

MEMORANDO OPEX N° 198/2015

**ASUNTO: LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO PARA EL 2030:
FINANCIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD.**

AUTORÍA: Katty Cascante, Coordinadora del área de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Fundación Alternativas y profesora de Relaciones Internacionales en la UCM.

FECHA: 14/10/2015

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845

En el siguiente memo se analizan los tres eventos internacionales más importantes de 2015 para el desarrollo. El primero de ellos tuvo lugar el pasado mes de julio en Addis Abeba, otro tendrá lugar en París durante el mes de diciembre y entre medias, hace unos días en Nueva York, culminó el tercero. Analizaremos que significan estas tres citas y su relevancia internacional así como la posición española y sus posibles consecuencias cara a la implementación de una nueva Agenda para el Desarrollo.

AGENDA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLES (ODS)

En la 70 Asamblea General de NNUU celebrada en Nueva York el pasado mes de septiembre, se puso fin a la Agenda de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) aprobada en el año 2000 y se aprobó la **Agenda de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)** cuyo horizonte temporal se extenderá hasta 2030. Previamente, en el mes de julio, se celebró en Addis Abeba (Etiopía) la Conferencia sobre financiación al desarrollo con la intención de comprometer una capacidad económica suficiente para garantizar la realización de la nueva Agenda. Por el mismo motivo, tendrá lugar en el mes de diciembre la Conferencia de las partes (COP) de la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (CMNUCC) donde se busca un nuevo acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y así hacer efectiva, este nuevo desafío que para la gobernanza del desarrollo supone la nueva Agenda.

De los 8 Objetivos de Desarrollo¹ y 21 metas que se aprobaron en la Agenda del año 2000 se han pasado a acordar 17 objetivos de desarrollo sostenible² y 169 metas. Con este incremento se pretende una mejor aproximación a los problemas de desarrollo a través de sus causas, corrigiendo la insuficiente focalización que supuso en la anterior agenda combatirlos solo desde sus síntomas y consecuencias. Pero quizás el mayor avance que supone la nueva Agenda es el de situar en un **eje principal la sostenibilidad ambiental**. De hecho la Agenda se apellida "sostenible" porque los objetivos planteados solo pueden serlos si perduran en el tiempo. Bajo un planteamiento universal, los ODS quieren **dejar de ser solo un Agenda para "los pobres"** e involucrar a todos los países en una responsabilidad conjunta hacia un mismo desarrollo, aunque eso sí, atendiendo las diferencias de cada país.

Por un lado, esta nueva Agenda gana legitimidad con respecto a la Agenda de los ODM debido a tres elementos. En primer lugar, la implicación de la sociedad civil a través de las consultas celebradas a lo largo de estos dos últimos años en todos los países para incorporar la diversidad y multiplicidad de posturas que exige una Agenda común y universal. En segundo lugar, la presencia de una posición común africana (*Common Africa Position (CAP) on the Post 2015 Development Agenda*), completamente ausente en la Agenda anterior y el llamamiento concreto al grupo de 77 + China reiterando la suficiente implicación. En tercer lugar, el carácter transformador que anuncia un cambio necesario para que el mundo pueda alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible.

¹ Objetivos para reducir la pobreza y el hambre; conseguir una educación universal; promover la igualdad de género; reducir la mortalidad infantil y maternal; combatir el SIDA; la malaria y otras enfermedades; asegurar la sostenibilidad ambiental y desarrollar alianzas globales.

² Objetivos para poner fin a la pobreza en el mundo, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia.

Pero por otro lado, resta legitimidad que los indicadores utilizados para enmarcar las metas sigan todavía anclados en los años noventa, superar los límites de hace más de veinte años no le otorga precisamente a esta Agenda un carácter innovador. La falta de acuerdos concretos o la siempre cuestionable vinculación jurídica que define a los compromisos es otra deficiencia que no rompe con la tradicional lógica de agregación propia de una negociación intergubernamental, que conduce a acomodar intereses diversos sin una priorización definida. Tampoco supone un avance -sino más bien lo contrario-, que cada país aterrice en su particular contexto nacional el cumplimiento de la agenda ya que cuando menos supone una contradicción con el carácter universal de la misma. Por último, descubrir entre los objetivos metas irrealizables o quizás no tanto para ciertos países pero si para aquellos cuyas instituciones pueden verse sobrecargadas con un esfuerzo carente de incentivos definidos, nos puede llevar a una Agenda que es más "punto de partida" que "hoja de ruta".

FINANCIACIÓN

La Agenda de los ODM pretendía guiar el destino de la ayuda y la cooperación internacional al mismo tiempo que establecía las prioridades políticas de los países en desarrollo. La comunidad de donantes (miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE) respondió incrementando sus presupuestos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de 80.000 millones de dólares en el año 2000, a poco más de 134.000 millones en 2014. Para hacer frente a los ODS, se ha estimado una **financiación de 2,6 billones de dólares, unas 20 veces más que lo que destinaron para la Ayuda Oficial al Desarrollo en 2014** los países más ricos.

Sin embargo, en la III Conferencia sobre la financiación al desarrollo de Addis Abeba no se ha conseguido dicho compromiso. Tampoco se ha dado un giro en la orientación de los recursos disponibles para propiciar cambios en las políticas y los marcos regulatorios de cooperación (nacionales e internacionales), que puedan permitir al menos un alineamiento de los fondos públicos y privados para permitir la realización de la nueva Agenda.

En las dos conferencias anteriores sobre financiación para el desarrollo que culminaron en el Consenso de Monterrey (México, 2002) y la Declaración de Doha (Qatar, 2008) se reconocía el papel de la AOD como un **complemento que favorecía la inversión extranjera directa** y preparatorio del entorno para las actividades del sector privado. De hecho, la movilización de recursos privados (rebajando expectativas sobre los públicos) y el aumento del comercio internacional promovidos, han confirmado un aumento de los capitales privados hacia algunos países en desarrollo o la mejora de la sostenibilidad de la deuda. Entre otras medidas, en la Declaración de Doha se consideraron necesarias las reformas para el fortalecimiento de la estructura financiera internacional y de sus instituciones, así como para mejorar la coordinación en el sistema de Naciones Unidas y en todas las instituciones financieras, en las de comercio y desarrollo multilaterales.

Por tanto, en esta III conferencia sobre financiación para el Desarrollo se llega a Addis Abeba sin la aplicación de los "compromisos adquiridos" ni las reformas acordadas. Si bien la crisis financiera y económica mundial de 2008 rebajó las tasas de crecimiento mundiales a niveles inferiores a los anteriores a la crisis y esto ha influido definitivamente sobre la movilización de recursos prevista, el resto de reformas y mejoras en el sistema tampoco se han llevado a cabo.

En cuanto a la movilización de recursos cabe señalar que Estados Unidos siempre rechazó la inclusión de compromisos cuantitativos precisos en el “Consenso de Monterrey”, y la UE, dispuesta a asumirlos, tuvo que hacerlo al margen del texto aprobado. En concreto, **la UE acordó elevar la AOD comunitaria en el 0,7% para 2015³, aunque eso sí, la fórmula acordada no implicaba ninguna obligación.** Fuera también del texto, el Presidente Bush anunció un aumento del 50% de la ayuda de Estados Unidos, del 0,10% al 0,15% de su PIB, hasta llegar a unos 15.000 millones de dólares para el año 2006. Como resultado, en 2005 la AOD mundial (106.800 millones de dólares) se duplicó con respecto a la de 1997 (57.000 millones), mejorando el grado de concesionalidad con una proporción del 90% de la AOD entregada como donaciones, y sólo el 10% bajo créditos y elevando el porcentaje del 29% al 52% hacia los sectores sociales prioritarios. Si bien el Consenso de Monterrey fue un impulso cuantitativo con respecto a los años precedentes, el incremento no lo fue tanto en términos absolutos. De hecho solo significó retomar los niveles perdidos tras la fuerte caída que experimentó la AOD durante los años noventa.

En Addis Abeba, como cabría esperar, tampoco se ha conseguido un compromiso para financiar la nueva Agenda de los ODS. Formalmente se ha reafirmado el objetivo de destinar el 0,7% del PIB a la AOD por parte de los países más industrializados y del 0,15% al 0,20% de los países menos adelantados. **La UE también se adhiere a dicho compromiso aunque de forma colectiva⁴.** Se reconoce la importancia de dedicar los recursos más concesionales a quienes tienen mayores necesidades y menos capacidad para movilizar otros recursos pero no se concreta ninguna referencia.

La resolución se ha centrado en la persecución de las corrientes financieras ilícitas, la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la transparencia y rendición de cuentas en todas las empresas -especialmente en las industrias extractivas-, la ampliación de la cooperación internacional en cuestiones de tributación, etc. y en renovar el consenso de Monterrey en cuanto otorga a las corrientes internacionales de capital privado, en particular las inversiones extranjeras directas, el puesto principal como complemento de las iniciativas nacionales en pro del desarrollo.

En el ámbito multilateral, Addis Abeba reconoce en el comercio internacional un factor decisivo en el desarrollo pero solo menciona la necesidad de un mayor esfuerzo de las negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito de la OMC. De igual forma recuerda la prioridad de aplicar las reformas anunciadas en 2010 para el FMI en su adaptación a los cambios en la economía mundial. Parece que tendremos que esperar a la próxima conferencia sobre financiación en 2019 para constatar la importancia que la comunidad internacional le otorga realmente a la Agenda de los ODS.

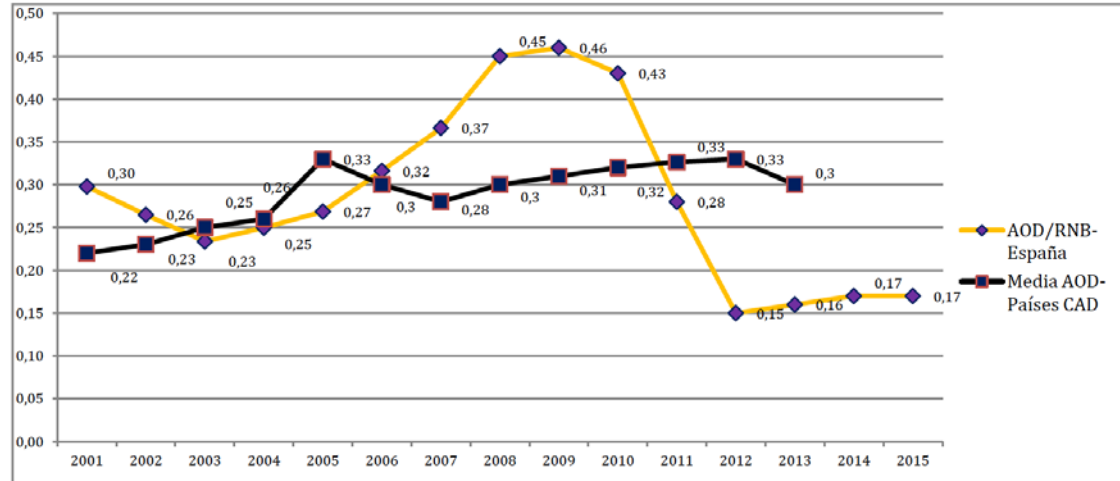
En **España**, como muestra el siguiente gráfico, no hay lugar para la imaginación. De entre 29 los países miembros del CAD, despunta con una reducción del 72,43% en su aportación a la AOD desde 2008 hasta 2014. En estos seis años se ha pasado de 6.866,83 millones de dólares en 2008 a 1.893,28 millones en 2014

³ En un primer momento, la UE se comprometió con un 0,39% del PIB en 2006 para luego subirlo al 0,5% del PIB en 2010 y finalmente al 0,7% en 2015. En 2014 la UE había llegado a un compromiso financiero colectivo de 0,42% de la Renta Nacional Bruta (por lo que puede que el porcentaje con respecto al PIB sea mayor)

⁴ Es decir que no se compromete a que cada país miembro llegue al 0,7% de forma individual.

(CAD, 2014). Desde 2011 **la AOD ha rebajado su presupuesto de un 0,46% a un 0,16%** de la Renta Nacional Bruta española (RNB).

EVOLUCION DE LA AOD ESPAÑOLA 2000-2015



FUENTE: Elaborado a partir de los datos facilitados por el MAEC en 2015

Del total de 135.164,21 millones de dólares que aportaron los miembros del CAD (OCDE) a la AOD en 2014, España solo ha representado el 1,4% de esa aportación conjunta. Teniendo en cuenta que actualmente España ocupa el puesto 14 en el ranking mundial de las economías del mundo (FMI, 2014), **su esfuerzo en AOD no demuestra correlación con su capacidad económica real** ni con el contexto conveniente para asumir el compromiso internacional que supone la aprobación de la nueva Agenda internacional de desarrollo.

SOSTENIBILIDAD

Las conclusiones del último [informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático \(IPCC\)](#) apuntan a que aún es posible limitar el cambio climático si se adoptan medidas de inmediato. Los gastos que supondría tomar medidas actualmente serían en cualquier caso mucho menores que en los próximos años. Las medidas firmes de mitigación equivaldrían a **una reducción en los gastos de consumo a nivel mundial de entre el 1% y el 4% para 2030 y entre el 2% y el 6% para 2050**, en comparación con la alternativa de no adoptar medida alguna. Esto sin tener en cuenta los beneficios colaterales que supondría su adopción: la mejora de la calidad del aire, los beneficios para la salud y una mejor calidad de vida. Sin embargo, los debates todavía giran en torno a la naturaleza jurídica del acuerdo, la naturaleza de las responsabilidades y las acciones que asumirá cada país y los mecanismos destinados a examinar los progresos alcanzados e intensificar las medidas en los próximos años.

En lo que a la Conferencia de las partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) se refiere, destaca el Fondo Verde para el Clima. Recientemente la Junta ha asumido el compromiso de alcanzar un equilibrio de 50:50 entre la mitigación de los efectos del clima y la adaptación al cambio climático a lo largo del tiempo, y asignar un mínimo del 50% a la adaptación de los países especialmente vulnerables, entre ellos los países menos adelantados, los pequeños estados insulares en desarrollo y los países de África.

Pero a pesar de estos propósitos, la convención tendrá lugar en un contexto menos halagüeño. **Las emisiones globales de dióxido de carbono (CO2) continúan su imparable tendencia alcista; en 2011 fueron casi un 50% más altas que las registradas en 1990.** En la Conferencia de las partes (COP, diciembre, París), se pretende alcanzar el primer acuerdo global sobre la emisión de gases de efecto invernadero, (GEI). Por primera vez, todos los países debieron presentar el pasado mes de marzo sus compromisos cuantificables de reducción de gases de efecto invernadero. En la actualidad se está determinando si estos compromisos de voluntad política son lo suficientemente ambiciosos como para limitar el calentamiento global a los dos grados centígrados previamente establecidos por la comunidad científica en el Quinto Informe de Evaluación (AR5) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Más aún, ante la ausencia de una hoja de ruta que permitiera alcanzar los 100.000 millones de dólares comprometidos por los países en materia de financiación para el 2020.

En esta materia, la posición de España es muy ambigua. Por un lado y en el marco de la UE, España ha confirmado su **compromiso político de reducir el 40% de las emisiones de GEI en 2030** y lo hará con una financiación de 149 millones de dólares en el Fondo Verde (de 10.200 millones). Por otro lado, **España es el tercer país europeo que más aumentó sus emisiones de gases de efecto invernadero.** Entre 1990 y 2012 su contribución al calentamiento global resultó en un 22% más⁵, solo por detrás de Malta y Chipre y por delante de Portugal, Irlanda, Austria, Grecia y Eslovenia. La Unión Europea le recordó el año pasado que no está en el camino para cumplir sus compromisos que limitan ese crecimiento a un 15% para 2020. A diferencia de Alemania, Reino Unido, Francia e Italia -que han rebajado las emisiones entre un 23 y un 10%- **el actual Gobierno ha incentivado prácticas contrarias** como el uso de combustibles fósiles, búsqueda de gas mediante 'fracking', prospecciones petrolíferas y alto peso del carbón en la generación de electricidad. Aunque la reducción del consumo que ha supuesto la crisis financiera y la compra de derechos de emisión a Polonia (800 millones de euros), ha mejorado algo las estadísticas, lo cierto es que estas decisiones son contrarias al cumplimiento del Protocolo de Kyoto y sitúan a España, y al desarrollo de su política energética, en el vagón de las economías medias.

En la Conferencia de París debería adoptarse un acuerdo internacional en el que se establezca el marco para una transición hacia sociedades y economías resilientes y con bajas emisiones de carbono. A partir del 2020 el objetivo consiste en que todos los países, incluidos los mayores emisores de gases de efecto invernadero (tanto los países desarrollados como los países en desarrollo), **se comprometan por primera vez con un acuerdo universal sobre el clima.**

ESPAÑA y LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO

La posición internacional de España, a pesar de haber mantenido una participación activa a lo largo de los preparativos, corre el riesgo de no corresponderse con las políticas que luego debiera aplicar en el ámbito nacional, dado el balance de esta última legislatura. La brecha entre el discurso y la práctica ha sido constante e identitaria de la política de los últimos cuatro años. Mientras el Gobierno de España comparte el discurso de la necesidad de luchar contra las desigualdades en todo el

⁵ Eurostat 2015. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Greenhouse_gas_emission_statistics

mundo, la austeridad en el gasto social ha sido la tónica general para afrontar la crisis dentro del territorio nacional. Recortes importantes y duraderos que han desembocado en una mayor inequidad y en un mayor nivel de pobreza y vulnerabilidad entre los propios españoles. En la actualidad se considera que ha habido **un incremento de casi el 30% (alrededor de 13 millones de personas) de afectados entre la población española que ha empeorado notablemente su calidad de vida** (Intermón Oxfam y UNICEF, 2015).

En España el riesgo de exclusión de pobreza o exclusión social en 2014 supera en seis puntos la media europea. Aunque ha habido una leve mejoría en 2015, unas 750.000 familias siguen sin ingreso alguno. El sistema de protección social español es insuficiente y los recortes en el gasto público lo sitúan por debajo de la media europea. En la actualidad España no podría cumplir el compromiso de reducir el número de personas en riesgo de pobreza sin garantizar unos ingresos mínimos en todos los hogares (IO y UNICEF, 2010).

Tampoco resulta favorable para el cumplimiento de la nueva Agenda la tendencia a incrementar los conciertos con el sector privado que se han visto incrementados hasta un 11,62% con el actual Gobierno. Este aumento ha supuesto la expulsión de los colectivos de inmigración irregular de la atención sanitaria universal, actualmente cifrada en más de 700.000 personas. Sin cobertura sanitaria universal gratuita no se puede abordar la nueva Agenda de Desarrollo. De igual forma que el empeoramiento de la calidad el sector educativo, con una tasa de abandono escolar que casi dobla la del resto de Europa, afianza la disparada brecha de la desigualdad española.

Según advierte el informe *Government at a Glance*⁶ -publicado en junio de este año por la OCDE y que calcula cómo han evolucionado los ingresos de la población entre 2007 y 2011- España es el país **con mayor desigualdades de ingresos** entre ricos y pobres. En concreto, el 10% de los españoles con menos ingresos **se han empobrecido a un ritmo del 12,9% anual**, un porcentaje muy superior al descenso del 1,4% para el 10% que disfrutó de las mayores retribuciones. Y es que tanto el cumplimiento del nuevo ODS 10, "Reducir la desigualdad en y entre los países" como el del ODS 12: "Asegurar modelos de producción y consumo sostenible", suponen un verdadero reto para España. Por un lado, la recaudación de impuestos debe poder garantizar los servicios sociales, pero actualmente nuestro país goza de tales exenciones fiscales que impiden siquiera llegar a la media de la OCDE y compensar a las rentas bajas con incrementos impositivos sobre las más altas. Por otro lado -y quizás el objetivo que garantiza de un modo más visible la sostenibilidad del desarrollo- hace falta cambiar los patrones de producción y consumo. España es el sexto país de la UE en desperdicio de recursos y las cuotas de reciclado son aún bajas. Este último ODS conecta directamente con las medidas urgentes a adoptar para combatir el cambio climático y sus efectos. El modelo productivo y de consumo viene determinado por el modelo energético basado en el uso de combustibles fósiles emisores de CO₂. Y es que España no solo no ha apostado durante esta última legislatura por introducir las energías renovables como alternativa al modelo energético, sino que la reducción de los Gases de Efecto Invernadero se ha producido solo por el impacto de la crisis debido a que no se han implementado medidas adecuadas y el incumplimiento del protocolo de Kioto de no superar el 15% en el aumento de emisiones desde 1990 se ha sobrepasado hasta el 23,7%. (IO/UNICEF, 2015) .

⁶ Informe OCDE: La OCDE denuncia: España es el país con más desigualdad de ingresos entre ricos y pobres. Noticias de Economía <http://goo.gl/ofQ7A7>

En definitiva, este último semestre de 2015 viene marcado por un final de legislatura donde la política española de cooperación internacional para el desarrollo ha sido prácticamente desmantelada y se encuentra en estado de coma, con un Estado del Bienestar mermado por el incremento de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad de la ciudadanía española, pero que se compromete con una Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible para los próximos quince años. Sin la voluntad política necesaria para cambiar radicalmente la percepción del desarrollo y los modelos que garantizan su sostenibilidad, España llegará al año 2030 con los deberes sin hacer.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 197/2015: **Siria: una posible salida al conflicto.** Observatorio de política exterior española de Fundación Alternativas.
- 196/2015: **La Unión Europea ante el asilo y la inmigración: más compromiso y más ambición.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 195/2015: **Nuevo gobierno israelí: viejos dilemas, nuevos retos.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño
- 194/2015: **Yemen: rumbo al estado fallido crónico.** Ignacio Gutiérrez de Terán
- 193/2015: **Mercado único digital, PYMEs y el plan de inversiones Juncker para la Unión Europea.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 192/2015: **La apertura de Obama hacia Cuba: una oportunidad hemisférica.** Jorge José Hernández Moreno, Manuel Iglesias Cavicchioli.
- 191/2015: **El año dual España-Japón: un prometedor impulse a las relaciones comerciales.** Juan José Prieto Gutiérrez.
- 190/2014: **European Parliament and the TTIP: final stage of the EU-US negotiations.** Juan Antonio Pavón Losada
- 189/2014: **Las políticas de austeridad: un balance.** Jorge José Hernández Moreno
- 188/2014: **Tailandia: golpe y marcha atrás.** Juan Manuel López Nadal
- 187/2013: **¿Qué hacer con la ayuda oficial al desarrollo en España? Recomendaciones en un contexto de crisis.** Katty Cascante
- 186/2013: **La periferia del este europeo: Bulgaria.** Larisa Mihalcea
- 185/2013: **Ecuador 2013: Las claves del éxito de la Revolución Ciudadana.** Flavia Freidenberg
- 184/2013: **CELAC y UE: hacia un nuevo enfoque en lucha antinarcóticos y control de armas.** Érika María Rodríguez Pinzón
- 183/2013: **Crisis de Malí: la amenaza islamista y la respuesta de Francia, España y la UE**
- 182/2012: **Obama 2012: de los medios sociales a la estrategia de datos.** Diego Beas
- 181/2012: **El México de Peña Nieto: la hora de las reformas.** María José Martínez Vial
- 180/2012: **El cambio de liderazgo en China y sus implicaciones.** Mario Esteban
- 179/2012: **Venezuela: Chávez decidido a profundizar su revolución.** Sandra Guevara de Molina
- 178/2012: **El Egipto de los hermanos musulmanes: entre la agenda doméstica y la escena regional.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño
- 177/2012: **El desarrollo sostenible y la cooperación española.** Maribel Rodríguez
- 176/2012: **El regreso del PRI en México: de nuevo la duda.** María José Martínez Vial
- 175/2012: **Egipto: presidente islamista, tutela militar.** Marcos Suárez Sipmann

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web: <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>