

La Agenda 2030 para el desarrollo: ¿Es una agenda transformadora?



José Antonio Alonso
Univ. Complutense de Madrid

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Fue Director General de Cooperación Económica en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, Vicerrector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Es miembro del Comité de Políticas de Desarrollo (ECOSOC, Naciones Unidas), el Consejo de Cooperación para el Desarrollo (España) y el Grupo Consultivo Europeo de la Fundación Bill y Melinda Gates.

Está especializado en Crecimiento y Desarrollo y Economía Internacional y ha escrito numerosos artículos en revistas académicas y especializadas como la Economía Aplicada, Journal of Post Keynesian Economía, Revista Europea de Investigaciones para el Desarrollo, Revista de Estudios sobre el Desarrollo, Revista de Desarrollo Internacional, Revista de Economía Aplicada, Principios, etc.

Sus últimos libros son: Estrategia de Desarrollo Alternativo para la era post2015, la cooperación al desarrollo en tiempos de crisis, y el Fondo de Cultura Económica (en español);

Sesión para los asistentes al taller de la Conferencia Internacional de la International Leadership Association en el Recinto Modernista de Sant Pau.

Leadership in the Post2015 World

What kinds of leaders are needed to implement the United Nations Post2015 Development Agenda, and how can they be supported?

Permítanme comenzar con dos afirmaciones simples: el mundo está cambiando muy rápido, cada es más complejo; y esta nueva Agenda 2030, si quiere ser transformadora, tiene que ser coherente con esta complejidad, afrontando los nuevos retos y problemas que tenemos. De hecho, por varias e importantes razones, el mundo actual es muy diferente de aquel en el que se crearon la teoría del desarrollo y la política de cooperación al desarrollo. Voy a echar un rápido vistazo a algunos de estos cambios.

- En primer lugar, cuando se creó la teoría del desarrollo, en los años cincuenta, el mundo podía ser concebido a partir de distribución bimodal; con un pequeño grupo de países ricos, por un lado, y un amplio grupo de países en desarrollo, en el otro lado. Entre tanto los dos, había una fuerte y visible brecha: la llamada brecha Norte-Sur.
- Dos, en ese momento el mundo estaba viviendo un intenso proceso de descolonización en el panorama internacional caracterizado por una tensión bipolar entre los mercados y las economías socialistas. La política de cooperación para el desarrollo se subordinaba a esta lógica bipolar.
- En tercer lugar, se trataba de un mundo fragmentado. Los países mantenían niveles altos en los aranceles comerciales y restricciones importantes a los flujos de capital. Las externalidades internacionales eran significativamente menos relevante que en la actualidad. Por lo tanto, el desarrollo se entendía básicamente como un esfuerzo nacional.
- Cuatro, había una coincidencia significativa entre donde vivían las personas más pobres y aquellos países que eran considerados como pobres. Como consecuencia, ambas tareas - la reducción de la pobreza y el desarrollo - estaban estrechamente vinculadas entre sí.
- Cinco, la mayoría de las personas pobres vivían en zonas rurales. De hecho, uno de los rasgos que caracterizaban el subdesarrollo era el elevado peso que el sector rural tenía en la economía y la sociedad.
- Seis, en los países en desarrollo, los niveles de educación media eran terriblemente bajos y, con ellos, había una presencia masiva de analfabetismo.
- Y, por último, se pensaba que a través de una política de desarrollo bien orientada, los países en desarrollo podrían converger en las condiciones económicas y sociales que caracterizaron el mundo desarrollado.

En todas estas dimensiones se han producido cambios significativos:

- En primer lugar, los niveles de heterogeneidad en el mundo en desarrollo han crecido sustancialmente. La división Norte-Sur ya no es una buena descripción del mundo. La profunda desigualdad internacional se mantiene, pero los países en desarrollo son más diversos que antes. Por lo tanto, si queremos crear una agenda de desarrollo universal que involucre a todos estos países, la heterogeneidad debe ser tomada en cuenta y la gama de áreas que abordamos debe ampliarse para tener en cuenta las diferentes prioridades de los países en diversas etapas de desarrollo.

- Dos, han surgido nuevos poderes en el mundo en desarrollo, abriendo la posibilidad de una transición hacia un mundo más multipolar. Como consecuencia, los compromisos de los países deben adaptarse a la nueva distribución de la riqueza y capacidades. La división simplista entre los países "desarrollados" y "en desarrollo" debe sustituirse por una distribución más compleja y gradual de responsabilidades a nivel internacional. Además, hay un espectro más amplio de actores en el ámbito internacional, con multitud de agentes privados - ONGs, fundaciones, sindicatos, corporaciones - que juegan un papel más importante como actores globales. Como resultado, el sistema internacional se ha hecho más complejo.

- En tercer lugar, el nivel de interdependencia entre los países ha aumentado y, con ello, las externalidades internacionales y desbordamientos transfronterizos también se han ampliado. El dominio específico de los bienes públicos internacionales (IPG en inglés) ha surgido de esas externalidades. Entre los IPG, los relacionados con temas ambientales son los más controvertidos. Como ustedes saben, alguna forma de acción colectiva mundial es necesaria para suministrar este tipo de bienes. Por eso, es necesario definir correctamente el marco de normas e incentivos a nivel internacional en el que los agentes y los países operan. Las organizaciones multilaterales ofrecen el mejor marco institucional para cumplir con esta tarea, pero hay una sensación generalizada de que –como están actualmente - carecen de la legitimidad, la capacidad, el mandato y los recursos para llevar a cabo esa función de manera eficiente.

- Cuatro, el crecimiento de algunos países en desarrollo ha producido una disminución significativa del número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza. Es

importante destacar, sin embargo, que la mayor parte de la población (cerca de 4 millones de personas) tiene unos ingresos de entre 2 y 10\$ al día. Estas personas viven en condiciones de alta vulnerabilidad con un riesgo de volver a caer en la pobreza si cualquier cambio negativo tiene lugar.

Al mismo tiempo, ha habido un cambio en la geografía de la pobreza mundial: dos tercios del total vive en países de ingresos medios (CIM en inglés), y el tercio restante vive en países de bajos ingresos (LIC en inglés). Este patrón es totalmente nuevo, ya que en 1990, más del 90% de las personas pobres vivían en países de bajos ingresos. Si bien la pobreza absoluta se ha reducido, la tendencia del número de personas relativamente pobres apenas ha cambiado en los últimos 20 años. Este resultado coincide con el aumento de la desigualdad interna en un amplio grupo de países, incluyendo la mayoría de los miembros de la OCDE. Concretamente, de 1990 a 2010, la desigualdad interna creció en dos tercios de los países con datos disponibles. Por lo tanto, vivimos en un mundo con menos pobreza absoluta pero más pobreza relativa y desigualdad; un mundo en el que, según los datos, la pobreza mundial no es sólo, ni siquiera principalmente, un problema para los países de bajos ingresos, sino también afecta a países de renta media (e incluso algunos países de altos ingresos, HIC).

- Cinco, un reto importante proviene de algunas de las tendencias demográficas actuales. Nos estamos moviendo hacia un mundo con una población donde el envejecimiento sigue aumentando y cada vez hay un mayor número de personas que viven en las ciudades, pero en contraste con la dinámica demográfica entre regiones y países. La disparidad en las tendencias demográficas Norte-Sur, junto con las persistentes desigualdades en las condiciones de vida entre las distintas regiones empeora la presión migratoria internacional. El uso generalizado de medidas restrictivas en las fronteras ha demostrado ser ineficaz para detener ese proceso: sólo ha hecho mucho más dolorosos los costes humanos asociados a la emigración.

- Seis, la mayor parte de la población mundial vive en las ciudades y disfruta de niveles más elevados de educación que antes. Ambos cambios son importantes: el primero porque la vida urbana ofrece más posibilidades para la comunicación social, los procesos de aprendizaje y la movilización social; y el segundo porque la educación desarrolla las capacidades humanas y permite a las personas definir de forma más activa sus preferencias sociales y participar en el proceso de decisiones colectivas.

- Por último, vivimos en un mundo que es cada vez más consciente de las restricciones biofísicas de nuestro crecimiento económico si se quiere asegurar un futuro sostenible. Los países desarrollados están obligados a buscar nuevos modelos de desarrollo en el que los pilares sociales, económicos y ambientales sean compatibles simultáneamente. Con respecto a este tema tan importante, tenemos algunas palabras tranquilizadoras, pero muy pocas buenas ideas y alternativas.

Hasta cierto punto, podemos decir que los dos principios en los que se basa la teoría del desarrollo han quedado desfasados. Es decir, el principio de la diferencia: el mundo en desarrollo es una realidad concreta (diferente de la de los países desarrollados), que exige nuevas categorías de análisis; y el principio de similitud: con las políticas apropiadas el mundo en desarrollo puede converger con el mundo desarrollado.

Ahora, en lugar de la dualidad radical entre el Norte y el Sur, en la que se basaba el principio de la diferencia, los países se reparten en una escala más amplia con diferentes niveles de desarrollo. Y en lugar de convergencia, tenemos que pasar a los nuevos patrones de desarrollo, porque el mundo sería absolutamente insostenible si se intentara mantener el principio de convergencia. En otras palabras, el problema no es cómo hacer que los países en vías de desarrollo se asimilen a los desarrollados, sino cómo hacer que ambos grupos de países se muevan, desde diferentes puntos de partida, hacia nuevos (y parcialmente desconocidos) modelos sostenibles de desarrollo.

Teniendo en cuenta los cambios antes mencionados, podríamos decir que la ya superada Agenda del Milenio, a pesar del éxito conseguido como iniciativa internacional, se quedó corta con respecto a la amplia gama de desafíos a los que nos enfrentamos hoy. Debemos reconocer que los ODM tenían algunas ventajas claras: una breve lista de objetivos, un propósito bien definido (en torno a la reducción de la pobreza extrema) y una narrativa con un mensaje que era fácil de transmitir a la gente. Pero el mundo actual es más complejo y heterogéneo, lo que requiere una agenda diferente. Una agenda que debe ser:

- 1.- Más amplia: porque vivimos en un mundo complejo y heterogéneo
- 2.- Basada en responsabilidades comunes (pero diferenciadas): con una distribución más adecuada y justa de responsabilidades, la voz y las oportunidades.
- 3.- Orientada a promover la acción cooperativa: porque necesitamos poner diferentes actores, capacidades y experiencias juntas para hacer frente a nuestros problemas comunes.
- 4.- Contar con participación social: porque no necesitamos sólo ajustes técnicos, sino también respuestas políticas (y legítimas).
- 5.- Asumiendo el principio de subsidiariedad: las distintas cuestiones deben abordarse en el nivel más bajo capaz de abordarlos.
- 6.- Sobre la base de un esfuerzo continuo de creatividad, porque no tenemos una buena respuesta a todos nuestros problemas. En un sentido radical, debemos considerar el desarrollo como un proceso de descubrimiento y aprendizaje.

En relación con el proceso de los Objetivos del Milenio, la nueva Agenda 2030 presenta algunas mejoras importantes. En primer lugar, se ha creado en torno a uno de los más complejos y ambiciosos procesos participativos, siempre dirigidos por las Naciones Unidas. En segundo lugar, la nueva agenda es mucho más amplia que los ODM, haciendo frente a la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo más inclusivo y sostenible en muchas dimensiones. Por último, el programa es universal en el sentido de que participa toda la comunidad internacional y no sólo el mundo en desarrollo. Todos los países están llamados a hacer un esfuerzo equilibrado y compartido.

En resumen, el nuevo programa es más amplio y más ambicioso que el definido por los ODM. Algunos plantean preocupaciones acerca de este punto, la ambición que supone el programa, teniendo en cuenta que tiene demasiados objetivos y metas. Tal vez tengan razón, pero, en primer lugar, se trata de lo que los gobiernos decidieron en un proceso abierto de participación; y, en segundo lugar, pocos cuestionan la idea de que la ambición sea necesaria para hacer frente a los desafíos actuales de desarrollo. También es cierto que, durante el proceso de definición, se aplicó más esfuerzo en la definición de los nuevos objetivos y metas que en la construcción de una narrativa más amplia sobre el mundo que queremos crear de manera conjunta. Las cinco Ps

(planeta, gente, paz, cooperación y prosperidad) concebidas por el Secretario General son un mal sustituto de esta narrativa ausente. Estos dos problemas (muchos objetivos y falta de narrativa apropiada) serán probablemente las barreras que impidan las actividades de difusión y movilización social en torno a la Agenda.

El contenido de la nueva Agenda, se puede estructurar en tres grupos de objetivos:

El primer grupo abarca las metas que se proponen completar la tarea iniciada por los ODM. Se centra en la lucha contra la extrema pobreza en todas sus formas. A pesar de ser la parte que está más cerca del contenido de los anteriores ODM, la nueva agenda amplía la gama de objetivos considerados y establece objetivos más ambiciosos.

Por ejemplo, en los ODM, en el Objetivo 1 se concentraron los esfuerzos para la reducción del hambre y la pobreza extrema a la mitad. Hoy, los ODS proponen "erradicar la pobreza extrema para toda la gente en todas partes" y hacer frente a la pobreza relativa "por lo menos a la mitad" la proporción de personas de todas las edades que viven "en la pobreza en todas sus dimensiones de acuerdo a las definiciones nacionales".

Una ampliación similar de objetivos se prevé en los campos de la salud y la educación, dos temas centrales de los ODM. En la salud, por ejemplo, los ODM tenían objetivos claros para la mortalidad infantil, la salud materna y las enfermedades transmisibles. Por el contrario, los ODS llaman para una vida sana y la promoción del bienestar de las personas de todas las edades. Y en el caso de la educación, los ODM concentraban su atención en lograr el acceso universal a la educación primaria. Los ODS van más allá, hablando de "garantizar la educación inclusiva de calidad y equitativa y la promoción de oportunidades de aprendizaje para toda la vida y para todos".

Además de una mayor ambición en sus objetivos, también ha habido un aumento en los campos que deben abordarse. Dos de ellos son particularmente relevantes en este primer grupo. El primero es la lucha contra la desigualdad extrema, tanto dentro de los

países, así como entre países. Aunque este objetivo se mencionó en la Declaración del Milenio, nunca llegó a ser parte de los ODM. Ahora, sin embargo, la desigualdad se ha convertido en un tema importante en la agenda política.

La segunda es la profunda revisión del tratamiento de la igualdad de género. El objetivo ahora se extiende a esferas que fueron descuidadas anteriormente, incluyendo la necesidad de poner fin a "todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas", "eliminar todas las formas de violencia" contra las mujeres y otras "prácticas nocivas, como el matrimonio precoz y forzado y las mutilaciones de genitales femeninos."

El segundo grupo de la agenda tiene que ver con los compromisos para apoyar la transición de los países hacia el desarrollo sostenible. Metas ambientales juegan un papel central en este ámbito, tales como "asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y saneamiento para todos", "hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resistentes y sostenibles", "conservar y utilizar de forma sostenible de los océanos, mares y los recursos marinos", "proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas territoriales", y "medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos".

Otros dos temas que fueron excluidos de los ODM también forman parte de este gran sector de las nuevas metas propuestas. La primera se refiere a la promoción del "crecimiento, inclusivo, económicamente sostenible, empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos". El segundo está relacionado con el buen gobierno, la promoción de "sociedades pacíficas e inclusivas", la lucha contra la corrupción y la promoción de instituciones eficaces, responsables y transparentes, y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

El tercer grupo de objetivos son todas aquellas metas relacionadas con la prestación de los IPGs. El programa dedica un objetivo a "fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible". Hay un grupo de objetivos relacionados con las llamadas "cuestiones sistémicas", incluida la estabilidad financiera y el comercio, por ejemplo. Por último, el programa reconoce la necesidad

de mejorar la colaboración entre múltiples interesados que moviliza y comparte el conocimiento, la experiencia, las tecnologías y los recursos financieros para apoyar las estrategias de desarrollo sostenible, en particular en los países en desarrollo.

En resumen, tenemos una agenda ambiciosa y muy amplia, pero la pregunta ahora es: ¿la agenda 2030 ser realmente transformadora? ¿Es lo que necesitamos ahora? La única respuesta posible es: depende.

Y depende, en mi opinión, de cinco preguntas cruciales:

- ¿Será la Agenda capaz de preservar su enfoque integral? O, alternativamente, se acabará centrando solo en la pobreza y otros problemas sociales, pero marginando las otras dimensiones (económicas y ambientales).
- ¿Será una Agenda realmente universal? O, alternativamente, va a terminar, una vez más, como una agenda para los países más pobres.
- ¿Será una Agenda capaz de involucrar a todas las políticas públicas (el gobierno en su conjunto)? O, alternativamente, será sólo un programa impulsado desde las políticas de cooperación al desarrollo.
- ¿Será capaz de adoptar mecanismos eficaces de rendición de cuentas? O bien, como de costumbre, contiene metas utópicas sin compromisos efectivos y sin procesos claros de supervisión y rendición de cuentas.
- Y por último, ¿la Agenda será capaz de movilizar los recursos y medios de apoyo necesarios para convertir sus objetivos en una realidad?

Con respecto a este último punto, vale la pena decir que en esta ocasión se consideraron, simultáneamente al proceso de establecimiento de la agenda, las cuestiones financieras. No sólo porque el programa tuvo en cuenta algunos medios de

apoyo, sino también gracias a la Tercera Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba, el pasado mes de julio. A pesar de que los resultados de esta Conferencia son ambiguos, el programa de acción aprobado allí tiene algunos elementos positivos que debemos considerar. Por ejemplo

- El programa conserva un enfoque global de la financiación para el campo del desarrollo. Los recursos públicos y privados, de fuentes nacionales e internacionales, y mecanismos favorables y no favorables se consideran en conjunto. Esto es importante, porque algunos piensan que las Naciones Unidas sólo se debe discutir acerca de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).
- En segundo lugar, el programa integra nuevos elementos. En particular, es muy importante el apartado dedicado a la ciencia, la tecnología, la innovación y las capacidades, ya que estos elementos van a jugar un papel importante en la nueva agenda.
- Y, por último, la primera sección del acuerdo de Addis Abeba para la Acción respalda algunos principios normativos importantes, relacionados con los derechos humanos, la igualdad de género, etc. Esto es muy importante en un documento sobre los medios financieros.

Pero la agenda muestra algunas deficiencias que también habría que subrayar:

- El documento se compromete vagamente (con compromisos efectivos limitados), quizá con excepción de la AOD en el que los compromisos previos se han confirmado una vez más
- Existe una importante asimetría entre los elementos. En mi opinión, el programa da un papel excesivo a los recursos privados. Estoy de acuerdo en que los recursos privados serán importantes en la nueva agenda, pero es difícil que puedan jugar un papel protagonista en la financiación contra la pobreza, el hambre, la educación o la salud.

- Por último, creo que hemos perdido una oportunidad para avanzar hacia una cooperación fiscal internacional más eficaz. Los países desarrollados, bajo el liderazgo de Estados Unidos y el Reino Unido, rechazaron crear una nueva organización, sobre la base de Naciones Unidas, con un mandato claro de cooperación fiscal. Es cierto que en los últimos años la OCDE ha logrado importantes avances en estos temas, particularmente a través de BEPS (Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios). Sin embargo, la OCDE no representa el mundo en desarrollo.

Recientemente, el Overseas Development Institute ha emitido un informe con un intento de proyectar el progreso, que muestra como sería el mundo en 15 años para la consecución plena de los ODS si las tendencias actuales continúan. Sus principales conclusiones son claras: se necesita mucho más esfuerzo para alcanzar los nuevos objetivos. De hecho, sin mayor esfuerzo, no se alcanzará ninguno de los objetivos ni metas. El informe muestra un cuadro de mandos con tres grupos, clasificando los objetivos como la necesidad de reforma, revolución o inversión.

El grupo más optimista se forma en las proyecciones para poner fin a la pobreza extrema, el crecimiento económico de los países menos desarrollados y detener la deforestación. En estos casos, el mundo está en curso para hacer progresos considerables hacia el objetivo para el año 2030. Hay otro gran grupo de objetivos, incluyendo la mayor parte de los ODM que todavía quedan pendientes, que necesitará acelerar el progreso aumentando significativamente las tasas actuales para ver el éxito en el tiempo. Y finalmente, está el grupo más pesimista, formado por los objetivos que requieren inversión de trayectorias; esto incluye la reducción de la desigualdad, lo que limita las poblaciones más marginales, la lucha contra el cambio climático, la reducción de residuos o la protección de los fondos marinos.

En resumen, necesitamos más esfuerzos y más medios de apoyo si tratamos de convertir los ODS en una realidad. Es importante decir que los recursos financieros, aunque cruciales, no son suficientes. El programa exige a los países movilizar las

capacidades tecnológicas, institucionales y la voluntad política. Además de eso, hay que tener en cuenta otras tres consideraciones:

- No sabemos el punto de destino (lo que es exactamente un modelo sostenible de desarrollo), por lo tanto, tenemos que abrir nuestra mente a la novedad, a partir de la innovación y una dinámica de experimentación y aprendizaje.
- Los cambios requeridos deben afectar a la base de nuestro modelo social, nuestros patrones de producción y consumo, por lo tanto, las alternativas tecnológicas y sociales tienen que estar construidas con la participación y apoyo de todos los agentes sociales.
- Los cambios van más allá de cualquier capacidad individual, por lo tanto, tenemos que construir redes y alianzas entre los diferentes actores y países.

Me gustaría terminar con una referencia a cinco tareas que, en mi opinión, son necesarias para la consecución de la agenda.

Dos de ellas están relacionadas principalmente con la sociedad civil:

- En primer lugar, la agenda no puede mantenerse sólo en los niveles globales o internacionales, ni en el ámbito nacional. Todo el mundo puede funcionar a nivel micro para promover cambios o en busca de alternativas alineadas con los nuevos ODS. Tenemos que confiar en la movilización social, en la búsqueda de nuevas formas de vida y nuevos patrones de consumo. Por ejemplo, las personas mostraron que quieren tener una forma más autónoma y sostenible en el consumo de energía: esto está en línea con lo que propone la Agenda. Desafortunadamente, el gobierno (con el apoyo de las empresas eléctricas) ha definido una normativa restrictiva en este ámbito. En varios casos, la construcción de estas alternativas no será posible sin la creación de redes y alianzas entre los diferentes actores.
- En segundo lugar, la agenda no será una realidad a menos que exista una presión social sobre su implementación. Por lo tanto, es necesaria la construcción de alianzas

entre los actores para la promoción de actividades de promoción y seguimiento de los compromisos públicos con respecto a los objetivos y metas definidas por la agenda.

Otras dos tareas están relacionadas con las responsabilidades de los gobiernos:

- El gobierno debería estar obligado a trasladar las metas y los objetivos a la realidad nacional. Es necesario transformar las metas en objetivos de la política pública en los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, los gobiernos (generales y regionales) deben elaborar y presentar planes de ejecución con el fin de cumplir los objetivos acordados.
- El Parlamento debe ser el lugar más importante para el control de la agenda; y los gobiernos tienen que rendir cuentas ante el Parlamento. En resumen, tenemos que tomar el orden del día en el espacio político, lo que significa que los partidos políticos deben participar en este proceso.

Y finalmente una tarea relacionada con el nivel internacional:

- Los procesos de control y evaluación deben ser implementados a nivel regional y global. Es particularmente importante el nivel regional (en nuestro caso, la Unión Europea), porque los países consideran este nivel más familiar y accesible. En ese sentido, los mecanismos tales como informes independientes o revisiones por terceras partes pueden ser muy útiles para promover un proceso de aprendizaje, la emulación entre los participantes y la disciplina externa.

Barcelona, 14 de octubre de 2015