos de desarrollo. Tras el papel central de la UE en el impulso de la configuración de

la Agenda 2030 y los ODS, lo cierto es que la realidad es muy diversa. Como indica Anna Ayuso:

Mientras cinco países alcanzan o superan el compromiso de destinar el 0,7% del PIB a la AOD —Luxemburgo (1%), Suecia (0,8%), Dinamarca (0,75%), Alemania (0,7%) y Reino Unido (0,7%)—, otros apenas superan el 0,1% —Eslovaquia (0,12%), Hungría (0,13%), Polonia (0,13%), República Checa (0,14%) o Grecia, (0,14%)—. Mientras algunos países están entre los cinco primeros donantes —Alemania (2º), Reino Unido (3º) y Francia (5º)—, otros apenas alcanzan cifras cercanas a algunas organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Incluso, mientras algunos han mantenido e incrementado sus aportaciones, otros los han disminuido de forma drástica o sufren altibajos, sobre todo en los últimos años debido a la crisis (Ayuso, 2017).

Esto es el reflejo de las diferencias existentes en cuanto a la implementación de las políticas de desarrollo de cada Estado, por lo que la UE debería conseguir que todos los Estados miembros actúen de forma coherente y cohesionada para una correcta consecución de los ODS. No obstante, este reto depende de la voluntad de los Estados miembros que deben ceder esa parcela de soberanía, que en la mayoría de los casos forman parte de su acción exterior.

Todos los Estados europeos, excepto San Marino, han presentado al menos un INV hasta el 2020 y solamente cuatro Estados del continente han presentado dos INV durante entre 2016 y 2020: Suiza, Finlandia, Estonia y Eslovenia —únicamente tres Estados miembros de la UE han presentado dos INV—. Por este motivo, el criterio para elegir los Estados analizados han sido que al menos hayan presentado dos INV; incluir en el examen a un Estado de la región no miembro de la UE para tener una radiografía lo más amplia posible; y analizar el caso de España por ser un ejemplo de volatilidad, en cuanto a la definición de su propia política de cooperación internacional para el desarrollo. Por ello, en el siguiente estudio se analizan los INV de Suiza, Finlandia, Eslovenia y España.

Nivel de coordinación e implementación de la Agenda 2030

Uno de los elementos comunes en los INV analizados es que todos los Estados han seguido un proceso de implementación de la Agenda 2030 liderado por las más altas instancias institucionales —presidencia del gobierno y ministerios— pero dentro de un proceso de intercambio de información con varios y diferentes sectores de la sociedad, tanto públicos como privados —*bottom up and top down*—.

En el caso de Suiza, país fuertemente descentralizado y en las que las autoridades subnacionales —cantones— juegan un papel determinante en el sistema político, se producen tres efectos: a) un programa de implementación de la Agenda 2030 a

partir de la integración de todos los niveles administrativos del Estado a través de un proceso vertical; b) un proceso profundamente participativo y deliberativo para dotar de coherencia las medidas aprobadas; y c) la participación de un amplio abanico de actores de la sociedad civil en todo el ciclo de la implementación de las acciones (identificación, ejecución, seguimiento, evaluación y en el *reporting*) (Gobierno de Suiza, 2016). La estrategia suiza pasa porque la Agenda 2030 sea una política transversal integrada en el resto de las políticas.

Por su parte, Eslovenia dirige la implementación de la Agenda 2030 desde la Oficina del Gobierno para el Desarrollo y la Política de Cohesión Europea, porque aquí se engloban casi todas las acciones de los ministerios y de las diferentes secretarías relacionadas con las temáticas de los ODS (Gobierno de Eslovenia, 2017). Finlandia ha creado un mecanismo de coordinación que dirige la Oficina del Primer Ministro, es decir, al más alto nivel. Se ha establecido un secretariado de coordinación que se encarga de preparar, coordinar y asegurar la implantación de la Agenda 2030 en las políticas nacionales (Gobierno de Finlandia, 2016). Además, se encarga de coordinar las acciones a todos los niveles de la administración con el fin de establecer una coherencia entre las políticas públicas. Este grupo de coordinación se reúne diez veces al año denotando un fuerte compromiso en el seguimiento de las acciones desarrolladas.

En España, Estado también fuertemente descentralizado, la puesta en marcha de la Agenda 2030 está siendo liderada por el gobierno de la nación a nivel de política de Estado y habiéndose nombrado a un Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030 y un Alto Comisionado para la Agenda 2030 dependiente del gobierno. La responsabilidad de las acciones implementadas queda bajo la figura del vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030. Asimismo, se ha creado una comisión mixta (Congreso-Senado) donde participan la totalidad de los grupos parlamentarios y un Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 que se ha encargado de elaborar el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 y de coordinar la acción española en torno a su puesta en marcha (Gobierno de España, 2018). En un segundo nivel, algunas comunidades autónomas han iniciado un proceso de implementación de la Agenda 2030 en sus territorios y los Grupos Locales (GGL), a través de la Federación de Municipios, han situado la Agenda 2030 y los ODS como eje de sus actuaciones.

El papel de la sociedad civil está siendo importante, aunque con diferentes roles en cada uno de los países. En Suiza, variados actores de la sociedad civil han participado en todo el ciclo de la puesta en marcha de la Agenda 2030 —identificación, formulación, seguimiento y monitoreo/evaluación— mientras que en Finlandia se otorga a la sociedad civil un papel clave en la ejecución de actividades relacionadas con la Agenda 2030. Esta participación constituye una herramienta de implementación de políticas que permite mejorar la eficacia, fomentar la apropiación e involucrar a nuevos actores en actividades de desarrollo. En el caso de Eslovenia y España, se han involucrado a las partes interesadas de la sociedad civil, las ONGD, las empresas, el mundo académico,

el parlamento y la juventud, pero con un papel menos relevante en cuanto a la acción y consecución de los ODS. Particularmente en España se han creado varias redes como Futuro en Común, la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS) o la plataforma conformada por Unicef, WWF y Oxfam¹. La participación de la sociedad civil española en la identificación y toma de decisiones sobre acciones que han de llevarse a cabo ha sido menor que en Suiza y Finlandia, aunque cabe decir que han participado, a modo consultivo, en el diálogo con los grupos políticos.

Análisis de las acciones sectoriales transversales

La totalidad de los Estados analizados insertan la Agenda 2030 como elemento fundamental de su política exterior dentro del campo de la cooperación internacional para el desarrollo. Suiza posiciona la Agenda 2030 en todas las áreas de su acción exterior: economía, cooperación internacional y políticas sectoriales en los marcos del sistema multilateral. Sobre todo, la Agenda 2030 es un pilar central en la política de cooperación internacional suiza —Estrategia 2017-2020— en la cual se centra en la consecución de siete objetivos: a) contribuir al desarrollo sostenible internacional y responder a los retos globales; b) prevención y resolución de conflictos; c) acceso sostenible a los recursos y servicios; d) promover el crecimiento sostenible; e) fomentar y fortalecer el estado de derecho y los sistemas democráticos; f) defensa y promoción de los derechos humanos; y g) fortalecer la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas.

En línea similar, Finlandia establece una relación muy directa entre la Agenda 2030 y su política de cooperación internacional. Las prioridades de cooperación para el desarrollo de la Estrategia de Cooperación Internacional del país (2016-2020) se centran en: a) derechos de las mujeres y las niñas (ODS 5); b) fortalecimiento de las economías de los países en desarrollo para generar más puestos de trabajo y mejorar los medios de vida (ODS 8, 9 y 12); c) fomento de los sistemas democráticos y mejorar la capacidad fiscal (ODS 16, 17, 2 y 6); y d) la seguridad alimentaria, el acceso al agua potable y a la energía y el uso de los recursos naturales sostenibles (ODS 7, 13 y 15). Eslovenia centra sus actividades en la ejecución de proyectos de desarrollo en el marco de los ODS en los Balcanes occidentales, los vecinos europeos y África Subsahariana.

La aprobación de la Agenda 2030 en la sede del Parlamento de España supone la entrada de pleno derecho de sus compromisos y objetivos y una guía de actuación para los actores españoles de cooperación internacional para el desarrollo. En ese sentido, España tiene tres retos importantes: a) crear una estructura institucional claramente definida; b) insertar los ODS como líneas prioritarias de acción; y c) proporcionar uno medios materiales, personales y financieros para implementar y cumplir con la Agenda 2030 en los países donde España se encuentra cooperando. La alta volatilidad

¹ La alianza trabaja para establecer indicadores y medir el avance de la Agenda 2030 en España.

de la política de cooperación internacional para el desarrollo de los últimos años supone que estas líneas sean serios desafíos en el corto plazo para España.

A pesar de que la Agenda 2030 forma parte de la acción exterior de los Estados analizados, todos han reducido sus contribuciones al sistema de desarrollo internacional. La AOD de Suiza descendió en 2018 con respecto a 2017 destinando el 0,44% de su Renta Nacional Bruta (RNB), mientras que el 2017 fue el 0,46%, lejos del compromiso de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% y cerca de alcanzar el compromiso del Parlamento suizo de llegar al 0,5%. El leve descenso se justifica porque dentro de la AOD suiza se contabilizan los gastos de acogida y asistencia a refugiados y solicitantes de asilo y en 2018 estos colectivos redujeron su entrada en el país helvético.

Finlandia también ha reducido bastante su AOD en los últimos años pasando de un 0,6% en 2014 a un 0,4% en 2019 (Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2020). El plan de Finlandia es alcanzar el 0,7% de AOD para 2030. En 2016, la AOD de Eslovenia ascendió a 80 millones de dólares, lo que supone un 0,18% de la RNB, muy alejado del compromiso del 0,7%, aunque supuso un aumento del 26% con respecto al 2015. Eslovenia ha aumentado sus contribuciones a fondos multilaterales en un 32% con respecto a 2015. España destina en la actualidad el 0,21% sobre su RNB en AOD, lo que supone un incremento del 7,5% en relación con el año 2018 (Cooperación Española, 2020), pero muy alejado del 0,7% comprometido en la Organización de las Naciones Unidas y de las contribuciones que realizaba apenas hace una década.

En el plano nacional y regional, Finlandia ha liderado un mecanismo de coordinación con sus vecinos nórdicos —Dinamarca, Noruega, Islandia y Suecia, además de Finlandia— para implementar la Agenda 2030 en la región con planes y acciones conjuntas. Internamente, Finlandia ha incorporado la Agenda 2030 a la Estrategia Nacional de Desarrollo que cuenta con ocho objetivos que, a su vez, engloban la totalidad de los ODS. Estos objetivos son: a) igualdad y bienestar; b) participación de la sociedad; c) trabajo y desarrollo sostenible; d) sociedades y comunidades sostenibles; e) una sociedad libre de carbón; f) economía sabia —*a resource-wise economy*—; g) estilos de vida respetuosos con la naturaleza; y h) toma de decisiones respetuoso de la naturaleza.

Suiza pretende implementar nueve líneas de acción, en las cuales se engloban los 17 ODS. Las líneas de acción son: a) consumo y producción (ODS 12); b) desarrollo urbano, movilidad e infraestructuras (ODS 9 y 11); c) energía y clima (ODS 7 y 13); d) recursos naturales (ODS 2, 6, 14 y 15); e) economía y sistema financiero (ODS 8, 10 y 16); f) educación, investigación e innovación (ODS 4); g) seguridad social (ODS 1 y 16); cohesión social and políticas de igualdad de género (ODS 5, 10 y 16); y h) salud (ODS 3). Eslovenia ha creado su estrategia Visión de Eslovenia 2050, un proceso de redacción de los objetivos de desarrollo del país para un horizonte más

lejano en el tiempo que los ODS. En esta estrategia, se han involucrado las diversas partes interesadas: la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, las empresas, el mundo académico, el parlamento y la juventud. El objetivo central de la estrategia eslovena es mejorar la calidad de vida de todos/as. Para ello se trabaja en: a) buenas oportunidades para el trabajo; b) la educación y la creatividad; c) una decente, segura y activa vida saludable y un clima limpio, y d) fortalecer la toma de decisiones democráticas a todos los niveles de la comunidad.

España ha apostado por implementar la Agenda 2030 en tres etapas. Una primera fase técnica centrada en lo que se ha hecho y conseguido hasta la fecha; una segunda etapa de estudio del conocimiento generado en la etapa anterior con el fin de poner en marcha políticas, acciones de alto impacto; y una tercera fase de generar compromisos a largo plazo cuyo producto clave es la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. En el único INV presentado por España se centra en las dos primeras etapas lo que denota un retraso en cuanto a la implementación de acciones concretas. Los desafíos de España son variados, pero destacamos la alta desigualdad, los indicadores de pobreza extrema y el consumo responsable. A modo de ejemplo, España es el país con mayor producción ecológica de Europa con un 8,24% del total agrícola (2015), pero gran parte de la producción se destina a la exportación porque el consumo nacional no ha aumentado al mismo ritmo que la producción (ODS 2 y 12).

Logros conseguidos

Los países analizados que han presentado dos INV muestran una relación de los logros conseguidos hasta la fecha. En este sentido, Suiza ha elegido 85 indicadores para medir la eficacia de sus acciones: 39 muestran una tendencia positiva; 12 no han evolucionado; 14 han tenido una tendencia negativa; y 20 no fueron posible evaluarlos. Por el lado positivo, Suiza no tiene extrema pobreza a nivel nacional, ni población en riesgo de pasar hambre y el sistema educativo es gratuito, obligatorio y de buena calidad. Sin embargo, la evaluación identifica áreas donde se requieren de esfuerzos para alcanzar los ODS (Gobierno de Suiza, 2018). Por ejemplo, la población está aumentando el consumo de recursos naturales (ODS 12) extranjeros de manera insostenible con el consecuente impacto medioambiental y la dificultad de cambios de patrones de consumo.

Eslovenia está viendo que se reduce su población activa y aumentan de manera constante el uso de recursos energéticos altamente contaminantes. Por un lado, el envejecimiento de la población y las necesidades de los mayores y los más jóvenes requieren de una actuación urgente. En este sentido, uno de los desafíos clave es la creación de un sistema de atención sanitaria y social a largo plazo. Y por otro lado, Eslovenia debe introducir a la mayor brevedad posible políticas encaminadas a una transición hacia una economía circular baja en carbono (Gobierno de Eslovenia, 2020).

España tiene varios frentes abiertos, como son la pobreza infantil, la población vulnerable —localizada entre la población mayor de 65 años y menor de 16 años—, la desigualdad, cambio en las pautas de comportamiento hacia un consumo responsable, etc. De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida (2017), España tiene una tasa de riesgo de pobreza (ODS 1) del 52,1% para extranjeros (no europeos); un 39,2% para extranjeros europeos; y un 18% para población de nacionalidad española. Siguiendo el indicador AROPE, en España se ha pasado de un 22,3% (2015) de la población en riesgo de extrema pobreza a un 21,6% (2019) y en carencia material severa de un 5,8% (2015) a un 5,1% (2019) (INE, Instituto Nacional de Estadística, 2020). El Instituto Nacional de Estadística (INE) estimó el umbral de riesgo de pobreza² en 8.522 euros para familias de dos miembros, un 3,8% más que el año anterior, y para hogares con dos adultos y dos menores de 14 años fue de 17.896 euros, un 4,1% más que el año anterior (INE, 2019). Con estos umbrales, en el grupo de edad entre los 16 y los 64 años se redujo un 1,4% el riesgo de pobreza, entre los menores de 16 años se redujo en un 0,8% y entre la población mayor de 64 años aumentó el riesgo de pobreza en un 1,8% (INE, 2020). Estos datos son motivo de alarma que deben llevar a la puesta en práctica de acciones concretas con carácter de urgencia.

En Finlandia, las desigualdades en ingresos y riqueza son bajas. Las disparidades relativas de ingresos y la pobreza relativa se han mantenido más o menos al mismo nivel durante los últimos 20 años. En términos porcentuales, los niveles de ingresos han aumentado al mismo ritmo en todos los tramos, lo que significa que la pobreza absoluta ha disminuido, pero las disparidades absolutas de ingresos han aumentado. Las tasas persistentes de riesgo de pobreza se mantuvieron sin cambios y los grupos de mayor edad han experimentado un ligero descenso. El riesgo persistente de pobreza afecta especialmente a los adultos y jóvenes en edad de estudiantes y a las personas mayores de 80 años. El riesgo persistente de pobreza es más frecuente entre los hombres, sin embargo, en los grupos de mayor edad afecta especialmente a las mujeres (Gobierno de Finlandia, 2020). El desafío de Finlandia es mantener una distribución relativamente equitativa de los ingresos y prevenir la transmisión de la pobreza entre generaciones. Debe prestarse especial atención a la situación de las familias monoparentales y entre la población de algunos grupos de inmigrantes que son los que mayor riesgo de pobreza corren en comparación con el resto de la población.

² El umbral de pobreza se fija en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de los hogares a nivel nacional. Al tratarse de una medida relativa, su valor depende de cómo se distribuya la renta entre la población. La mediana es el valor que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja una mitad de estos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima. Por tanto, el umbral de pobreza aumenta o disminuye en la medida en que lo haga la mediana de los ingresos (INE, 2019).

No dejar a nadie atrás

No dejar a nadie atrás —*leaving no one behind*— es uno de los principios fundamentales de la Agenda 2030. Los cuatro informes europeos analizados incluyen un apartado sobre las acciones llevadas a cabo para no dejar a nadie atrás. A pesar de que los países europeos tengan unos estándares de desarrollo dentro del grupo de países con mejores indicadores de la Tierra, tanto la UE como el resto de los Estados no miembros tienen una notable preocupación porque grupos vulnerables de su sociedad queden excluidos de los logros del desarrollo.

Suiza continúa con políticas dirigidas a incluir a toda la población en los resultados positivos de sus acciones. En concreto, los INV analizados indican específicamente al grupo de discapacitados, pero no menciona ninguna acción, por ejemplo, dirigida hacia la integración de la comunidad inmigrante o población refugiada y/o población de edad avanzada. Eslovenia, en línea con la preocupación de la UE, apuesta por implementar acciones para el grupo de población mayor de 65 años en el sector de la digitalización y en reducir la presión sobre los sistemas sociales de asistencia. Además, de acuerdo con los datos estadísticos utilizados para la realización de los INV de Eslovenia, su población cree que es crucial abordar los problemas relacionados con la vivienda, haciendo frente a la falta de disponibilidad para jóvenes y viviendas adaptadas a la población mayor (Gobierno de Eslovenia, 2020). Eslovenia debe poner más atención al desarrollo y promoción de las tecnologías de la información y la digitalización dirigidas a la población mayor de 65 años.

Entre las acciones a destacar, en el caso español, se encuentra la subida del salario mínimo profesional (ODS 8) un 5% en 2017 y un 8% en el 2018, el haber aumentado el permiso de paternidad (ODS 5 y 10) hasta cuatro semanas, la reducción fiscal (ODS 8 y 10) para las familias con personas dependientes a su cargo y facilitar el acceso a la vivienda para la población más vulnerable. Un análisis independiente elaborado por la Fundación FOESSA identifica que el riesgo de quedarse atrás en los hogares españoles se sitúa en el 20% (Fundación FOESSA, 2019).

Finlandia, por su parte, se centra en cuatro prioridades: mujeres y niñas; una economía sostenible y trabajos decentes; educación y sociedades democráticas; y resiliencia climática y recursos naturales. Estas líneas de acción son transversales a las políticas implementadas tanto en su territorio como en los países con los que coopera. El país nórdico ha logrado buenos resultados en el fortalecimiento de los derechos y la condición de las mujeres y las niñas, promover los derechos de las personas con discapacidad y permitir el desarrollo económico para ofrecer más puestos de trabajo, medios de vida y bienestar. Los resultados tangibles también se han logrado en lo que respecta a mejorar el acceso a la educación igualitaria y la gobernanza abierta en sociedades pacíficas y democráticas. Finlandia también está trabajando para promover un clima resiliente y la reducción de emisiones mediante el uso sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, como en el caso de Suiza,

no se especifica ninguna política concreta para la correcta integración social de la población migrante y refugiada.

Análisis de sistemas de evaluación, monitoreo y estadísticas

El seguimiento de las acciones implementadas por los Estados es un pilar fundamental para asegurar la consecución de los ambiciosos objetivos asumidos en 2015. En este sentido, Suiza da mucha importancia al seguimiento, evaluación y monitoreo de las acciones emprendidas en el marco de la Agenda 2030. El país helvético utiliza el Sistema de Monitoreo de Desarrollo Sostenible (MONET) para realizar un seguimiento y monitoreo de las acciones desarrolladas que le permite poder corregir posibles desviaciones durante el proceso de ejecución de las políticas emprendidas. En el caso de Eslovenia, uno de los desafíos más importante es la incapacidad de recopilar datos estadísticos desglosados por circunstancias personales y étnicas. Existe una falta de estadísticas representativas de las minorías étnicas que nos imposibilitan para tener una visión más completa de los segmentos desfavorecidos de la sociedad y de la situación de los grupos vulnerables.

En Finlandia, por su parte, existen más de cuarenta indicadores para medir el progreso de los ODS. La mayoría de los datos estadísticos desglosados están disponibles porque la producción de estadísticas utiliza fuentes y registros públicos, que proporcionan datos extensos sobre población y permiten tener una variedad de posibilidades de desagregación. Actualmente, las estadísticas sociales y de población se desglosan principalmente por edad, género, lugar de residencia, ingresos, educación e idioma hablado y origen extranjero. Finlandia cuenta con la Red Nacional de Indicadores —National Indicator Network— que ha sido actualizada en 2016 para adaptarlos a los indicadores de la Agenda 2030 y los ODS y que tiene como fin proporcionar información objetiva para formular políticas eficaces y eficientes. En el caso de no poder disponer de datos oficiales se contratan estudios independientes.

Los datos estadísticos extraídos para la elaboración del INV de España son proporcionados por un diverso grupo de actores públicos y privados, pero principalmente, el INE proporciona el Plan Estadístico Nacional que incorpora los indicadores para medir el avance en la Agenda 2030. Este Plan se concibe bajo los siguientes principios: todos los indicadores incluidos, y las fuentes de datos correspondientes, forman parte del Sistema Estadístico Nacional (SEN); incluirá todos los indicadores del sistema global de los que se disponga, y se irán incorporando en años sucesivos aquellos en los que se cuente con información; incorporará los indicadores utilizados por EUROSTAT para el seguimiento en el marco de la UE; incorporará progresivamente indicadores específicos para reflejar la situación de España, a propuesta de los ministerios, comunidades autónomas, grupos locales y otros actores, de entre aquellos del sistema estadístico nacional; incorporará los datos desagregados, tal como establece

la Organización Naciones Unidas así como desagregados territorialmente (Gobierno de España, 2018: 129). Es decir, España utiliza los indicadores propios, de la UE y de las Naciones Unidas para medir el progreso de los ODS.

Participación ciudadana en la implementación de la Agenda

Para la elaboración de los INV, la Organización de las Naciones Unidas solicita información sobre cómo la ciudadanía participa en el proceso de implementación de la Agenda 2030. En ese sentido, los INV analizados exponen cómo la población, a diferentes niveles de participación, contribuye en el proceso de implementación de las actividades. Suiza se centra, sobre todo, en establecer sinergias entre todos los actores (nacionales, regionales, locales, sociedad civil y universidad) en aras de contribuir al cumplimiento de los criterios de eficacia y eficiencia, tanto a nivel nacional, como internacional. Refuerza la idea de trabajar a todos los niveles administrativos y con todos los actores implicados. Por ello, Suiza ha creado un grupo consultivo formado por miembros del sector privado, ONGD y el mundo académico que se encarga de identificar posibles líneas de acción en el futuro (ODS 17). Este grupo consultivo es una plataforma para fomentar el diálogo, el intercambio de ideas y consensuar las acciones necesarias.

Finlandia otorga a la sociedad civil un papel clave en el desarrollo de la Agenda 2030. Esta participación constituye una herramienta de implementación de políticas que permite mejorar la eficacia, fomentar la apropiación e involucrar a nuevos actores en actividades de desarrollo. Este proceso combina el intercambio de información a todos los niveles —*bottom-up and top-down*— para promover el desarrollo sostenible. Por su parte, Eslovenia ha creado tres grupos de trabajo para analizar los avances en materia de ODS: nivel nacional, nivel regional y con la sociedad civil. En los tres grupos han participado, con diferentes niveles de compromiso y responsabilidad, miembros del gobierno, *stakeholders* y la sociedad civil. En el segundo INV, Eslovenia reconoce que, debido a la situación relacionada con la COVID-19, no se pudieron llevar a cabo todas las actividades planificadas con la sociedad civil. Sin embargo, en la línea de la apropiación de la Agenda 2030 todos los ministerios han designado una persona de contacto que se encarga de coordinar las acciones de sus competencias.

Por último, se han creado agrupaciones y redes en España en torno a la Agenda 2030, como son Futuro Común, la REDS y la Plataforma conformada por Unicef, Oxfam y WWF vinculadas al sector de la cooperación internacional para el desarrollo o, dentro del sector privado, la Red Española del Pacto Mundial (REPM). La sociedad civil española, encarnada en estas plataformas y redes se circunscribe al ámbito de la divulgación, seguimiento y crítica de las acciones emprendidas por las altas instancias administrativas participando de manera consultiva en la elaboración de estrategias de desarrollo.

Conclusiones

El análisis comparativo de los INV de Suiza, Finlandia, Eslovenia y España nos muestra elementos comunes y disímiles en cuanto a la implementación de la Agenda 2030. Constatando que cada uno de los Estados analizados se encuentra dentro del grupo de países con un desarrollo humano muy alto (IDH-PNUD) y que la UE es el mayor donante de AOD del mundo, existen unas peculiaridades que han de ser examinadas de cara a conseguir un desarrollo sostenible en la región. Encontramos un elemento común, que es la relación entre la Agenda 2030 y las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, sector en el cual verificamos una reducción generalizada de la AOD de los países estudiados que no alcanza el 0,7% de la RNB comprometido en la Organización de las Naciones Unidas.

Todos estos países sitúan la Agenda 2030 en el nivel más alto de la Administración —gobiernos— aunque con algunos matices. Eslovenia ha integrado la Agenda 2030 en la oficina que se encarga de gestionar los fondos recibidos desde la UE; España ha creado un segundo nivel de vicepresidencia vinculando la Agenda 2030 a los asuntos sociales; y Suiza y Finlandia la establecen como un proceso vertical en su definición, seguimiento y monitoreo donde participan activamente todos los niveles de la administración bajo el liderazgo del gobierno.

En relación con los desafíos comunes, encontramos la reducción de los recursos contaminantes, el cambio en los patrones de consumo y la implementación de acciones para no aislar a segmentos de la población del proceso de digitalización. Dado el progresivo envejecimiento de la población, Eslovenia, Suiza y Finlandia están realizando acciones dirigidas a la población mayor de 65 años en el sector de la digitalización y en la reducción de la presión sobre los sistemas sociales de asistencia. España, por su parte, se está centrando en reducir la desigualdad y la extrema pobreza en los segmentos de población más vulnerables, como son los mayores de 65 años y los menores de 16 años. En los INV analizados no se especifican acciones concretas dirigidas hacia la población inmigrante y refugiada, en aumento en los últimos años y que forman parte del grupo de población más vulnerable que necesita mayor atención por parte de las instituciones públicas. Por último, la participación de la sociedad civil en el proceso de implementación de la Agenda 2030 está teniendo diferentes roles en cada uno de los países. Mientras que en Finlandia y Suiza el rol de la sociedad civil es el de participar en todas las fases de las políticas, en España y Eslovenia la dinámica es mantener una posición pasiva, consultiva, de informante e investigadora sobre el proceso.

En definitiva, el compromiso en la elaboración de los INV está siendo pobre en el continente europeo, siendo solo cuatro los Estados que han presentado dos informes desde el inicio de la implementación de la Agenda 2030. Todos parecen haber asumido que las acciones para la consecución de los ODS deben ser transversales al resto de políticas nacionales, aunque también todos otorgan un mayor protagonismo a la cooperación internacional al desarrollo hecho incongruente porque se encuentran

lejos de asumir el compromiso de alcanzar el 0,7% de AOD de sus RNB. Cabe decir que, la Agenda 2030 y los ODS se sitúan en el ámbito del llamado *soft law*, sin carácter vinculante ni efectos jurídicos directos, sin embargo, la nueva agenda para el desarrollo debe ejercer una notable presión en el comportamiento de los actores —públicos y privados— involucrados en el proceso de implementación. Una parte de este proceso es que los Estados se comprometan a examinar sus propias acciones y, sin duda, los INV son un elemento trascendental para el seguimiento de los compromisos adquiridos con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible en nuestra sociedad internacional.

Bibliografía

- AYUSO, A. (2017): “¿Puede el Nuevo Consenso de Desarrollo Europeo hacer de la UE un líder de la Agenda 2030?”, junio, serie Opinión, CIDOB, España.
- DGPOLDES (2020): “La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de España crece en 2019 más de un 7,4%”, abril, AECID, España, en <http://www.cooperacionespanola.es/es/prensa/noticias/la-ayuda-oficial-al-desarrollo-aod-de-espana-crece-en-2019-mas-de-un-74>
- FUNDACIÓN FOESSA (2019): *Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, Cáritas España, Madrid.
- GOBIERNO DE ESLOVENIA (2020): *Implementation of the Sustainable Development Goals. Second Voluntary National Review*, Gobierno de Eslovenia, Liubliana.
- (2017): *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda*, Gobierno de Eslovenia, Liubliana.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2018): *Informe de España para el Examen Nacional Voluntario*, Gobierno de España, Madrid.
- GOBIERNO DE FINLANDIA (2020): *Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Gobierno de Finlandia, Helsinki.
- (2016): *National Report on the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Gobierno de Finlandia, Helsinki.
- GOBIERNO DE SUIZA (2018): *Switzerland implements the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Gobierno de Suiza, Ginebra.
- (2016): *Switzerland's initial steps towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Confederación de Suiza, Ginebra.
- INE (2018): “Población en riesgo de pobreza relativa según situación laboral y en las personas con trabajo”, *Mujeres y hombres en España 2018*, Instituto Nacional de Estadística, en https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925455948&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND (2020): <https://um.fi/development-cooperation-appropriations#Assistance2020>

secciones fijas



10

El coronavirus en la agenda global del desarrollo: cooperación y competencia en tiempos de pandemia

Coronavirus on the global development agenda: cooperation and competition in times of pandemic

JUAN PABLO PRADO LALLANDE *



PALABRAS CLAVE

Coronavirus; Pandemia; Cooperación; Competencia.

RESUMEN Durante el año 2020 la agenda global de desarrollo se alimentó de una exponencial dinámica de cooperación internacional, que se acompañó de distintos actos de competencia entre múltiples entes para enfrentar a la COVID-19. Esta circunstancia distrajo esfuerzos dedicados a la atención de la Agenda 2030 y sus ODS, los cuales se suman a las víctimas de la pandemia.

KEYWORDS

Coronavirus; Pandemic; Cooperation; Competition.

ABSTRACT During 2020, the global development agenda was fed by an exponential dynamic of international cooperation and by different competition mechanisms of among plenty entities, both in order to confronting COVID-19. This situation inevitably distracted efforts dedicated to attend the 2030 Agenda and its SDG's, which are other victims of the pandemic.

MOTS CLÉS

Coronavirus; Pandémie; Coopération; Concurrence.

RÉSUMÉ Au cours de l'année 2020, l'agenda mondial du développement a été alimenté par une dynamique exponentielle de coopération internationale qui s'est accompagnée de différents actes de concurrence entre des multiples entités

* Juan Pablo Prado Lallande es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

pour faire face au COVID-19. Cette circonstance a détourné les efforts consacrés à l'attention de l'Agenda 2030 et de ses ODD, qui s'ajoutent aux victimes de la pandémie.

Introducción

En el año 2020, la agenda global estuvo determinada por el coronavirus: la pandemia de mayor impacto, durante los 75 años de trayectoria del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (CID). Los desastrosos efectos a escala nacional y universal de la enfermedad (al momento actual uno de cada 10 habitantes del planeta ha contraído tal padecimiento, que supera un millón de víctimas), hace que la dinámica mundial gire alrededor de este asunto. Es así como, en ese año, gobernantes, organismos multilaterales y mecanismos de gobernanza concentraron sus esfuerzos en crear el antídoto que abata al mortífero padecimiento y sus consecuencias.

Frente a tales acontecimientos, la agenda global se definió entre las acciones de cooperación internacional dedicadas a abatir al referido mal público, y de manera simultánea, a realizar ejercicios de competencia entre países, farmacéuticas y otros actores involucrados en el tema. El propósito de ambos ejercicios (cooperación y competencia)¹, es crear y suministrar, mediante canales comerciales, colaborativos o ambos, la ansiada vacuna que inmunizará al mundo de la caótica situación. En este escenario, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) resultan víctimas adicionales del coronavirus.

Tomando como referente este planteamiento, el artículo ofrece un análisis sobre las expresiones de cooperación y competencia más sustantivas a finales de 2019 y en el transcurso de 2020 de cara a la COVID-19, así como sus efectos más relevantes en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La agenda del desarrollo más allá de la COVID-19

En diciembre de 2019, el presidente de China, Xi Jinping, en una cena de gala ofrecida a su homólogo salvadoreño, prometió a su socio una batería de ayudas como “retribución” por el reconocimiento diplomático conferido dos años atrás por parte del pequeño centroamericano al gigante asiático: infraestructura para un puerto, estadio de fútbol, etc. La anécdota es relevante, a la luz del empeño del Gobierno que conduce al país más poblado del mundo para posicionarse en Latinoamérica y en el mundo,

¹ Desde una perspectiva histórica, las redes humanas implican, de manera permanente y paralela, cooperación y competencia (McNeill y McNeill, 2010). Este señalamiento lo segunda Nowak y Highfield (2012), quienes vinculan la interacción entre ambos sucesos como elementos clave en la evolución —y supervivencia— de todo ser viviente, tal y como, precisamente, se requiere en tiempos presentes para enfrentar al coronavirus.

en donde su oferta de colaboración es un medio estratégico para ganar aliados. Una experiencia similar ocurrió en septiembre de 2019, cuando China estableció vínculos oficiales con las islas Salomón. El suceso terminó en escándalo, puesto que varios funcionarios de esa insula de Oceanía alertaron sobre el ofrecimiento de sobornos y apoyos de distinta naturaleza por parte del gobierno chino para adquirir la aquiescencia del archipiélago. Semanas atrás, Kiribati también rompió lazos con Taiwán para alienarse con la República Popular China; acto que, como el anterior, disminuye la influencia australiana en la región (The Guardian, 7 de diciembre de 2019).

La XXV Conferencia de las Partes de la Convención Marco de la ONU de Cambio Climático, que en diciembre de 2019 se realizó en Madrid, no obtuvo resultados alentadores, en razón a las infructuosas negociaciones sobre los mercados de dióxido de carbono. El problema es que el incremento de temperatura en la Tierra no cede, lo que atiza incendios de vastas proporciones, como el que a inicios de 2020 devastó millones de hectáreas en Australia. Al hacer referencia a contextos en ebullición, Irán no se quedó atrás: el 5 de enero de 2020 el gobierno anunció la disminución de su compromiso con el Acuerdo nuclear de 2015, a causa del asesinato por fuerzas norteamericanas de un alto general farsí en Irak. Esto aumenta la capacidad iraní de enriquecimiento de uranio, elevando la temperatura de las tensiones en esa región del mundo y, en consecuencia, enfriando los alcances de la colaboración conseguida mediante el referido pacto.

A inicios del 2020, la ONU señaló que casi 170 millones de personas necesitarán ayuda humanitaria; triste récord que requiere de 30.000 millones de dólares para saciar las necesidades de esas personas (Europa Press, 2020). La nota es relevante, puesto que la desigualdad mundial continúa en ascenso. Por ejemplo, según Oxfam, 2.153 multimillonarios concentran más riqueza que 4.600 millones de personas en el mundo. El estudio del organismo constata que el 1% más empoderado posee el doble de la riqueza que 6.900 millones de habitantes (Oxfam, 2020). En esta misma dirección, “La situación social en el mundo 2020” (UNDESA, 2020) también enfatiza en la desigualdad. Lo dicho se constata al considerar que, el 9 de junio, Naciones Unidas comunicó que la humanidad enfrenta la peor crisis alimentaria en 50 años (The Guardian, 2020).

En este contexto de inequidad entre los distintos actores del globo, el mundo recibió al coronavirus, la enfermedad que más estragos ha generado desde el establecimiento del sistema de CID, que desde 1945 prevalece hasta la actualidad.

El coronavirus como eje central de la agenda global del desarrollo

El 31 de enero, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al virus SARS CoV-2 (COVID-19 o coronavirus), con epicentro en Wuhan, China, “emergencia global”; no en sí por lo sucedido en esa nación, sino “... por lo que ocurría en otros países”, en

términos de su veloz propagación por el planeta (BBC News, 2020). Desde entonces, el mundo reaccionó en dos sentidos simultáneos. Por un lado, y como suele ocurrir frente a crisis globales, se activó una renovada cooperación internacional dedicada a paliar esa afección y, por el otro, se presenta una ascendente competencia entre países y otros entes para conseguir el mismo objetivo: enfrentar, con los menos costes y a la brevedad posible, al coronavirus; la amenaza mundial más devastadora en términos humanos y económicos en décadas.

Respecto a los esfuerzos colaborativos, estos se caracterizan por su dinamismo y diversidad de modalidades. Es decir, como se verá enseguida, su ejercicio va más allá de los cánones tradicionales (donante-receptor; Norte-Sur; público-privado), cuya composición se alimenta de recursos económicos, colaboración técnica, científica, etc., mediante actividades bilaterales, triangulares, regionales, multilaterales o mixtas.

El inicio de esta nueva página en la historia de la cooperación internacional data del 7 de enero, cuando en un primer momento, Estados Unidos ofreció 100 millones de dólares a China y a otros países para luchar contra el coronavirus. El 11 de febrero, la OMS alertó que la mortal epidemia, en su avance entre la población, “supone una amenaza muy grave para el mundo” (WHO, 2020). Frente a ello, el dinamismo colaborativo no dejó de sorprender.

Por señalar un ejemplo, el 28 de febrero, el Departamento de Estado de la Unión Americana ofreció ayuda a Irán para hacer frente a la pandemia, misma que fue rechazada, debido a las sanciones por parte de Washington a Teherán. El 11 de marzo, la OMS declaró al brote de coronavirus “pandemia global” (WHO, 2020); señalamiento que días después fue criticado por el presidente de Estados Unidos, bajo el argumento de que el comunicado fue tardío, sobre lo cual se hace mención más adelante.

Desde la perspectiva alentadora, el 18 de marzo Japón donó suplementos médicos a China, en un esfuerzo para aminorar la histórica rivalidad entre ambos Estados. Incluso, la pandemia propició que israelíes y palestinos colaboren para detener la pandemia, dado que comparten territorio en esa región del Levante. Otro acto que llamó la atención fue que el 23 de marzo Argentina ofreció alimentos, medicinas y pruebas para detectar al virus a las islas Malvinas, en posesión británica.

Como en los casos anteriores, este tipo de experiencias, tanto actos solidarios como estratégicos que responden a objetivos de política exterior e interior, se entrelazan como criterios de asignación. A este respecto, uno de los sucesos más representativos son los médicos cubanos, quienes fueron desplegados a varios países por el gobierno de La Habana. Siguiendo el hilo de experiencias de cooperación, en abril de 2020 un avión militar de Rusia, tal como hizo previamente en distintos países, aterrizó en Estados Unidos, con la misión de llevar equipamiento sanitario al país norteamericano, el cual a causa del coronavirus registra la mayor mortalidad bruta en el mundo.

Competencia, antiooperación y más colaboración durante la pandemia

Junto a la cooperación, en este año se registra una batería de experiencias entre países y otros actores internacionales, en donde la competencia por insumos médicos, e incluso acciones antiooperativas, llenaron los portales de noticias sobre los acontecimientos asociados al SARS CoV-2.

Entre tales desafortunados sucesos, resonaron acciones del gobierno turco, dado que se apropió de mascarillas y ventiladores que, desde China, eran trasladados a Italia, España y a otros países. El tema se abordó mediante canales diplomáticos que, en el mejor de los casos, retrasó el destino de los valorados productos. Otro episodio en esta misma línea se dio en abril, al momento en que el Pentágono obstruyó la ayuda humanitaria que, Jack Ma, el empresario más rico de Asia, envió a Cuba. En este caso, como el iraní, las sanciones económicas a países contestatarios a Estados Unidos afectan a las personas más vulnerables, incluso en tiempos de pandemia.

De cara a desafortunadas situaciones semejantes, el secretario general de la ONU expresó que considera una obligación ayudar a los millones de personas con escasos recursos para protegerlos de la fatal enfermedad, en especial considerando los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030 y los ODS. “Es una cuestión de solidaridad humana básica”, subrayó António Guterres, quien solicitó apoyar su plan de respuesta por 2.000 millones de dólares, en especial de cara a la abrupta caída de los índices económicos a causa de esta situación (Noticias ONU, 2020).

En sentido opuesto al llamado, el 29 de mayo, Donald Trump cumplió su amenaza de retirar a su país de la OMS, aludiendo a la posible —y probable— filiación del organismo situado en Ginebra con Pekín, en especial dado que aparentemente no reaccionó de manera adecuada frente al brote que inició en territorio chino. Esta unilateral acción desde la Casa Blanca constituye un duro golpe propinado al multilateralismo, precisamente cuando se requiere de respuestas colectivas para encarar al más grande desafío planetario en las últimas décadas. Como respuesta, China, respaldó a la OMS y le asignó 30 millones de dólares adicionales. En la misma dirección actuó la Fundación Bill & Melinda Gates (segundo donante a ese organismo) con 250 millones de dólares.

Tras revisar estos acontecimientos, es claro que la competencia en el mundo de la cooperación no es necesariamente restrictiva, sino que se dinamiza mediante un amplio cóctel de ofertas de colaboración provenientes de distintas fuentes, que intentan enfrentar los efectos de sanciones como la previamente aludida.

A este respecto, el coronavirus se posiciona como la principal directriz del sistema de CID en el presente y futuro próximo. Bajo este suceso, son varios los ejercicios

que se sujetan a esta tendencia. Vladímir Putin ofreció vacunas anti SARS-2 que su país elabora para ser aplicadas a los funcionarios de la ONU. En este mismo desenlace de sucesos, que se debaten entre la cooperación y la competencia, Xi Ping, líder chino, comunicó que su vacuna, una vez lista, será de acceso universal y gratuita a cualquier país solicitante, a efecto de constituir “un bien público global” (Xinhuanet, 7 de junio, 2020).

Es decir, la vacuna gratuita, vía cooperación concedida a distintos receptores, competirá con el suministro de este tipo de medicamentos que serán comercializados a potenciales clientes en el orbe. En este panorama, los países menos relevantes respecto a los oferentes no serán beneficiados con el mismo esmero con que previsiblemente serán tratados aquellos Estados con más capacidades y lazos con los donantes y centros de producción del tratamiento.

Frente a esta situación, y a efecto de intentar regular la referida competencia en la era del coronavirus, la resolución A/RES/74/274 de la Asamblea General de la ONU del 21 de abril define algunos esquemas generales de gobernanza a este respecto, al señalar que se exhorta a evitar “[...] la especulación y la acumulación indebida que puedan obstaculizar el acceso a los medicamentos esenciales, las vacunas, [etc.]”. El documento también “alienta a fortalecer la cooperación científica internacional necesaria para combatir la COVID-19” (Asamblea General, 2020).

Como suele ocurrir con resoluciones de este tipo (no vinculantes), en un mundo que se debate por la disputa de suministros médicos, un exhorto a la colaboración a este respecto, si bien es relevante, en la práctica resulta un propósito complejo, más no imposible de alcanzar. Así lo revela la iniciativa COVAX, en cuyo seno participan la OMS, distintos gobiernos e instancias privadas, cuyo activismo constituye la expresión de cooperación internacional más amplia y sólida a nivel mundial para abatir al coronavirus. En correspondencia con la resolución arriba citada, el propósito de COVAX es impulsar la colaboración pública y privada en el desarrollo, producción y acceso equitativo de test, tratamientos y dosis frente a la COVID-19.

La Agenda 2030 y los ODS: víctimas del coronavirus

Durante el encuentro del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible correspondiente al 2020, los asistentes debatieron sobre tales propósitos frente a la COVID-19.

De cara a ese cónclave, se tomó como referencia el Informe del secretario general dedicado al estado de los ODS en 2020, en donde sobresale la preocupación de Guterres sobre los efectos y las consecuencias en estos a causa del coronavirus, sobre los cuales ese documento profundiza. Entre otros asuntos, el Informe indica que:

La crisis, que está haciendo zozobrar el avance hacia los Objetivos, también está haciendo que su cumplimiento sea aún más urgente y necesario. Es esencial que se protejan en la medida de lo posible los logros recientes y que se apueste por una recuperación de la COVID-19 que acelere en gran medida el desarrollo inclusivo y sostenible necesario para cumplir los objetivos de la Agenda 2030 [...] (Naciones Unidas, 2020: 2).

Lo dicho es relevante, dado que, al fin y al cabo, el coronavirus incide de distintas maneras en los 17 ODS y sus 169 metas. Así lo constata un reciente estudio que revisa más de 150 estudios dedicados a este asunto, cuya conclusión es que la pandemia plantea una seria amenaza para el cumplimiento de los ODS, tanto a nivel nacional como a escala internacional (Santos Carrillo *et al.*, 2020: 13).

Para el caso latinoamericano, la CEPAL alerta que en tiempos de la COVID-19, se “[...] refuerza la necesidad de implementar acciones urgentes que impidan el incremento de los rezagos en el logro de las metas y el retroceso en el caso de aquellas en las que la región va bien encaminada” (CEPAL, 2020: 53).

Consideraciones finales

La agenda global en el año 2020 se alimentó de una exponencial dinámica de cooperación internacional, no siempre solidaria, y, al mismo tiempo, de distintos actos de competencia entre múltiples entes, dedicados a enfrentar al coronavirus; padecimiento que distrajo esfuerzos de mayor alcance a favor de la Agenda 2030 y los ODS, que se suman a las víctimas de la temida pandemia.

El uso estratégico de la colaboración en tiempos de pandemia es visto con desconfianza por Josep Borrell, jefe de la diplomacia de la Unión Europea, al recordar que “China está impulsando agresivamente el mensaje de que es un socio responsable y confiable” (Infobae, 2020), estrategia que facilita a Pekín ganar aliados en el mundo.

En este mismo tenor, el apunte, en cuanto a que buena parte de la cooperación no es altruista, sino una estrategia de competencia en el tablero global, cobra fuerza. Como señala la revista *Foreign Policy*, bajo una visión pesimista, en el tiempo presente, “las vidas humanas ostentan un reducido protagonismo”, arrojando que “se recurre a la ostensible asistencia externa para obtener ganancias geopolíticas” creando un escenario de franca competición (Braw, 2020) entre oferentes y receptores². Ello explica el señalamiento de Javier Solana, al decir que “en el mundo de hoy necesitamos cooperación, pero obtenemos confrontación” (Ruiz Mantilla, 2020).

2 Ciertamente el planteamiento no es novedoso. Por ejemplo, el que “incluso la ayuda humanitaria puede ejercer un rol político cuando opera en un contexto político” (Morgenthau, 1962: 301) es un planteamiento que define a la cooperación como un mecanismo político de influencia externa (Baldwin, 1969), por encima de su cariz humanitario.

A la luz de ello, y en especial de cara al rebrote del padecimiento durante el invierno del 2020 e inicios de 2021, se comparte el planteamiento del ex representante suizo en Naciones Unidas, en cuanto a que, frente a este reto, “los países están condenados a cooperar”³ (Swissinfo.ch, 2020). Lo anterior, en virtud de que los países “... más propensos a la institucionalidad, y con componentes más orientados a la cooperación, han tomado decisiones y acciones rápidas frente a la pandemia” (Irazabal, 2020). Si bien esa aseveración es correcta, la colaboración en la era Covid debe ser eficaz y orquestada, lo que sustenta que, para abatir al coronavirus, la “coordinación global es esencial” (Malacalza, 2020).

Lamentablemente, en el escenario actual, el secretario general de la ONU alertó de que “la pandemia es una clara prueba de cooperación internacional, una prueba que en lo esencial hemos reprobado” (*La Jornada*, 2020), lo que irremediablemente afecta el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.

De cara a la conjunción de estos y otros retos que giran alrededor del coronavirus, resulta urgente definir lineamientos de gobernanza global que regulen a la cooperación y a la inherente competencia que se combinan en la búsqueda de las fórmulas necesarias para abatir a la pandemia, tal y como lo hace COVAX. Solo así será plausible contribuir con mayor sintonía en los esfuerzos dedicados a enfrenar a la COVID-19, sin dejar atrás a la Agenda 2030 y a los ODS.

Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL (2020): “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos...”, A/RES/74/274, Nueva York, 21 de abril.
- BALDWIN, D. (1969): “Foreign Aid, Intervention and Influence”, *World Politics*, 21 (3).
- BBC NEWS (2020): “Coronavirus declared global health emergency by WHO”, Londres, 31 de enero.
- BRAW, E. (2020): “Beware of Bad Samaritans”, *Foreign Policy*, 30 de marzo.
- CEPAL (2020): *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional*, CEPAL, Santiago.
- EUROPA PRESS (2020): “Las 15 peores crisis humanitarias que marcarán el 2020”, Madrid, 15 de enero.
- INFOBAE (2020): “La advertencia de la Unión Europea sobre ‘la política de la generosidad’ de China ante la pandemia”, 24 de marzo.

3 El señalamiento coincide con el título del emblemático libro *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*, en donde el autor analiza la creación y evolución de la CID a partir de 1945. El optimista planteamiento que el autor describe de cara a los complejos retos mundiales en la década de los ochenta se adapta a los tiempos presentes de la COVID-19: “La humanidad sabrá, al igual que otras veces, y como lo hizo cuarenta años atrás, superar esta crisis” (Santa Cruz, 1984: 20).

- IRAZABAL, F. (2020): “La institucionalidad como antídoto”, *Diálogo Político*, México, 18 de marzo.
- LA JORNADA (2020): “Fuera de control, la pandemia de Covid-19, advierte la ONU”, México, 25 de septiembre.
- MALACALZA (2020): “¿Por qué es urgente la cooperación internacional?”, *El País*, Madrid, 30 de marzo.
- NACIONES UNIDAS (2020): “Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General”, E/2020/57, Nueva York.
- MCNEILL, J. R. y MCNEILL, W. H. (2010): *Las redes humanas: Una historia global del mundo*, Crítica, Barcelona.
- MORGENTHAU, H. (1962): “A Political Theory of Foreign Aid”, *American Political Science Review*, 56 (2).
- NOTICIAS ONU (2020): “Para combatir el coronavirus a nivel global, la ONU lanza un plan humanitario”, Nueva York, 25 de marzo.
- NOWAK, M. A y HIGHFIELD, R. (2012): *Supercooperadores. Las matemáticas de la evolución, el altruismo y el comportamiento humano*, Ediciones B, Barcelona.
- OXFAM (2020): *Tiempo para el cuidado*, Oxfam, Oxford.
- RUIZ MANTILLA, J. (2020): “Javier Solana: En el mundo de hoy necesitamos cooperación, pero obtenemos confrontación”, Madrid, 30 de mayo.
- SANTA CRUZ, H. (1984): *Cooperar o Perecer. El dilema de la comunidad mundial*, GEL, Buenos Aires.
- SANTOS CARRILLO, F. *et al.* (2020): “Rethinking the Governance of the 2030 Agenda for Sustainable Development in the COVID-19 Era”, *Sustainability*, 12.
- SWISSINFO.CH (2020): “Los países están condenados a cooperar”, Berna, 13 de julio.
- THE GUARDIAN (2020): “World faces worst food crisis for at least 50 years, UN warns”, Londres, 9 de junio.
- (2019): “China and Taiwan offered us huge bribes, say Solomon Islands MPs”, Londres, 7 de diciembre.
- UNDESA (2020): *UNDESA World Social Report 2020*, UNDESA, Nueva York.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) (2020): “Coronavirus press conference 11 March, 2020”, Berna, 11 de marzo.
- (2020): “Coronavirus press conference 11 February, 2020”, Berna, 11 febrero.
- XINHUANET (2020): “China to make COVID-19 vaccine global public good: oficial”, Pekín, 7 de junio.

11

La COVID-19 y la incertidumbre financiera de la cooperación española en el marco de la Agenda 2030

COVID-19 and the financial uncertainty of Spanish cooperation within the framework of the 2030 agenda

KATTYA CASCANTE*



PALABRAS CLAVE

COVID-19; Financiación; Agenda 2030; AOD.

RESUMEN La pandemia de la COVID-19 ha puesto en mayor relieve la situación que atraviesa no solo España como país, sino también su política de cooperación internacional para el desarrollo. Si bien en los últimos meses ha sido prolífica la producción de estrategias, en relación con la financiación sigue habiendo incumplimientos alarmantes. España debe afrontar la próxima década de la Agenda 2030 con un cambio de concepto de su ayuda, diversificar sus fuentes de financiación y hacer una clara apuesta por la coherencia de políticas hacia un desarrollo sostenible.

KEYWORDS

COVID-19; Financing; 2030 Agenda; ODA.

ABSTRACT The COVID-19 pandemic has committed the Spanish country situation and as an international development cooperation donor. While the strategies documents production has been extensive in recent months, there are still alarming gaps in funding. The next decade must be a few changes in the 2030 Agenda framework: ODA concept definition, diversify its sources of financing and make a clear commitment to policy coherence towards sustainable development.

* **Katty Cascante** es doctora en Ciencias Políticas, Administración Pública y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y está especializada en cooperación internacional para el desarrollo. Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM e investigadora adscrita al IUDC.

MOTS CLÉS

COVID-19; Financement; Programme 2030; APD.

RÉSUMÉ La pandémie de COVID-19 a mis en évidence la situation que l'Espagne traverse non seulement en tant que pays, mais aussi sa politique de coopération internationale pour le développement. Bien qu'il y ait eu beaucoup de production de stratégies au cours des derniers mois, en ce qui concerne le financement, il y a encore des manquements alarmants. L'Espagne doit faire face à la prochaine décennie de l'Agenda 2030 en changeant le concept de son aide, en diversifiant ses sources de financement et en s'engageant clairement en faveur de la cohérence des politiques en faveur du développement durable.

Introducción

En España el impacto de la COVID-19 se suma a las secuelas de la crisis de 2008, que son muy significativas en los colectivos más vulnerables. Así lo advertía en su visita del mes de febrero, Philip Alston, relator especial sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos (DD HH) de la ONU. Alston reflejó en el informe de su visita que, en materia de políticas sociales, España es un país “quebrado”. La prosperidad ha dejado a la mitad de su población en el camino y los planes estratégicos y los programas de acción son tan ilegibles como poco comprometidos con “la defensa de los derechos sociales de las personas a la vivienda, la educación y a un nivel de vida adecuado” (ONU, 2020: 1). Estas declaraciones se sucedieron al tiempo que el nuevo Gobierno de coalición anunciaba cambios orgánicos en la Administración General del Estado, revalorizando el peso del lastre social al tiempo que convertía la Agenda 2030 en estandarte de una legislatura con una aparente sensibilidad ampliada. En el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) se ha vuelto a crear una Secretaría de Estado para Cooperación Internacional y, en el renombrado Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, una nueva Secretaría de Estado para la Agenda 2030 que depende directamente de la Vicepresidencia del Gobierno.

A partir del mes de junio se han entrelazado una serie de documentos que pretenden dar algo de visión estratégica a los meses que quedan por delante entre una pandemia que todavía está lejos de ser controlada y unas consecuencias que ya hacen estragos. Si algo se puede evidenciar en este 2020 que termina es que la Agenda 2030 ha ralentizado su velocidad de crucero en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y que va a tener que incorporar esta crisis en su hoja de ruta. La cooperación española ha sido prolija en planificar; veremos si lo es tanto a la hora de implicarse financieramente para llevar a cabo las diferentes propuestas.

En este artículo se van a revisar esos documentos, origen y finalidad y las necesidades precisas para que los resultados anunciados se produzcan.

La cooperación española y su frágil sistema de respuesta

La cooperación española lleva cerca de una década apostando por un sistema frágil de respuesta ante las demandas de desarrollo de la comunidad internacional, y de manera especial, ante las demandas de los países más empobrecidos. El repliegue económico de su AOD es más que preocupante. Se ha llegado a la mitad de 2020 con los mismos presupuestos de 2018 con lo que cualquier propuesta de mejora no será significativa hasta que se supere este escollo. Sin embargo, en este epígrafe sortearemos este tremendo muro para poder identificar, además de los límites de la parálisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, sus potencialidades y balance con respecto a la implementación de la Agenda 2030 en plena pandemia de la COVID-19.

Si bien es cierto que hay incertidumbre con respecto a la evolución en España de la pandemia de la COVID-19, el informe del relator de la pobreza extrema y DD HH de la ONU sobre su visita en el mes de febrero a nuestro país no arroja duda alguna sobre el contexto en el que la COVID-19 ha aterrizado. Philip Alston afirmaba que:

Actualmente España se sitúa cerca de las últimas posiciones de la UE en demasiados indicadores sociales [...] (ONU, 2020: 2).

El sistema para brindar asistencia social está quebrado. Si bien debería desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza, es notablemente ineficaz: son las familias acaudaladas las que se benefician más de las transferencias de efectivo que las familias pobres. El sistema está fragmentado, es imposible de navegar y no llega a las personas desfavorecidas que más necesitan la ayuda. La capacidad de las transferencias monetarias existentes para reducir la pobreza se sitúa entre las más bajas de la UE (ONU, 2020: 4).

Estas declaraciones se alienan con las que el FMI (2020) vertía semanas antes sobre el sistema español de protección social en relación con los recursos que se destinan y su falta de adecuación para brindar de cobertura a quienes más lo necesitan. Coincidencia que también se advierte respecto a otros informes provenientes de instituciones como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019), la OCDE (2017) y la Comisión Europea (2019).

El relator de la ONU valoraba, sin embargo, positivamente el papel del tercer sector en España, pero recordó que la obligación de garantizar los DD HH es una competencia irremplazable del Estado. Esta precisión supone un cuestionamiento al giro de la política española de cooperación al desarrollo durante el mandato del ministro de Asunto Exteriores, José Manuel García-Margallo (2011-2016). Durante seis años, los más intensos de la crisis financiera de 2008, se priorizaron los fondos destinados hacia el tercer sector que desarrollaba actividades de acción social, en detrimento de la cooperación internacional para el desarrollo. Un mensaje que trascendía a la opinión pública para justificar los recortes de AOD pero que se veía reforzado bajo

la lógica de responder primero a la demanda interna como si esta fuera la vía natural para canalizar los recursos sociales hacia la población. En vez de reforzar el sistema de protección público, se repartió limosna entre las organizaciones privadas de acción social que solo pudieron parchear una situación que, como afirma Alston en su informe, hace aguas por todas partes. Con esta maniobra no solo no se atendieron los colectivos más vulnerables dentro de España, se desmanteló la estructura de acción exterior en términos de AOD y de acción humanitaria y tampoco se dio cobertura a la vulnerabilidad de fuera de ella.

Quizá por eso la Agenda 2030 es tan oportuna en España. No solo porque revisa 16 ODS en los que hay muchas metas por alcanzar en el ecosistema social claramente deteriorado, sino porque obliga a mirar el desarrollo como una variable universal que debe conectarse con lo local si la pretensión es avanzar en la mejora de la gobernanza. La COVID-19, por su naturaleza y dimensión global, amerita una solución colectiva, y no hay mejor marco estratégico que la consecución de la Agenda 2030. Sin embargo, la interpretación que hasta ahora se ha hecho desde el Gobierno de España resulta insuficiente. Solo hay que revisar el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 (2018) y el primer informe de progreso (2019) para constatar que la Agenda 2030 ha tenido un recorrido sobre las metas nacionales, pero no sobre las metas universales de cooperación al desarrollo.

En este sentido, cabe esperar que los cambios orgánicos dentro de la Administración Pública supongan un mayor equilibrio entre el desempeño local y la cooperación española al desarrollo en la implementación de la Agenda (Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales). Elevar de nuevo el rango de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) a una Secretaría de Estado exclusiva de cooperación y ubicarla físicamente en la AECID es una buena reflexión, siempre y cuando esto no signifique apartar la AOD de la lógica de la acción exterior de España.

La creación de una Secretaría de Estado para la Agenda 2030 en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, puede tener varias lecturas. Por un lado, podría significar que la Agenda 2030 en este Ministerio refuerza su enorme vocación social, pero no tanto su compromiso universal. Se corre el riesgo de que la debilidad del sistema de protección español atrape los indicadores locales de los ODS y se dejen de lado los globales, aquellos que es necesario apoyar en los países más empobrecidos. De nuevo se solaparía la acción social sobre la cooperación al desarrollo. Por otro lado, también cabe una lectura clientelar que responda más a la agenda de la coalición del nuevo Gobierno que al propio desarrollo. Para Unidas Podemos, el Ministerio de Derechos Sociales y la Vicepresidencia de Pablo Iglesias, controlar y respaldar la Agenda 2030 es totalmente oportuno. Esto también podría hacer aún más subsidiaria la tarea de impulsar la AOD. Por último, cabe mencionar que la desaparición del Alto Comisionado para la Agenda 2030 no se ha compensado con ninguno de estos cambios orgánicos y que, aunque esta figura careciese en su corta vida de un presupuesto y

de capacidad ejecutiva, suponía el mejor espacio para supervisar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo de la Agenda. Buscar este espacio en la nueva fórmula orgánica resulta más complejo.

Llegado a este punto, con una recesión económica en ciernes y un incremento sustantivo del endeudamiento público en España (FMI, 2020), reclamar más recursos para la AOD debe justificarse con rigor. No se trata, sin embargo, de cuestionar su esencia. La actual crisis y la demanda que ya ha suscitado hablan por sí solas. Tampoco se trata de si España debe asumir este compromiso internacional, ya se pronunció al respecto cuando apoyó la resolución de la Agenda 2030 y ratificó el Acuerdo de París (2015). Cuantitativamente se debe al compromiso asumido por el CAD/OCDE y la UE y en términos de calidad, también se alineó con la Agenda de eficacia de la Ayuda en la Declaración de París (2005) y los dos consensos europeos (2006, 2017). El cuestionamiento es en referencia a la definición de su perfil como donante. Y es que en España las decisiones con respecto al uso de las modalidades e instrumentos ha tenido un plano teórico desconectado del práctico. El avance de sofisticados programas y mecanismos que apoyan directrices de estrategias diferenciadas, ciclos integrales de planificación y financiación negociada en el marco del a Agenda de Eficacia de la Ayuda choca con el uso de instrumentos (cooperación financiera, cooperación delegada y participación en fondos globales) motivado en gran parte por la escasez de fondos.

En relación con la Agenda 2030, por ejemplo, el V Plan Director (2018-2021) establece siete prioridades dentro de los ODS: 1) hambre cero, 2) salud y bienestar, 3) educación de calidad, 4) equidad de género, 5) agua limpia y segura, 6) trabajo decente y crecimiento económico, y 7) paz, justicia e instituciones sólidas. Sin embargo, vemos un esquema diferente en el balance de 2017 sobre la Ayuda bilateral española por sectores que hace el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre la cantidad de 1,086 millones de dólares. La mayor aportación se destinó a los refugiados que se acogieron en España durante ese año, lo que equivale a un 20%. El siguiente destino preferente fue el sector de alivio de deuda y su reprogramación un 11,3%, seguido de gobernanza y sociedad civil con un 9,7%. El 9,6% se destinó a cubrir los costes administrativos derivados de su actuación como donante. Los sectores que reciben menos recursos son precisamente los 5 primeros de las siete prioridades referidas en el VPD (salud con un 4,9%, Educación con un 4,6%, agricultura un 5,7%, etc.). A su vez, el destino “multisector” acapara un 9,3% de la ayuda bilateral española y el sector “otros” un 11% (CAD, 2020).

En este sentido, España debe replantearse su compromiso con la AOD europea y aplicar el código de conducta, así como realizar un esfuerzo financiero proporcional. Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta la actual coyuntura, la modalidad (multilateral) y los instrumentos debe ajustarse a la demanda proveniente de la COVID-19, al menos hasta que se cumpla con el anunciado aumento de fondos en los más que esperados presupuestos.

Las nuevas propuestas

En esta misma revista, José Ángel Sotillo en su artículo sobre los retos del desarrollo y el papel de la cooperación internacional en tiempos del coronavirus, ya hace una detallada y acertada referencia de las propuestas que desde el caso español se han comunicado en los últimos meses. En esta sección, por tanto, se pondrá de relieve en esa secuencia, lo que pudiera resultar más relevante para el compromiso asumido con la Agenda 2030.

Unos días antes de que se expusiera el informe de progreso de la cooperación española para la Agenda 2030, la ONGD Oxfam publicaba un informe en España titulado “Una reconstrucción justa y necesaria es posible”, donde se vincula el sector público con las medidas más oportunas para superar la COVID-19 y se avisa de las nefastas consecuencias que sobre la población más vulnerable puede tener. La pobreza y la desigualdad en España, ya resaltada por el relator de derechos humanos y pobreza de la ONU, Philip Alston (2020), puede llegar a afectar a unas 700.000 personas y elevar a 10,8 millones de personas esta cifra. Esto significa que alrededor del 23% de la población española estaría por debajo del umbral de la pobreza, aunque si se considera la reducción del PIB, esta cifra podría aumentar y superar a la cuarta parte de los españoles.

En el informe de progreso sobre la implementación de la Agenda 2030 en España se examina la implementación de los ODS en nuestro país, analizando los avances de 2019, incluyendo los retos derivados de la crisis sanitaria, económica y social y la respuesta que se ha desarrollado para hacer frente a sus consecuencias. Bajo el título de “Reconstruir lo común” pretende ser el primer informe oficial en el que España rinde cuentas de su gestión de la pandemia y donde se formula la futura reconstrucción con una visión de contribución a la Agenda 2030 hacia un país más justo, equitativo y sostenible. Sin embargo, en este informe no se recogen los progresos de España en la Agenda 2030 respecto a terceros. Como viene siendo habitual, las medidas adoptadas para la consecución de objetivos domésticos sobresalen, pero las que harían referencia al resto de los compromisos brillan por su ausencia. Tan solo se mencionan las decisiones del último mes en materia de cooperación internacional. En concreto, la adhesión al Grupo líder de la alianza internacional de Aceleración del Acceso a Herramientas para la COVID-19 “ACT-Accelerator”, una contribución con 75 millones de euros a la Coalición para la Innovación en Preparación para Epidemias (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) para el desarrollo de la vacuna y con 50 millones de euros a la Alianza para la Vacunación-GAVI.

Cabe resaltar otros avances que, en el caso de responder a las expectativas anunciadas, sí colocan a España en la senda de la mejora de la sostenibilidad y, por tanto, de la mejora de coherencia política para el desarrollo sostenible. La Estrategia de Desarrollo Sostenible (2020-2030) emerge como la oportunidad para definir, de manera conjunta y a medio y largo plazo, el proyecto de país y sociedad al que se pretenden llegar en 2030. Esta estrategia, que ya se planteaba en el Plan de Acción para la

implementación de la Agenda 2030, “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible” (2018), anunciaba la elaboración de una estrategia con una triple dimensión: políticas domésticas, política y acción exterior, y coherencia de políticas. De la mano vino, entonces, el desaparecido Alto Comisionado para la Agenda 2030 y el Consejo de Desarrollo Sostenible que apenas tuvo unos meses de vida. Se anunciaba su puesta en escena como la hoja de ruta que permitiría la implementación de la Agenda en otros países, designando a España un papel activo en el marco de la UE, así como en la colaboración e implicación con las regiones con mayor presencia y más alto nivel de interlocución, entre las que destaca América Latina y el Caribe, el Mediterráneo y África. Esperada para septiembre, la Estrategia de Desarrollo Sostenible para 2030 sigue siendo una incógnita.

Sin embargo, y de la mano de las medidas del informe de progreso 2020 (MAUC, 2020a), se publicó a la par, la Estrategia de Respuesta de la Cooperación Española a la crisis de la COVID-19 (MAUC, 2020), como marco de actuación y de apoyo a los países socios bajo tres prioridades fundamentales: salvar vidas y reforzar los sistemas de salud, proteger derechos y recuperar medios de vida, y contribuir a minimizar el impacto en el tejido productivo y en la gobernanza democrática. Esta estrategia pretende focalizar las capacidades del conjunto de la cooperación española, incluidas las de las comunidades autónomas y entidades locales para contribuir a la respuesta global de la pandemia de la COVID-19. Bajo el mandato de “recalibrar la respuesta” del conjunto de la cooperación, propone cuatro ámbitos de trabajo (ayuda humanitaria, arena multilateral, alianzas y movilización ciudadana) en los que dar una respuesta interdependiente a la crisis. En línea con la respuesta global de la UE, España anuncia un alineamiento financiero donde parece que no todas las prioridades son iguales.

La primera de ellas, salvar vidas, centrada en las políticas de acceso universal a la salud, políticas de propiedad intelectual, derechos laborales del personal sanitario y colaboración científico-técnica, acumulan un presupuesto de 365 millos de euros, de los que 100 se dirigirán a la atención de refugiados (y de los que 46 millones provienen de redireccionar otra partida). La segunda prioridad, referida a derechos y capacidades en torno a los servicios básicos, igualdad y protección social, concentra 541 millones de euros. La mayoría de este presupuesto gira en torno a la cooperación reembolsable, ya que el FRONPRODE pone a disposición más de 400 millones de euros, 51 millones en proyectos a ejecutar por la AECID bajo otros instrumentos, alrededor de 34 para la ejecución de proyectos canalizados a través de otros actores privados (ONGD y empresas) y contribuciones voluntarias por un monto de casi 30 millones. Repartido entre las tres prioridades, la respuesta multilateral es la de mayor cuantía (1.107 millones de euros) aunque no hay que obviar que a esta cifra hay que descontar los más de 940 millones destinados a sufragar las contribuciones obligatorias que España destina a las instituciones financieras internacionales.

Por último, la tercera prioridad, preservar y transformar los sistemas socioeconómicos y reforzar la gobernanza democrática, recoge la cantidad más alta. Con 766 millones

de euros, esta prioridad pretende respaldar el ingreso mínimo vital, reforzar las instituciones, las finanzas públicas y la gobernabilidad democrática. Sin concretar en el documento cómo se articulan las respuestas en torno con esta prioridad, la interpretación más lógica apunta a la vía multilateral, ya que no hay fondos disponibles en otros instrumentos.

Y es que, de nuevo, la financiación que se plantea en este documento estratégico de respuesta conjunta, pese a agradecerse el esfuerzo de ser mucho más concreto y claro que en otras ocasiones, sigue siendo exiguo e insuficiente. La situación más llamativa en relación con el esfuerzo financiero de las comunidades autónomas hacia la cooperación al desarrollo, la protagoniza la Comunidad Autónoma de Madrid que, siendo de las pocas comunidades que en 2020 no está en déficit¹ y ostentando la capitalidad española, apenas destina 100.000 euros en ayuda humanitaria en un compromiso conjunto que asciende a 1.720 millones de euros.

Al mismo tiempo, este documento estratégico de respuesta conjunta supone un mazazo para la movilización ciudadana que, a pesar de estar contemplada como una de las cuatro respuestas a priorizar, se le ha designado cero euros para su consecución. Pareciera que, en este Gobierno de coalición, donde los discursos políticos de participación ciudadana son más que relevantes, se dejara de lado accionar a una ciudadanía crítica para impulsar un Plan de Acción común para la Educación para el Desarrollo Sostenible y Ciudadanía Global, anunciado por todos los actores y realmente necesario para dar a conocer y entender la Agenda 2030 entre la ciudadanía española.

La cooperación española ante la próxima década

La cooperación española ha demostrado una gran capacidad a la hora de producir documentos estratégicos. Todos estos documentos estratégicos suponen parches necesarios, pero no suficientes. La COVID-19 ha caído en uno de los peores momentos de esta política pública y sin capacidad para hacer frente a los nuevos retos en el marco de la Agenda 2030.

La COVID-19 significa a corto plazo, un aumento de la inseguridad alimentaria, sanitaria y social en un momento financiero donde la protección social no cuenta con recursos suficientes y las políticas de cooperación se apalancan en un contexto de alto endeudamiento público, tanto entre los donantes tradicionales, como los emergentes. A medio plazo, esta pandemia se va a traducir en menos capacidad, más vulnerabilidad, menos seguridad y, por tanto, menos gobernanza. Con las luces largas, esta crisis deja entrever una suma de obstáculos en la ruta de la sostenibilidad, menos

¹ Las comunidades autónomas en 2020 presentan en su mayoría déficit. De 17 de ellas, solo tres no están en número rojos, el País Vasco, Madrid y Canarias, por ese orden. Madrid cuenta con un presupuesto para 2020 de más de 22.765 millones de euros.

estabilidad financiera y más pobreza y desigualdad. Así que malas noticias para los diez años que quedan para que la Agenda 2030 cumpla con sus 17 ODS.

¿Cómo puede una política de AOD como la española afrontar esta década? Desde el punto de vista orgánico, se aprecia un cambio significativo ya advertido al principio de este artículo pero que, sin embargo, no supone por sí solo un avance suficiente.

En primer lugar, sigue ocupando un lugar preocupante la financiación para el desarrollo. Si bien y, tras la descripción de endeudamiento público, no parece consecuente seguir insistiendo en ampliar este margen presupuestario de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, tampoco es posible renunciar. En este sentido, cabe revisar el origen de estos fondos y trabajar en una propuesta de diversificación de fuentes de financiación hasta llegar al 0,7% de la Renta Nacional Bruta de España.

En segundo lugar, la nueva Ley de la cooperación española debe ir en paralelo a la Estrategia de Desarrollo Sostenible y ser más que inclusiva, integradora de la diversidad de actores que *de facto* forman parte del sistema español de cooperación al desarrollo. En esta misma línea, el VI Plan Director, que debe redactarse el año que viene para marcar las directrices políticas de 2022-2025, tendría que cambiar su formato y dar las claves que permitiesen no solo justificarse como documento rector de la cooperación española, debería que precisar las líneas de actuación prioritarias y su capacidad como donante más allá de su pertenencia a la UE.

Por último y tercer lugar, y no por ello menos importante, sino al contrario, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) debería tener un papel principal en todas las políticas públicas españolas. La reorientación hacia sistemas sanitarios, educativos, energéticos, alimentarios y productivos más resilientes e inclusivos debería ser prioritaria para impulsar estándares de sostenibilidad que permitiesen a la cooperación española participar decididamente en la construcción de un multilateralismo más eficaz en la consolidación de los bienes públicos globales que la Agenda 2030 tiene en su horizonte y proyección futura. En esta línea, el presidente Sánchez se ha pronunciado en estos últimos meses, ya se verá si más allá de la coyuntura de esta pandemia, se consigue plasmar en la visión de la acción exterior de España.

Conclusiones

Momentos excepcionales precisan medidas excepcionales. La crisis de la COVID-19 obliga a romper con la inercia de un incumplimiento, que en el caso de la cooperación española se ha alargado toda una década. No hay tiempo para esperar un nuevo presupuesto o revisar competencias orgánicas en la ejecución de la Agenda 2030. La emergencia está más que definida porque desde la crisis financiera de 2008 se ha sobrediagnosticado la situación, los desafíos y sus soluciones. Y la solución pasa por

más cooperación, por más Agenda 2030, por más multilateralismo y, en ese contexto, España debe decidir de una vez si quiere o no participar.

Bibliografía

- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE AUTORIDAD FISCAL (2019): “Los programas de rentas mínimas en España”, junio, en https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf (consultado 15/4/2020).
- BALLESTEROS, C. (2020): “La elocuente parálisis de la ONU”, *El País*, 8 de abril, en <https://elpais.com/internacional/2020-04-08/la-elocuente-paralisis-de-la-onu.html> (consultado 12/4/2020).
- CAD/OCDE (2020): Informe sito web, en <https://donortracker.org/country/spain> (consultado 16/4/2020).
- COMISIÓN EUROPEA (2019): “Recomendación del Consejo: España”, pp. 5 y 8, en https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?qid=1560258234004&uri=C_ELEX%3A52019DC0509 (consultado 3/4/2020).
- ESPAÑA (2020): Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, BOE nº 25, de 29 de enero de 2020, pp. 8675 a 8694, en <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/01/28/139> (consultado 17/4/2020).
- FMI (2020): “Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain”, Working Paper 20/16, pp. 21, en <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/01/30/Effectiveness-and-Equity-in-Social-Spending-The-Case-of-Spain-489368> (consultado 16/4/2020).
- MAUC (2020): Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis de la COVID-19, en http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espanola_covid19.pdf (consultado 10/10/2020).
- (2020a): Informe de progreso de la Agenda 2030. Reconstruir lo Común, DGPOLDES, en https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun_.pdf (consultado 4/10/2020)
 - (2019) Informe de progreso de la Agenda 2030, en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Agenda2030/Documents/Informe%20de%20Progreso%202019.pdf> (consultado 16/4/2020).
 - (2018): Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia de Desarrollo Sostenible, DGPOLDE, MAUC, en https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_de_accion_para_la_implementacion_de_la_agenda_2030.pdf (consultado, 15/4/2020).
- OCDE (2017): “Economic Surveys: Spain”, pp. 1 y 17, en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain2017_eco_surveys-esp-2017-en (consultado 13/4/2020).

- ONU (2020): Declaración del relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero-7 de febrero de 2020, en https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1581954957_spain-end-of-mission-statement-final-es.pdf (consultado 4/4/2020).
- (2015): Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Nueva York, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultado 3/4/2020).
- ONU/INTER-AGENCY TASK FORCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT (2020): Financing for Sustainable Development Report 2020, Nueva York, en <https://developmentfinance.un.org/fsdr2020> (consultado 10/4/2020).
- OXFAM (2020): “Una reconstrucción justa y necesaria es posible”, en <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/reconstruccion-justa-posible-necesaria> (consultado 10/10/2020).

12

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2019 a octubre de 2020)

Monitoring of South-South Cooperation (October 2019 to October 2020)

JAVIER SURASKY*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; América; África; Asia; Agenda 2030; COVID-19.

RESUMEN El periodo analizado está partido en dos: el antes y el después de la pandemia de la COVID-19. En el antes, las dinámicas de la cooperación Sur-Sur y Triangular seguían su trayectoria inercial. En el después, reina la urgencia, aumentan los incentivos de los gobiernos por focalizarse en sus prioridades nacionales, y algunas ideas bien afirmadas en el campo de la cooperación internacional parecen ir perdiendo su sentido original, o lo que quedaba de él, dentro de un marco de incertidumbre que no puede ser una excusa para no actuar

KEYWORDS

South-South Cooperation; America; Africa; Asia; 2030 Agenda; COVID-19.

ABSTRACT The period under analysis is broken into two parts: before and after the COVID-19 pandemic. In the “before”, South-South and Triangular Cooperation dynamics continued moving in an inertial trajectory. In the “after”, urgency reigns, governments have new incentives to focus on their national priorities, and some well-established ideas in the field of international cooperation seem to be losing their original meaning, or what was left of it, due to an increased uncertainty that could not be an excuse not to act.

* **Javier Surasky** es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Amérique; Afrique; Asie; Agenda 2030; COVID-19.

RÉSUMÉ La période analysée est divisée en deux: l'avant et l'après de la pandémie COVID-19. Dans l'avant, la dynamique de la coopération Sud-Sud et Triangulaire suivait son parcours inertiel. Dans l'après, un sentiment d'urgence régnait, incitant de plus en plus les gouvernements à se concentrer sur leurs priorités nationales et certaines idées bien établies dans le domaine de la coopération internationale semblent perdre leur sens premier, ou ce qu'il en reste, dans un cadre d'incertitude qui ne peut pas être une excuse pour l'inaction.

Introducción

Estamos en un momento donde trabajar sobre la actualidad es sumamente complejo. La incertidumbre sobre cómo y cuándo dejaremos atrás la COVID-19 es enorme. Las dinámicas internacionales se han visto sacudidas en todas sus dimensiones por la pandemia, y por supuesto, la cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CTr) no han sido excepciones.

Este “quiebre” se ve claramente en la etapa que recorreremos en este número de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Hasta febrero aproximadamente, los eventos y publicaciones avanzaban en una continuidad casi letárgica respecto de años anteriores. De pronto todo se hizo diferente, y la CSS y CTr aún están buscando su lugar en el marco de la respuesta a la pandemia, que no ha hecho sino agravar los problemas preexistentes y desnudar algunas de las falencias de la cooperación internacional, también de la CSS.

La CSS en el ámbito universal

Si bien no es un tema propio de la CSS, no podemos dejar de mencionar aquí el 75 aniversario de la creación de las “gemelas de Bretton Woods”, que han desempeñado un rol innegable en el sistema internacional de cooperación al desarrollo y, desde allí, han influido en la CSS, aunque ambas instituciones tienen aún déficits en el apoyo y trabajo con esta forma de cooperación, a pesar de su participación en experiencias de CTr.

Aún en octubre de 2019, convocada por el Instituto de Cooperación e Idioma portugués (Camões) se realizó la 5ª reunión internacional sobre cooperación triangular. Su tema fue “La implementación de PABA+40: ¿Qué sigue para la cooperación triangular?”.

También en octubre se reunió en Bakú, Azerbaiyán, una nueva Cumbre del Movimiento de No Alineados (MNOAL). Allí se aprobó la declaración que recibe el nombre de la ciudad sede¹, que dedica un párrafo a la CSS:

Reitera que la cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible de nuestros pueblos, como complemento y no como sustituto de la Cooperación Norte-Sur, que permite la transferencia de tecnologías apropiadas, en condiciones favorables y condiciones preferenciales. Al respecto, reafirmamos que la cooperación Sur-Sur es una expresión de solidaridad y cooperación entre los pueblos y países del Sur, que contribuye a su bienestar nacional, guiados por los principios de respeto a la soberanía, apropiación nacional e independencia, igualdad, no condicionalidad, no injerencia en los asuntos internos y beneficio mutuo (NAM, 2019: 5-6).

El 12 de septiembre se celebró un nuevo Día de la Cooperación Sur-Sur. Entre otros eventos, se presentó en ese marco la plataforma South-South Galaxy que, en palabras de Jorge Chediek, líder de la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), “tiene como objetivo apoyar de manera más efectiva a los países del Sur a conectarse, aprender y colaborar con socios de manera digital”. Esta plataforma ya había sido anunciada en la reunión del PABA+40, pero ahora su presentación se hacía oficial.

UNICEF, que junto a la OIT y la FAO son las entidades del Sistema de las Naciones Unidas con mayor trabajo en CSS y CTr, publicó el informe “Advancing children’s rights and well-being through SSTRC”² que realiza una muy buena sistematización de la experiencia y proyecciones de la CSS y CTr en la materia.

En una línea similar, pero sobre un área diferente, merece también destacarse el informe de la UNOSSC “South-South in Action on Peace and Development”³.

No hubo más referencias a destacar antes del impacto de la COVID-19. A partir de la declaración de la enfermedad como pandemia la CSS y CTr buscaron formas de convertirse en herramientas para contribuir con los países del Sur más afectados, lo que no ha sido fácil dado que todos lo han sido en mayor o menor medida, y todos han debido competir por los mismos recursos. En circunstancias excepcionales, no haber podido enhebrar una posición conjunta de trabajo mediante la CSS muestra nuevamente las profundas falencias políticas y operativas detrás de la misma, que subsisten a pesar de los discursos sobre solidaridad entre los pueblos del Sur y el destino compartido.

1 Disponible en <https://www.namazerbaijan.org/pdf/BD.pdf>

2 Disponible en <https://www.unsouthsouth.org/2019/03/18/unicef-advancing-childrens-rights-and-well-being-through-sstrc-2019/>

3 Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1-nNGQofPNjs9Peg4n5JnKbnbFriepMpP/view>

Ejemplo de lo anterior lo hallamos en el comunicado del G-77+China del 4 de abril de 2020, donde el grupo expresa solidaridad con los países afectados y elogia “la solidaridad y la cooperación entre los países en desarrollo, en el marco de la cooperación Sur-Sur, por contribuir a los esfuerzos para enfrentar la pandemia”, sin referencia concreta alguna ni a lo hecho ni a lo que se pretendiera hacer.

Ya en el marco de la pandemia, se destaca el informe de la UNCTAD “South-South Cooperation at the time of COVID-19: Building solidarity among developing countries”⁴, realizado como una actualización de su último “Informe sobre Comercio y Desarrollo”. Allí se plantea que, para hacer frente a la pandemia y la reconstrucción, la CSS debe movilizar tres pilares: la ampliación de recursos; la mejora del espacio para el diseño y la implementación de políticas; y el fomento de la resiliencia.

La CSS en América Latina y el Caribe

En un área que pronto cobraría renovada importancia, los países de América Latina y el Caribe (ALC) adoptaron la “Estrategia y Plan de Acción sobre donación y acceso equitativo al trasplante de órganos, tejidos y células 2019-2030”⁵ en el marco del 57º Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud. Este acuerdo se basa en acciones de CSS entre sus países firmantes.

Ya estrictamente en el marco de la CSS, a finales de octubre de 2019, se reunió en la sede de la CEPAL el Segundo Foro de Inversión y Cooperación de Alto Nivel de China-América Latina, donde la CSS ocupó un lugar central en los debates. China mantuvo su posición de considerarla en el marco mayor de su iniciativa de “la Franja y la Ruta”, donde la participación de países de esta región es, hasta el momento, prácticamente nula.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) organizó una nueva edición de la Semana de la Cooperación Iberoamericana, del 28 de octubre al 3 de noviembre de 2019. Ingresando en un área que no ha tenido protagonismo en la CSS regional, la SEGIB presentó en ese contexto una “Guía de buenas prácticas en proyectos de cooperación y discapacidad”⁶.

En noviembre, la región iniciaba, nuevamente con impulso del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), otra edición del

4 Disponible en inglés en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d4_en.pdf

5 Disponible en https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49672-cd57-11-s-strategia-pda-donacion-organos&category_slug=cd57-es&Itemid=270&lang=es

6 Disponible en http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/5829/Gu%C3%ada_buenas_pr%C3%a1cticas_proyectos_cooperaci%C3%B3n_y_discapacidad.pdf?sequence=1&rd=0031606306434993

“Diplomado semipresencial en Cooperación Sur-Sur” de capacitación para funcionarios que trabajan en entidades gubernamentales responsables por la gestión de la CSS en países iberoamericanos. El 26 de noviembre se informó que la Cumbre Iberoamericana a reunirse en 2022 tendrá su sede en República Dominicana. Resta aún la conformación oficial dado que la COVID-19 impidió la reunión de esa Cumbre prevista para 2020 en Andorra.

Cuando el trabajo comenzaba a focalizarse en la preparación del Foro Regional de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible, que debía reunirse en La Habana, Cuba, entre el 28 y el 31 de marzo de 2020, llegó la pandemia de la COVID-19 y la postergación y/o cancelación de múltiples actividades. Las que quedaron en pie pasaron a formatos virtuales.

Tal vez, el elemento más importante a destacar como aporte de la CSS en la región llegue de la mano de la, ya tradicional, cooperación en materia de salud que ofrece Cuba, que se mantuvo operativa a pesar de las restricciones impuestas por la COVID-19. Por el contrario, puede que una de las falencias más graves haya estado en la imposibilidad de estructurar una respuesta concreta y concertada sobre la situación de nacionales de países de la región que debían ser repatriados desde otros países de ALC.

La explicación a esta falencia puede estar resumida en una entrevista que se le realizara a la directora de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, Cynthia Filártiga, donde afirma que “Todos los fondos de cooperación se están reorientando al combate del virus”, a la vez que reconoce que, en el contexto de la pandemia, “priman los intereses nacionales” (Filártiga, 2020). Una muestra de una realidad que va mucho más allá de Paraguay e incluso de la CSS.

Vale la pena, sin embargo, destacar encuentros como el organizado por la SEGIB, el PIFCSS y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, con participación representantes estatales y de agencias internacionales, para intercambiar información y experiencias sobre iniciativas orientadas a promover la seguridad alimentaria en Iberoamérica en tiempos de pandemia.

Con este trasfondo, se realizó el lanzamiento del documento más importante de la región (¿y global?) sobre CSS: el “Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019”. Este documento cada vez se parece más a un informe global sobre CSS, aunque centrado en ALC, ya que ha llegado a presentar no solo la CSS y CTTr que se realiza entre países de la región, sino que se ha extendido para alcanzar la CSS que estos realizan con socios del Caribe no iberoamericano, África, Asia, Oceanía y el Oriente Medio. Lamentablemente, los datos sobre los que se construye este reporte siguen sin ser abiertos, contrariando compromisos de transparencia y rendición de cuentas asumidos por los Estados y esenciales para la democracia. Debemos ser claros al respecto: no se trata de una decisión del PIFCSS sino de los propios países de la región que debe ser urgentemente revisada.

A nivel de países, vale señalar que, el 26 de agosto, Paraguay presentó el catálogo de cooperación “Paraguay Coopera” que sistematiza su oferta de cooperación técnica.

La CSS en Asia

El 9 de octubre de 2019, el presidente chino, Xi Jinping, se reunió con el primer ministro de Islas Salomón, Manasseh Sogavare, poco después de que ambos países establecieran relaciones diplomáticas tras sumarse las Islas Salomón al principio de “una sola China”. Uno de los puntos tratados en su primer encuentro fue la incorporación de las islas a la iniciativa de “la Franja y la Ruta” y el impulso a la cooperación entre ambos países. A principios de enero de 2020 Kiribati recorrería el mismo camino de reconocimiento de “una sola China” y accedería a la cooperación de ese país.

Poco después, China presentaba su libro blanco sobre “Seguridad alimentaria en China”, donde se afirma que el país trabajará para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 2 (hambre cero) no solo a nivel nacional, sino también global, destacando que se continuará brindando asistencia en la materia a los países en desarrollo mediante acciones de CSS.

India, por su parte, celebró los 55 años de una de sus iniciativas de CSS más antiguas: el Programa de Cooperación Técnica y Económica de India (ITEC, por su sigla en inglés) por medio del cual ofrece becas completas de formación a trabajadores de la administración pública y del sector privado de más de 160 países.

Antes del final del año 2019, la serie de publicaciones “South-South and Triangular Cooperation In Action”, publicada por la UNOSSC dedicó un informe al trabajo en la materia del Foro de Desarrollo de las Islas del Pacífico⁷, espacio regional poco estudiado en el campo de la CSS. Es especialmente interesante su capítulo segundo, donde se analiza la forma en que la subregión ha trabajado bajo marcos de CSS (UNOSSC, 2019).

Otra publicación que permite conocer mejor el trabajo en CSS de la región es el Informe “A Decade of SCG Sustainable Development Symposia”, del Siam Cement Group.

Ya con la COVID-19 como trasfondo, Asia realizó su 7º Foro sobre regional sobre Desarrollo Sostenible de manera virtual el 20 de mayo. Allí se presentó el “Asia and the Pacific SDG Progress Report 2020”⁸, en el que no hay ninguna mención a la CSS.

⁷ Disponible en https://drive.google.com/file/d/1TtZQsXvnJdCiPz_78mR-T5Qu0E8IzLdz/view

⁸ Disponible en https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/ESCAP_Asia_and_the_Pacific_SDG_Progress_Report_2020.pdf

La CSS en África

Durante el periodo analizado no aparecen elementos relevantes de CSS en África, una de las pocas regiones que llegó a reunir su Foro Regional de Desarrollo Sostenible, espacio preparatorio para la reunión del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, justo antes de que la pandemia de la COVID-19 interrumpiera la posibilidad de encuentros internacionales en forma presencial.

El foro africano, entonces, se realizó entre los días 24 y 27 de febrero de 2020 en Victoria Falls, Zimbabue, a pesar de que las “señales de alarma” ya eran muy claras, y bajo el lema “2020-2030: una década para el logro de resultados para la transformación hacia un África próspera a través de la Agenda 2030 y la Agenda 2063”. La CSS tuvo, sin embargo, un espacio menor en los trabajos del Foro, y la Declaración final solo hace dos menciones a esta, de tipo general.

La CSS y la Agenda 2030

La realidad nos regresa a China, donde a fines de octubre se reunió el Primer Foro de Desarrollo Sostenible. Con participación del secretario general de las Naciones Unidas y del director de la Oficina de la organización para la CSS, el encuentro dedicó algunos de sus debates a la situación de la CSS en el marco de la Agenda 2030, sin producir resultados que merezcan ser destacados. De hecho, el documento más relevante allí presentado fue el “Informe de 2019 sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de China⁹, donde se hacen múltiples referencias a la CSS que brinda el país para apoyar el logro de los ODS.

El 12 de septiembre, un nuevo Día de la Cooperación Sur-Sur fue celebrado a nivel global. Destacamos al respecto el lanzamiento del informe “Cooperation Beyond Convention. South-South and Triangular Cooperation in a Changing Global Landscape” elaborado por las Naciones Unidas, que busca identificar el rol de la CSS en el impulso a la Agenda 2030 y es uno de los documentos más interesantes presentados durante el periodo que analizamos.

En el camino hacia la realización de lo que debía ser la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (postergada por causa de la COVID-19) se realizó la II Reunión de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación iberoamericanos. La CSS en el marco de la Agenda 2030 fue el centro de su trabajo, ya que el lema de la Cumbre es “Innovación para el Desarrollo Sostenible-Objetivo 2030”.

9 Disponible en inglés en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/2030kcxzfzyc/P020190924780823323749.pdf

Conclusiones

Hasta la llegada y el establecimiento a nivel global de la pandemia de la COVID-19, la CSS mantenía su camino habitual: los documentos y declaraciones que emanaban tanto de espacios técnicos como políticos seguían repitiendo frases ya gastadas y vaciadas de sentido a fuerza de ser reiteradas en tantas oportunidades: la solidaridad, la horizontalidad, la CSS como complemento y no como reemplazo de la cooperación tradicional... más de lo mismo. Sin embargo, un hecho se hacía patente poco a poco: las menciones al PABA+40 y sus resultados eran pocas y sin sustancia ¿Estábamos ante una primera demostración de la intrascendencia de los resultados de esa reunión internacional? Es posible, pero todo el proceso se vio interrumpido súbitamente y no podemos afirmarlo.

Con la llegada de la COVID-19 cambió el tablero de juego, y con ello la prioridad en la asignación de recursos, las necesidades inmediatas e, incluso, las perspectivas temporales para la construcción de políticas. Ya criticada, y no sin razón, la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible pasaron a ser presentadas por algunas visiones como “superadas por la realidad” y, por tanto, inútiles. En respuesta, se ha afirmado que el actual consenso de desarrollo global forjado en 2015 y los compromisos asumidos en él son hoy más importantes que nunca, y que constituyen una salvaguarda frente a un marco internacional donde la tentación a postergar el desarrollo sostenible para un momento mejor es real.

Reinventar las prioridades de la CSS y CTr en el nuevo escenario exige capacidad de innovación y voluntad política. Los países del Sur no podrán reclamar que el orden post-pandemia sea “mejor”, “más justo” o “más atento a las necesidades de quienes menos tienen” si no son también ellos capaces de repensar cómo deberá ser la CSS en el futuro de corto, medio y, por qué no, largo plazo.

La sucesión interminable de encuentros virtuales que, con variaciones y matices, comparten el título de “La Cooperación Sur-Sur y la COVID-19” agobia, pero para quienes participan en ellas es peor aún la sensación de que no existe una verdadera voluntad, o al menos ideas concretas para un debate serio y basado en evidencia, sobre lo que debería ser la CSS en el marco del mundo que encontraremos tras la pandemia. Es claro que se trata de un mudo incierto y, por lo tanto, difícil de atrapar hoy, pero no lo es menos que para lograr que ese mundo sea diferente los labores deben iniciarse ya mismo, tomando la incertidumbre como un elemento dado que hay que incorporar en los debates. Hay, además, algunos elementos que ya son claros: ¿Cómo trabajará la CSS para asegurar que la vacuna llegue a todos los países del Sur en condiciones de equidad? ¿Cómo se organizará la CSS frente a una incierta pero previsible nueva crisis de endeudamiento externo por las dificultades de los países del Sur de honrar sus deudas en marco de fuerte contracción económica? ¿Cómo puede la CSS contribuir a identificar lecciones sobre lo que se hizo mal y bien antes y durante la pandemia? ¿Cuenta la CSS hoy

con las herramientas que requiere para trabajar en la construcción de resiliencia y en la promoción de la innovación?

La falta de certeza, en las condiciones actuales, lejos de ser una excusa para no avanzar pasos firmes, debe ser tenida como un imperativo de acción imaginativa y de avance inmediato sobre los espacios urgentes en los que la realidad se va haciendo más fácil de leer. Son tiempos para la acción, porque si nos limitamos a debatir hasta tener claridad, estaremos traicionando a todas las personas que la COVID-19 deja sin recursos ni tiempo para seguir esperando.

Bibliografía

- FILÁRTIGA, C. (2020): “Todos los fondos de cooperación se están reorientando al combate del virus”, *Última Hora*, 26 de abril, Asunción, en <https://www.ultimahora.com/todos-los-fondos-cooperacion-se-estan-reorientando-al-combate-del-virus-n2882072.html>
- NON-ALIGNMENT MOVEMENT (NAM) (2019): *Baky Declaration*, 18th Summit of Heads of State and Government of the NAM, 25-26 october, Baku, Azerbayán.
- SEGIB (2020): *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2019*, SEGIB, Madrid.
- UNSSC (2019): Pacific Islands development forum. *South-South and Triangular Cooperation in Action*, United Nation Office for South-South Cooperation, Nueva York, en https://drive.google.com/file/d/1TtZQSxvnJdCiPz_78mRT5QuoE8IzLdz/view
- (2019a): *Cooperation beyond convention south-south and triangular cooperation in a changing global landscape*, United Nation Office for South-South Cooperation, Nueva York, en https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2019/09/Independent-Report_webversion.pdf

revista española de
**desarrollo
y cooperación**

reseñas



Can we know better? Reflections for development*

ROBERT CHAMBERS

Rugby, Reino Unido, Practical Action Publishing, 2017

Robert Chambers, autor del libro *Can we know better? Reflections for development*, es un académico británico que ha ejercido gran parte de su carrera en el prestigioso Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS), con sede en la Universidad de Sussex.

El autor no solo es partidario de situar a las personas pobres y marginalizadas en el centro de los procesos de desarrollo, sino que ha dedicado las últimas décadas de su vida a la creación y fomento de enfoques participativos. Entre ellos, las técnicas llamadas, *participatory rural appraisal*, parte de las cuales, él y otros expertos como Paulo Freire, diseñaron en la década de los ochenta. *Can we know better?* es su trabajo académico más reciente, donde pone en valor la importancia de los distintos enfoques participativos que han demostrado resultados tangibles para las personas, acorde con sus necesidades. Asimismo, Chambers es autor de numerosos libros y artículos que, al igual que *Can we know better? Reflections for development*, no han sido traducidos a la lengua española. Entre sus obras destaca *Whose reality counts: putting the first last, ideas for development* e *Into the unknown: explorations in development practice*.

Este libro es el resultado de la experiencia personal y profesional del autor, quien, tras trabajar durante décadas en múltiples proyectos de desarrollo en distintos países, considera que la práctica de este sector, aunque muchas veces bien intencionada, ha derivado en actuaciones que resultan dañinas. Por ello, para revertir ese daño, es necesario transformar la forma en la que vemos, nos comportamos, interactuamos, conocemos, aprendemos y, en última instancia, hacemos. El mismo Chambers confiesa su enfado y decepción ante su propia hipocresía —refiriéndose a su experiencia como experto en desarrollo— y su débil respuesta ante tal hipocresía.

“Quizás tú, que estás leyendo estas líneas, también sientas frustración por todas esas cuestiones que, además de altamente complejas, encuentras contradictorias en el campo del Desarrollo. Cuestiones como la falta de concordancia entre las necesidades de los donantes y los destinatarios de la ayuda, el fracaso de los proyectos debido a la falta de interés de los destinatarios, la burocracia, el choque cultural, y un largo etcétera. Si es así, este libro es para ti. No obstante, este libro es recomendado, también, ‘para todas aquellas personas que quieran hacer frente a las injusticias y desigualdades de nuestro mundo, ya sean miembros de agencias internacionales, ONG, universidades, institutos de investigación, el sector privado, el de los medios de comunicación o el público en general’” (Chambers, xv).

* Todas las traducciones de este texto son propias.

Si bien es cierto que se trata de un libro complejo, incluso para aquellas personas que estudien o trabajen en el sector del desarrollo, su complejidad deriva de la utilización de abundantes tecnicismos, así como del análisis, revisión y debate de distintos enfoques, metodologías y paradigmas. Por otro lado, el autor examina multitud de ejemplos y experiencias en los que se apoya para argumentar su tesis.

Robert Chambers hace una llamada a la esperanza. Manteniendo un tono crítico con la práctica del desarrollo a lo largo de la historia y en la actualidad, avanza desde la exposición de algunos fracasos y errores en los proyectos de desarrollo, hacia el planteamiento de algunas de las opciones disponibles para trabajar por un desarrollo mejor. Un desarrollo que no solo tenga en cuenta todas las voces, sino que las sitúe en el centro del debate y de la acción. Esto es posible, argumenta Chambers, *Knowing better*, es decir, “conociendo mejor”. Ello implica colaborar más, coconstruir y cogenerar conocimiento, coinnovar, coaprender, coevolucionar y coimprovisar métodos y enfoques. También significa innovación y adaptación. “Conocer mejor” conduce “a hacer mejor”. Para llevar a cabo buenas prácticas y resultados en el campo del desarrollo, el autor propone, a modo de conclusión, lo que él mismo denomina *new professionalism* (nuevo profesionalismo).

Para poder justificar la necesidad del “nuevo profesionalismo”, el autor divide el libro en seis capítulos. Cada uno de ellos empieza con un resumen y está, a su vez, dividido en múltiples subapartados. El autor comienza con la exposición del error y el mito. Ambos, junto con las omisiones —considera— son cuestiones de las que el campo del desarrollo no ha podido zafarse en sus años de historia, a pesar de ser una fuente de fracaso en los programas de desarrollo. El poder, los intereses, la mentalidad, la mala recogida e interpretación de datos, extrapolaciones analizadas fuera de contexto, interpretaciones históricas, las creencias, experiencias selectivas, percepciones, sesgos, preferencia, etc., son, según el autor, fuentes de error y mito. De forma similar existen múltiples tendencias y *blind spots* (puntos ciegos), que suponen un obstáculo para las buenas prácticas en el desarrollo; ejemplo de ello son nuestras preferencias personales basadas en nuestra cultura, educación, formación, experiencia y motivaciones personales e individuales.

Otras de las cuestiones que denuncia Chambers son el relativismo epistemológico, los análisis económicos, cuantitativos, reduccionistas y no-contextuales. Considera —justificándolo con ejemplos— que estamos atrapados en modos de aprendizaje y actuaciones personales, profesionales e institucionales que son “mecánicos, costosos, reduccionistas y disfuncionales” (Chambers: 63). El autor analiza distintas metodologías que considera obstaculizadoras para la consecución de un buen desarrollo, puesto que no existen en el interés de las personas que viven en la pobreza, sino en intereses privados. Aboga por el pluralismo metodológico y métodos mixtos, la búsqueda de la diversidad, la improvisación y la innovación, la triangularización, la participación inclusiva, etc.

Chambers reconoce que la complejidad está presente en cada problema o proyecto de desarrollo. Ahora bien, la reflexividad, transparencia, comportamientos y actitudes

personales, así como la facilitación, son fundamentales para lidiar con dicha complejidad. El autor cree que es necesario hacer un ejercicio de reorientación personal, profesional e institucional. “¿Las realidades de quién/quienes cuentan? ¿El conocimiento, prioridades, método de análisis y plan de quién? ¿De quién son los indicadores? ¿Quién monitorea y evalúa? ¿De quién son las voces que se escuchan? ¿Quiénes se adaptan? ¿Quiénes están siendo empoderados y desempoderados?” (Chambers: 121). Con estas preguntas y otros ejemplos, Chambers hace reflexionar al lector/a sobre las dinámicas de poder insertas en la lógica del desarrollo. ¿Verdaderamente los programas de desarrollo están satisfaciendo las necesidades de las personas de la forma que deberían o, por el contrario, su implementación responde a otras lógicas ajenas a dichas necesidades?

Para superar dichas dinámicas de poder, que están en la naturaleza del desarrollo y que se han perpetuado a lo largo de los años, es necesario conocer y entender las distintas realidades de las personas. Chambers cita el siguiente proverbio africano: “Solo quien está sentado en el hormiguero sabe que las hormigas están mordiendo” (como se citó en Chambers: 119). Para conocer y entender mejor, es necesario establecer métodos y enfoques participativos que permitan establecer las condiciones necesarias para que las personas a las que se destinan los programas de desarrollo se expresen libremente, ganen confianza, tomen acción y reclamen sus derechos.

Ha de haber, según el autor, una reorientación tanto epistemológica como práctica del desarrollo. Ha de efectuarse en el comportamiento y en el pensamiento. El autor lo ha autodenominado “el nuevo profesionalismo del saber”. Se trata de seguir una serie de fundamentos que “informen nuestras acciones” (Chambers: 153). Estos son: expresar y moldear nuestra mente, establecer confianza con las personas en el terreno, facilitación, flexibilidad, y la existencia de principios, valores y pasión en lo que hacemos.

En definitiva, Robert Chambers, a sus 85 años, realiza una llamada a la revolución en el campo del desarrollo a través de su libro *Can we know better: reflections for development*. Impulsa al lector/a a la reflexión y el cuestionamiento profesional y personal. Incita a la acción y al pensamiento, a la transformación, situando a las personas y al conocimiento en un lugar central. El conocimiento alimenta el pensamiento, los comportamientos y las acciones que contribuyen a la consecución del desarrollo. Pero, para un desarrollo que atienda a las necesidades (culturales, políticas y económicas) de las personas, no cualquier conocimiento es válido, sino que ha de ser coproducido, compartido. En la mayoría de los casos, simplemente escuchado. Existen multitud de voces diversas que encierran conocimientos sobre cómo mejorar la vida de las personas. La cuestión es: ¿se están teniendo en cuenta?

Marta Betancor Álvarez¹

¹ Marta Betancor Álvarez es graduada en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Antropología del Desarrollo y Transformación Social en la Universidad de Sussex.

Argelia en transición hacia una Segunda República

AURÈLIA MAÑÉ, LAURENCE THIEUX
Y MIGUEL HERNANDO DE LARRAMENDI

Barcelona, Icaria, Más Madera, 2019

En *Argelia en transición hacia una Segunda República* encontramos una recopilación de la historia contemporánea de Argelia, desde su independencia hasta nuestros días. Aurèlia Mañé, Laurence Thieux y Miguel Hernando de Larramendi realizan un trabajo de investigación mayúsculo sobre la situación política, económica y social actual del país magrebí, inmerso en un contexto de protestas sociales que reclaman un cambio en el sistema político, una transición hacia la Segunda República. En este trabajo se demuestra una sobrada solvencia en el conocimiento del objeto de estudio que se manifiesta por la cantidad y calidad de las fuentes bibliográficas manejadas.

La primera característica que destacamos es la claridad con la que se presentan los hechos, organizados de forma cronológica, que llevan al lector a sumergirse en las postrimerías de la Argelia colonial. Nos conducen a entender cómo fueron los pasos dados para lograr la independencia y convertirse en un Estado independiente. De una forma perfectamente argumentada, se muestra cómo en una sociedad civil tradicionalmente dividida, se forjaron los colectivos que protagonizaron el nacimiento del movimiento nacionalista que lideró la lucha por la independencia y la creación del Estado argelino en 1962.

De manera clarificadora, se describen los pilares del Estado argelino. En primer lugar, la guerra de la independencia donde nace un sentimiento de unidad nacional vinculando el ser argelino, con ser árabe y musulmán, aunque este último aspecto fue vetado por el primer presidente de la Argelia independiente, Ahmed Ben Bella, que creó un Estado secular. Sin embargo, desde sus orígenes el islam político ha formado parte del nacionalismo argelino. No por casualidad, en la década de los ochenta surge con fuerza el Frente Islámico de Salvación (FIS), estandarte de este islam político. Como bien se explica en este libro, “el líder del Frente Islámico de Salvación, Abbasi Madani había sido previamente miembro del Frente de Liberación Nacional” (p. 22). Junto con el sentimiento de unidad nacional, la estructura del poder argelino se completó con la creación del Estado Mayor del Ejército y los prestigiosos servicios de espionaje y seguridad.

En segundo lugar, la imagen exterior de Argelia vino determinada por la internacionalización de la “causa argelina” que posicionó al Estado como referente del Movimiento de los Países No Alineados y defensor del principio de autodeterminación de los pueblos emanado en el marco de las Naciones Unidas. La buena imagen exterior de Argelia fue fundamental para legitimar una forma de gobierno hacia el interior que permitió al Ejército y a los servicios de seguridad dar forma al Estado argelino contemporáneo. Con una gran habilidad, las autoras se refieren a las dos “rentas” que han proporcionado estabilidad al Estado argelino: la primera es la renta

histórico-política-revolucionaria vinculada al papel jugado en la lucha anticolonial contra Francia; y la segunda renta, la diplomática vinculada al compromiso y credibilidad de los mandatarios argelinos en la lucha antiterrorista.

Y, en tercer lugar, la economía de los hidrocarburos que, en épocas de bonanza ha permitido a Argelia tener un extraordinario desarrollo interno pero que, en los momentos de crisis en el mercado internacional ha derivado en inestabilidad social. Es en este contexto donde surgen las revueltas de 1988, reprimidas violentamente por el Ejército y que supusieron una ruptura entre el Estado y la sociedad argelina. Se explica con un perfecto detalle que estos acontecimientos supusieron un punto de inflexión que desencadenó una nueva Constitución (1989) que desmanteló la arquitectura institucional construida tras la independencia al romper con los principios fundacionales del Estado argelino (p. 50), entre estos, el fin del partido único y el regreso del islam político a través de la legalización del FIS (1989).

El FIS encontró su principal apoyo en una nueva categoría social formada por jóvenes marginados y con escasa movilidad social. El rápido ascenso electoral del FIS fue visto como una amenaza para las estructuras del poder argelino declarándose el Estado de excepción y la captura de los principales líderes del FIS (p. 52). Se inicia así uno de los periodos más negros de la historia reciente de Argelia caracterizado por el golpe de Estado de 1992, la violencia represiva por parte del Estado y la aparición del terrorismo argelino con los Grupos Islámicos Armados (GIA).

La “década negra” culmina con la convocatoria de un nuevo, y fraudulento, proceso electoral en 1997 que dio pie a una nueva etapa de la historia de Argelia con el nombramiento de Abdelaziz Bouteflika como nuevo presidente. Bouteflika buscó nuevas fuentes de legitimación y trató de reconciliar las relaciones entre Estado y sociedad civil a través de la “ley de concordia civil” que ofrecía la reinserción de los islamistas no implicados en delitos de sangre. El contexto interno del país, así como la nueva coyuntura internacional de principios de siglo XXI, obligan a Bouteflika a configurar un nuevo juego de equilibrios en la estructura del poder interno. En esta nueva realidad, Argelia se abre a una economía liberal que permite la aparición de un poder económico independiente de las estructuras del Estado.

Tras un desarrollo exhaustivo de la historia política, económica y social del país, se describen tres erosiones o fracturas en el sistema. La primera es la bajada de los precios de la energía y una nueva geopolítica de los hidrocarburos a nivel mundial que parece apartar a Argelia de una posición protagonista de la que gozó en décadas pasadas. Una segunda erosión está relacionada con la demografía del país, donde el 54% de la población tiene menos de 30 años, y para los que la “renta” de la historia de la independencia forma parte de un pasado muy lejano. Y la tercera erosión se refiere al prestigio adquirido, a principios del siglo XXI, como garante de la lucha contra el terrorismo. Los conflictos del Sahel y de Libia y la vuelta del terrorismo en su

territorio, que actúa contra su sector de los hidrocarburos, ha supuesto el desprestigio internacional de sus servicios de seguridad.

Estas tres erosiones o fracturas justifican el surgimiento de una nueva y joven sociedad argelina que no se siente representada por unos liderazgos desconectados de la realidad actual y que reclaman un nuevo sistema político. De alguna manera, esta juventud camina sobre los pasos de sus antepasados, luchadores por la independencia, reivindicando un nuevo movimiento nacionalista, un nuevo Estado argelino.

Argelia se encuentra en una encrucijada donde tiene que elegir qué camino tomar. Uno de esos caminos es el del continuismo bajo las riendas del todopoderoso general Gaïd Salah. El otro sendero es el que reclaman miles de jóvenes en las calles de las principales ciudades y que tiene como destino la Segunda República.

Argelia en transición hacia una Segunda República es una lectura obligada para conocer la idiosincrasia de este país magrebí, su historia reciente y sus caminos futuros. El rigor científico con el que se escriben sus páginas le convierte en una lectura obligatoria para los estudiosos de las transiciones políticas y expertos y amantes del Magreb.

*José Miguel Calvillo*¹

1 José Miguel Calvillo es profesor de Relaciones Internacionales del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global de la Universidad Complutense de Madrid.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- 】 Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- 】 La extensión del trabajo será de entre 3.500 y 4.000 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- 】 En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- 】 Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- 】 Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla. En la medida de lo posible, todos los gráficos, cuadros y tablas deberán entregarse en formato editable, no en imagen.
- 】 Las notas irán siempre a pie de página.
- 】 Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- 】 Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

revista española de desarrollo y cooperación

nº 46

Julio-diciembre de 2020
EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA AGENDA 2030

Presentación. El desarrollo sostenible y la Agenda 2030	T. GEDA Y K. CASCANTE
Los retos del desarrollo y el papel de la cooperación internacional en tiempos del coronavirus	J. A. SOTILLO
COVID-19 y los ODS: una agenda revisada para liderar una recuperación sostenible	C. SÁNCHEZ MIRANDA
La conceptualización del desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030	J. L. CRUZ Y M. GONZÁLEZ
La gobernanza del desarrollo sostenible: el posible paradigma de la CRT	K. CASCANTE Y M. C. QUINTERO
La coherencia de políticas en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible	N. MILLÁN
Balance y análisis de los Informes de Revisión Nacional Voluntarios de América Latina y el Caribe: Colombia, Chile, Honduras y Trinidad y Tobago	J. SURASKY
Análisis de los Informes Nacionales Voluntarios en África: Marruecos, Senegal, Etiopía y Namibia	J. DÍAZ
Balance de los Informes Nacionales Voluntarios en Asia y Pacífico: Azerbaiyán, Filipinas, Indonesia y Turquía	F. NUÑO
Análisis de los Informes Nacionales Voluntarios en Europa: Suiza, Finlandia, Eslovenia y España	J. M. CAUVELLO
El coronavirus en la agenda global del desarrollo: cooperación y competencia en tiempos de pandemia	J. P. PRADO
La COVID-19 y la incertidumbre financiera de la cooperación española en el marco de la Agenda 2030	K. CASCANTE
Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2019 a octubre de 2020)	J. SURASKY

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

☐ España (suscripción normal)	27 euros
☐ España (suscripción de apoyo)	30 euros
☐ Europa	30 euros
☐ Resto del mundo	40 euros

Datos personales

Nombre y apellidos _____
 Empresa / Institución _____
 Dirección _____ Tel. _____
 Código postal _____ Ciudad _____
 Correo electrónico _____ Factura: Sí ☐ No ☐ CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- ☐ Transferencia bancaria
☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
 Dirección de la Agencia _____
 Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad _____ Código sucursal _____ Dígito control _____ Número de cuenta _____

Muy Señores Míos:

Les ruego que, a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,
 Fecha _____ Firma _____

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 63. 3ª PLANTA IZQUIERDA. 28015 MADRID. ESPAÑA

TÉLFONO: (+34) 91 394 64 09

