

DE COMPROMISOS INTERNACIONALES A POLÍTICAS NACIONALES: LA VIABILIDAD DE LA AGENDA 2030

José Antonio Alonso

*Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid
Miembro del Comité de Políticas de Desarrollo de Naciones Unidas y del
Consejo de Cooperación para el Desarrollo de España
j.alonso@ccee.ucm.es*

Introducción

El 25 de Septiembre de 2015, en Nueva York, 193 países reunidos en la Asamblea General de Naciones Unidas decidieron aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de una Agenda que convoca a los países a un esfuerzo compartido para los próximos 15 años, orientado a promover modelos de desarrollo incluyentes y sostenibles en el ámbito nacional e internacional. En su resolución, los países firmantes reconocieron estar resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, construir sociedades pacíficas, justas e incluyentes, proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. La Agenda, compuesta por 17 objetivos y 169 metas, es comprehensiva y ambiciosa, y se ha definido desde su origen como universal, emplazando a todos y cada uno de los países, a sus gobiernos y a sus sociedades, a una acción transformadora de gran calado.

En las páginas que siguen se tratará de discutir en qué sentido cabe interpretar esa capacidad transformadora de la Agenda 2030 y de qué factores depende su potencial viabilidad. Para ello, se analizarán brevemente los contenidos de la Agenda, enfatizando aquellos elementos de novedad que encierra, y se discutirán los requerimientos que la Agenda plantea para hacer realidad los objetivos propuestos. En particular, se prestará atención a la necesidad de traducir los compromisos de la Agenda en objetivos de política pública doméstica y en la necesidad de establecer mecanismos adecuados de seguimiento y de rendición de cuentas como vías necesarias para convertir la Agenda en un proyecto realmente transformador.

El acuerdo de Naciones Unidas en torno a la Agenda 2030 abrió una ventana de oportunidad para que los países, de manera concertada, afronten los desafíos del presente y transiten hacia modelos de desarrollo más equitativos y sostenibles. Su mera existencia, sin embargo, no es garantía alguna de que esa transición se produzca. Lo único que ofrece –y no es poco– es una herramienta para que las sociedades y sus gobiernos se pongan a la tarea de traducir lo allí acordado a objetivos de política pública, convocando

para ello los esfuerzos y recursos propios de cada caso. Sin esa trasposición a las políticas domésticas y a la acción internacional, la Agenda quedaría reducida a una mera expresión de buenos deseos. La tarea más importante está, todavía, por ser realizada; y de cómo se haga dependerá la efectiva capacidad transformadora de lo acordado en Nueva York.

Los perfiles de una nueva Agenda

a Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio articuló buena parte de los esfuerzos internacionales en materia de desarrollo a lo largo de los últimos 15 años. Fue aquella una iniciativa de notable éxito. Gracias a ella se logró concitar la atención internacional en torno a la lucha contra la pobreza extrema, en todas sus dimensiones; se generó un espíritu de misión compartida a escala internacional, que ayudó a movilizar recursos y voluntades en torno a aquel objetivo; y, finalmente, al definir indicadores y plazos para la realización de las metas, se facilitó las tareas de seguimiento y de rendición de cuentas. Son todos aspectos positivos de los ODM que no cabe desconocer.

Hubo también algunos aspectos que, visto en perspectiva, no suscitan similar aprobación. Así, por ejemplo, la Agenda fue definida por un selecto grupo de expertos y miembros de la burocracia multilateral, con muy limitada participación de los países y sociedades afectadas; el grupo de objetivos seleccionados, aunque muy relevante, dejaba fuera dimensiones (como las referidas a la equidad, los derechos humanos, la gobernanza o el crecimiento económico y la creación de empleo, entre otras) que cualquier estrategia de desarrollo debiera considerar; y, en fin, se trataba de una Agenda claramente asimétrica, en el sentido de que definía desafíos exigentes para los países en desarrollo (especialmente los más pobres), mientras que apenas comportaba compromisos para los países desarrollados.

Más allá de este balance, habría que convenir en que los ODM representaban, en buena medida, una Agenda más propia del pasado que del presente. Una Agenda que parecía concebida para un mundo dual, de países en desarrollo y países desarrollados, en la que estos últimos se comprometían a contribuir en la resolución de problemas –como la pobreza– que no les eran propios; una Agenda articulada en torno al protagonismo muy central de la ayuda internacional y que reproducía la división de responsabilidades propias de un mundo jerárquico, articulado en torno a los donantes tradicionales. Ninguno de estos rasgos se corresponde con la configuración del sistema internacional en el presente.

Hoy estamos ante un mundo mucho más complejo, heterogéneo e interdependiente que en el pasado. La tradicional escisión del mundo entre un Norte rico y un Sur pobre ha dejado de ser una buena descripción de la realidad. Por supuesto, siguen existiendo niveles extraordinarios de desigualdad, pero entre aquellos dos polos existe hoy una amplia relación de países –la mayoría, de hecho– que ocupa posiciones intermedias en esa escala de desarrollo. Esto tiene una doble consecuencia. Por una parte, las capacidades y necesidades de los países difieren, de acuerdo con su situación respectiva: no existe nada parecido, por tanto, a un recetario único, universalmente válido. Pero, al tiempo, algunos problemas –como el deterioro ambiental, el desempleo juvenil, los desafíos de la urbaniza-

ción, las migraciones descontroladas o la inseguridad, por citar unos pocos– afectan a un espectro amplio de países, desarrollados y en desarrollo, aun cuando se presenten en cada caso a través de formas diferenciadas. La Agenda puede ser, por tanto, mucho más compartida y transversal que en el pasado.

La pluralidad de situaciones obliga, en todo caso, a una Agenda más comprensiva. En el pasado, los esfuerzos internacionales en materia de cooperación al desarrollo se centraron en la lucha contra la pobreza extrema. Ese objetivo sigue teniendo plena vigencia, pero hoy se sabe que es difícil vencer la pobreza si no se aminoran los niveles de desigualdad existentes en el seno de muchas sociedades. Es más, incluso en aquellos países en los que la pobreza es marginal –países de la OCDE, por ejemplo–, el crecimiento de la desigualdad se ha convertido en factor de creciente inquietud, que está afectando a los niveles de cohesión social, a la solidez de las instituciones y a las posibilidades de progreso. Al tiempo, hoy se reivindica una visión más integral del desarrollo, en la que necesariamente deben acogerse, de manera más integral y armoniosa, las dimensiones económica, social y ambiental del progreso.

El mundo ha asistido también a una recomposición de las estructuras de poder a escala internacional. Frente al mundo dual del pasado, nuevas potencias emergen, muchas de ellas procedentes del mundo en desarrollo, con notable capacidad de proyectarse sobre el escenario regional y global y de trasladar a la agenda internacional sus propias visiones y demandas. La acción global ha de construirse, por tanto, a partir de una más distribuida asignación de la voz y de la responsabilidad internacional. Esta respuesta de naturaleza más incluyente es crucial cuando lo que se pretende es hacer frente a problemas cuya solución reclama una acción cooperativa a escala internacional. Es el caso de los bienes públicos internacionales, como la seguridad, la paz, la contención del cambio climático, la preservación de los mares o la estabilidad financiera, que solo pueden ser provistos a través de una acción colectiva a escala internacional.

Por último, nos enfrentamos a un mundo cada vez más consciente de las restricciones que impone al proceso de desarrollo la sostenibilidad de los equilibrios bio-físicos básicos en que se sustenta la vida. Algunos de los desafíos ambientales, como el cambio climático, son de extraordinaria entidad, obligando a una revisión de las pautas de producción y de consumo hasta ahora vigentes, al tiempo que reclaman cambios radicales en los patrones de abastecimiento energético y un ejercicio mayúsculo de innovación que permita encontrar opciones tecnológicas adecuadas para los desafíos del presente. Frente a la dinámica del pasado en la que el esfuerzo de desarrollo suponía el tránsito entre un escenario de partida y otro de llegada, ambos bien definidos, hoy conocemos el punto de partida pero no sabemos muy bien cuál ha de ser la meta a la que dirigir nuestros esfuerzos. Hablamos de un modelo «incluyente y sostenible», pero detrás de ese término se ocultan buenas dosis de ignorancia, porque desconocemos cuáles son las pautas de semejante modelo. En buena parte, esa meta se ha de construir a lo largo de la propia senda de cambio, mediante un ejercicio sistemático de innovación, de prueba y error, de aprendizaje colectivo.

En suma, responder a los desafíos del presente comporta una Agenda que satisfaga, cuando menos, los siguientes seis rasgos:

- Ser *comprehensiva e integral*, para dar cuenta de la complejidad del mundo presente y de la diversidad de necesidades, intereses y demandas que plantea una realidad internacional más diversa y heterogénea.
- Estar orientada a promover una *acción colectiva de calidad a escala internacional*, ya que muchos de los problemas son compartidos y algunos (los llamados bienes públicos internacionales) requieren de una acción cooperativa que sume las capacidades y recursos de todos.
- Promover una *más compartida distribución de responsabilidades entre países*, de acuerdo con los recursos y capacidades de cada cual, lo que supone apelar como norma inspiradora al principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas», demandando una más equilibrada distribución de la voz y de las tareas entre países.
- Estar basada en un *ejercicio activo de participación social*, porque lo que se requiere no son ajustes menores de naturaleza técnica, sino mutaciones sustanciales en los modos de organización social, en los patrones de consumo y producción actualmente vigentes, y eso debe de realizarse con la participación y aquiescencia de los ciudadanos.
- Estar articulada en torno al *principio de subsidiariedad*, para lograr que las decisiones se asuman en el nivel más cercano a las personas posible, dando lugar a una agenda multinivel en la que lo local, nacional, regional y global estén igualmente comprometidos.
- Y, finalmente, estar basada en un continuo *esfuerzo de creatividad*, porque no disponemos de buenas respuestas para alguno de los problemas a los que nos enfrentamos, por lo que se requiere abrir la mente a la novedad y estimular el esfuerzo compartido de búsqueda para encontrar las soluciones aceptables.

La Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas cumple aceptablemente estos rasgos. Es una Agenda *comprehensiva* que recorre un amplio arco de dimensiones del desarrollo y que acoge objetivos y metas muy diversas. Es, además, una Agenda *ambiciosa*, por la cobertura y alcance de sus metas y por la movilización de recursos, capacidades y voluntad política que se requiere para hacerlas efectivas. Buena parte de los más importantes desafíos a los que se enfrenta el sistema internacional en el ámbito del desarrollo están contemplados en la agenda. A esa relación de objetivos se ha llegado tras uno de los procesos más complejos de *participación y consulta* que ha promovido Naciones Unidas en su historia. Por último, y es acaso uno de sus rasgos más distintivos, se trata de una Agenda que, desde su origen, se ha concebido como *universal*: es decir, emplaza y compromete a todos, países desarrollados y en desarrollo, a un esfuerzo de transformación compartido.

Hay quien ha visto en alguno de estos rasgos de la Agenda un inconveniente y se critica su ambición o complejidad, aludiendo a su excesivo número de objetivos y de metas. Es claro que si se compara con los ODM, la Agenda 2030 es notablemente más compleja y ello va a dificultar su transmisión a la sociedad. Sin embargo, lo relevante es el proceso de participación y de consenso entre países que está detrás de la configuración de la Agenda. No es un producto gestado en el gabinete de un grupo de analistas, sino el resultado de un proceso de diálogo entre más de 70 países, de niveles distintos de desarrollo y con la participación de muchos otros actores de la sociedad. Si la Agenda quería comprometer a todos y ser realmente universal, necesariamente tenía que acoger las necesidades y visiones dispares de un mundo más diverso y heterogéneo.

Más fundada es la crítica de quienes piensan que durante el proceso de elaboración de la Agenda se dedicó mucho tiempo a definir los objetivos y las metas, lo cual es importante, pero muy poco tiempo a la construcción de la narrativa que justifique su contenido. Se carece así de un marco interpretativo que ayude a entender el propósito al que se encamina la Agenda y dé sentido a los esfuerzos que se demandan. Esto no sucedió con los ODM, que dispusieron de la Declaración del Milenio como marco normativo visionario en el que encuadrar la tarea. El secretario general de Naciones Unidas trató de suplir esa carencia con el diagrama de «las cinco pes» que articulan la Agenda (*people, planet, progress, partnership and peace*), pero esto no es sino un recurso publicitario, más que una narrativa. En suma, la ausencia de una convincente narrativa va a dificultar las tareas de difusión y de sensibilización en torno a una Agenda que ya de por sí es compleja.

Por último, hay quien piensa que la nueva Agenda 2030, al ampliar el foco de los problemas considerados, puede relegar a un papel subsidiario el propósito de concentrar la atención y los esfuerzos en los colectivos más necesitados, tal como, sin embargo, se proponía la Agenda del Milenio. No obstante, se trata de una crítica de limitada fundación si se tiene en cuenta que la Agenda 2030 define un principio transversal que recorre el conjunto de los objetivos y que se formula como «no dejar a nadie atrás» (*leaving no one behind*), sugiriendo la necesidad de que en todos los casos se atienda a los colectivos más vulnerables y se combatan las raíces de la exclusión y marginación, cualquiera que sea su origen.

Los contenidos de la Agenda

Aún resta trabajo para definir los indicadores que habrán de permitir el seguimiento de las metas, pero el contenido de lo que se propone es claro y se puede articular en torno a tres grandes componentes: i) el trabajo requerido para hacer realidad el mandato de los ODM, ampliando su alcance; ii) aquellos compromisos requeridos para apoyar la transición de los países hacia estrategias de desarrollo sostenibles; y iii) los pasos necesarios para promover una mejor provisión de los bienes públicos regionales y globales que la sociedad demanda.

Culminar la tarea

La primera dimensión acoge aquellos de objetivos que pretenden culminar la tarea iniciada con los ODM y que estaba muy centralmente dirigida a luchar contra la pobreza extrema en sus diversas manifestaciones. Pese a ser el bloque más semejante en sus contenidos a los ODM, muy centrado en las dimensiones sociales, en realidad la nueva Agenda va mucho más allá de lo definido entonces, porque amplía la gama de aspectos considerados y define, en algunos de ellos, objetivos más ambiciosos.

Así, por ejemplo, si los ODM concentraban el esfuerzo del Objetivo 1 en reducir a la mitad el hambre y la pobreza extrema, en este caso los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se proponen «erradicar la pobreza extrema para todos, en todas partes» y corregir la pobreza relativa, reduciendo «al menos en la mitad» la proporción de personas de todas

la edades que viven «en pobreza en todas sus dimensiones de acuerdo a las definiciones nacionales». De igual modo, se proponen poner fin al hambre y la malnutrición y asegurar el acceso de toda la gente a «alimentación segura, nutritiva y suficiente a lo largo del año». Estas medidas se acompañan de una demanda de fortalecimiento nacional de «los sistemas de protección social con medidas de carácter universal», alcanzando cobertura sustancial de los pobres y vulnerables para 2030.

Similar ampliación de objetivos se producen en las áreas de salud y educación, dos de las dimensiones centrales de los ODM. En materia de salud, por ejemplo, los ODM definieron metas para dos áreas específicas –mortalidad infantil y salud materna–, al tiempo que incorporaba otras medidas referidas al combate contra alguna de las más importantes enfermedades transmisibles. Pero, los SDG reclaman una vida saludable y la promoción del bienestar para todo ser humano, a todas las edades. Se afirma, además, el propósito de «alcanzar la cobertura universal de la salud, incluyendo la protección frente a los riesgos financieros y el acceso a medicinas y vacunas de forma segura, efectiva, de calidad y en aceptables condiciones de coste». Se abre la gama de afecciones de salud que son consideradas como parte de los objetivos, incluyendo aquellas derivadas de patrones de vida insanos, como la «prevención y tratamiento del abuso de sustancias nocivas, incluyendo el abuso de drogas y narcóticos y el uso dañino del alcohol», «reducir a la mitad las muertes y heridos por accidentes de tráfico en las carreteras» para el 2020 o la «la reducción sustancial del número de muertos y enfermos originados por el uso inadecuado de productos químicos y la contaminación del aire, el agua y el suelo».

Similar incremento en el grado de ambición se produce en el sector de la educación. Los ODM concentraron su atención en el logro del acceso universal a la educación primaria. Por su parte, los ODS amplían su atención a «asegurar educación incluyente y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos a lo largo de toda la vida». Este objetivo comporta considerar «educación primaria y secundaria libre, equitativa y de calidad»; pero también se demanda el «desarrollo, cuidado y educación preprimaria para los más pequeños», y «el acceso igual de hombres y mujeres a una educación vocacional y terciaria asequible y de calidad, incluyendo la educación universitaria» o la promoción de las capacidades adecuadas para el «empleo, el acceso a puestos de trabajo decentes y para el emprendimiento».

Además de la mayor ambición de las metas, ha habido también una ampliación de las áreas consideradas en este primer bloque. Dos son especialmente relevantes. En primer lugar, el combate contra la extrema desigualdad, tanto dentro de los países como entre países. Este objetivo, aunque mencionado en la Declaración del Milenio, nunca pasó a formar parte de los ODM. En este caso constituye uno de los ODS, que se despliega en diversos propósitos. En concreto, se menciona, entre otros aspectos, la necesidad de «alcanzar y sostener un crecimiento de la renta del 40% más pobre a tasas mayores a las del promedio nacional», promover «la inclusión social, económica y política de todos» sin discriminación alguna, «asegurar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades de resultados» o «adoptar políticas adecuadas en los ámbitos fiscal, salarial y de protección social y alcanzar progresivamente una mayor equidad».

En segundo lugar, los ODS proceden a una revisión en profundidad del tratamiento que se le había otorgado a la equidad de género en los ODM. Entonces la atención se había centrado en la equidad en el sistema educativo, la mejora de la salud materna, el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, la corrección de las desigualdades de género en la vida laboral y en la representación política. El objetivo ahora se abre a ámbitos antes no considerados. Así, se formula la necesidad de poner fin a «todas las formas de discriminación contra la mujer y las jóvenes», «eliminar todas las formas de violencia» contra las mujeres y otras «prácticas dañinas, tales como los matrimonios tempranos y forzados o la mutilación genital de las mujeres». Y, de forma más ambiciosa, se propone «reconocer y valorar las actividades de cuidado de las personas y el trabajo doméstico a través de la provisión de los servicios públicos, las infraestructuras y las políticas de protección social».

Transición hacia un desarrollo sostenible

Los cambios más importantes que introducen los ODS se encuentran relacionados con este segundo bloque, que persigue alentar en los países estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles. Ocupan en este ámbito un lugar central los objetivos de carácter ambiental. En los ODM estos aspectos se habían limitado a ámbitos relacionados con el acceso al agua y saneamiento, la protección de la biodiversidad y la genérica aplicación de los principios de sostenibilidad a las políticas nacionales. Semejante planteamiento se había revelado claramente insuficiente. Si el mundo consiguió avances significativos en la lucha contra la pobreza desde el año 2000 en que suscribieron los ODM, no cabe decir lo mismo con respecto a los objetivos ambientales, donde las tendencias de deterioro en algunos casos se han agudizado significativamente. Al tiempo, el avance en el conocimiento científico sobre la degradación de los equilibrios ambientales y sus consecuencias para el ser humano no ha hecho sino acentuar la prioridad que debe otorgarse a estas dimensiones. Por una y otra razón parece justificado que la nueva Agenda haga de estos componentes una parte central de su empeño.

De hecho, lo que apenas era un objetivo en la estructura de los ODM, se convierte en siete objetivos; y de forma adicional se incluyen objetivos de naturaleza ambiental en buena parte del resto de la Agenda. Entre los objetivos específicamente ambientales se considera en este caso «asegurar la gestión adecuada y sostenible del agua y la salubridad para todos», «crear ciudades y asentamientos humanos incluyentes, seguros, resilientes y sostenibles», «la conservación y el uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos» o «proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres», incluyendo la gestión sostenible de los bosques, combatir la desertificación y reducir y revertir la degradación del suelo y la pérdida de biodiversidad. Pero, acaso, los objetivos más ambiciosos son aquellos que demandan modificaciones sustanciales en los modelos de crecimiento económico hasta ahora vigentes. Entre ellos, los que aluden a asegurar el acceso a energía «accesible, segura y sostenible» para todos, incluyendo el «incremento sustancial de la cuota atribuida a las energías renovables en el total de los consumos energéticos e incrementar la eficiencia energética». En la misma línea se proponen aquellos objetivos relacionados con «asegurar patrones de consumo y producción sostenibles», lo que implica desacoplar el creci-

miento económico de la degradación ambiental. Junto a ello, la Agenda se propone reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita y reducir las pérdidas de alimentos, alcanzar una sólida gestión sostenible de los productos químicos y de los residuos y basuras a través de su ciclo de vida o racionalizar los subsidios ineficientes al uso de la energía fósil. Hay también un objetivo orientado a promover «una acción urgente para combatir el cambio climático y sus impactos, aunque se reconoce que es en la actividad de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático donde deben radicar las principales iniciativas en este ámbito.

De forma adicional, forman parte de este gran bloque otros dos componentes que habían quedado excluidos de los ODM: el crecimiento económico y la promoción del buen gobierno. Dos son los objetivos que de forma más expresa acogen la dimensión del crecimiento económico. El primero se refiere a promover «un crecimiento económico sostenido, incluyente y sostenible, el logro de pleno y productivo empleo y trabajo decente para todos». En este ámbito se incluye el propósito de elevar los niveles de productividad, a través de la diversificación productiva, la mejora tecnológica y la innovación, promover la creación de trabajo decente, emprendimiento, creatividad e innovación o reducir la proporción de jóvenes sin empleo, educación o formación. Se incluye, además, la meta de mantener un crecimiento del PIB de los países menos adelantados (PMA) de al menos el 7% anual, algo que comportaría un cambio importante respecto a la tendencia histórica precedente (aunque no se dice cómo se conseguiría). El otro objetivo está orientado a promover infraestructuras «de calidad, apropiadas y sostenibles y apoyar el desarrollo económico y el bienestar de los seres humanos». Además, el objetivo incluye el propósito de promover una industrialización incluyente y sostenible, el creciente acceso a los servicios financieros de las pequeñas empresas, el fortalecimiento de la investigación científica, la innovación y la mejora de las capacidades tecnológicas, particularmente en los países en desarrollo.

Por lo que se refiere al buen gobierno, se trata de conseguir «sociedades pacíficas e incluyentes», promoviendo el Estado de derecho y el imperio de la ley a nivel nacional e internacional, luchar contra la corrupción y promover instituciones eficaces y transparentes, con capacidad de rendición de cuentas. Una parte importante de este capítulo se refiere al objetivo de asegurar un acceso igual a la justicia para todos, garantizando el acceso público a la información, protegiendo las libertades fundamentales y la provisión de identidad legal para todos, incluyendo el registro de nacimiento.

Proveer bienes públicos regionales y globales

El tercer componente de la nueva Agenda es el que se refiere a mejorar la provisión de algunos bienes públicos internacionales que se consideran cruciales para el desarrollo. En el caso de los ODM esta parte de la Agenda se concentraba en el objetivo ocho –asociación global para el desarrollo–, además de en los capítulos dedicados al tratamiento de enfermedades transmisibles y de protección de la biodiversidad. En el caso de los ODS la presencia de objetivos relacionados con la provisión de bienes públicos internacionales es más

amplia y se encuentra distribuida en diversos ámbitos de la Agenda. Algunos de ellos se presentan, además, asociados a los llamados «medios de implementación»: es decir, cambios que se requerirían en los ámbitos internacionales para hacer realidad los propósitos que la Agenda contiene.

En buena parte de los objetivos hay componentes que aluden a aspectos internacionales que podrían tener características parciales de bienes públicos internacionales. Es el caso, por ejemplo, de los objetivos que hacen referencia dentro del capítulo de la seguridad alimentaria a «corregir las restricciones comerciales en los mercados agrícolas»; en el de salud, a «apoyar la investigación y el desarrollo de vacunas y medicinas»; o en el de reducir la desigualdad dentro y entre países a «mejorar la regulación y el seguimiento de los mercados financieros». Más claramente aparecen componentes relacionados con bienes públicos (nacionales, regionales o globales) en los objetivos de naturaleza ambiental, ligados con el logro de una gestión sostenible del uso del agua, asegurar un uso sostenible de los océanos, aguas y recursos marinos, proteger un uso sostenible de los ecosistemas terrestres, crear ciudades y asentamientos humanos sostenibles, construir infraestructuras resilientes o tomar acciones contra el cambio climático.

Al igual que en el caso de los ODM, la Agenda dedica un objetivo a «fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza global para el desarrollo». Este último objetivo no es muy distinto en su contenido al de los ODM, acaso con algunas inclusiones relevantes referidas a «fortalecer la movilización de los recursos domésticos», incluir el apoyo a la mejora de las capacidades domésticas para la imposición y la recaudación, «fortalecer la cooperación internacional sobre la ciencia, la tecnología y la innovación», así como promover el «desarrollo, la transferencia, diseminación y difusión de sólidas tecnologías ambientales en términos favorables para los países en desarrollo». Se mantienen las referencias a la necesidad de incrementar la ayuda internacional, incluyendo la aportación del 0,7% del PNB de los países desarrollados en forma de ayuda oficial al desarrollo, de la cual el 0,15-0,20% debería ir dirigida a los países menos adelantados (PMA). Se insiste en la necesidad de avanzar hacia un sistema de comercio basado en reglas, abierto y no discriminatorio; y se demanda la aplicación de la norma de «libre de derechos, libre de cuota» a los productos provenientes de los PMA, así como a asegurar que las reglas de origen asociadas al tratamiento preferencial de los PMA sean transparentes y simples.

Un componente que es relativamente novedoso es el que se refiere a los «asuntos sistémicos», que acoge objetivos relacionados con «fortalecer la estabilidad macroeconómica global, incluyendo la coordinación macroeconómica y la coherencia de políticas». En este mismo capítulo se afirma, de modo muy oportuno, el «respeto al espacio de políticas propio de cada país y al protagonismo que cada país debe tener en el liderazgo para establecer e implementar políticas para la erradicación de la pobreza y para promover el desarrollo sostenible». Finalmente, la Agenda reconoce la necesidad de fortalecer las asociaciones multi-actores que movilizan y comparten conocimiento, habilidades, tecnología y recursos financieros para apoyar estrategias de desarrollo sostenibles, particularmente en los países en desarrollo.

Capacidad transformadora de la Agenda

De acuerdo con su contenido, nos encontramos ante una Agenda comprehensiva, ambiciosa y universal, que parece adecuadamente diseñada para afrontar buena parte de los problemas de desarrollo que padece el mundo actual. Ahora bien, ¿será realmente transformadora? ¿Conseguirá la radical transformación que se propone? Contestar a estos interrogantes no es sencillo. En buena medida, la resultante vendrá condicionada por cómo se respondan a las siguientes cinco preguntas:

- En primer lugar, ¿mantendrá la Agenda su *carácter comprehensivo e integral* o, por el contrario, perderá esa naturaleza en beneficio de aquellas dimensiones menos comprometidas, más fáciles de asumir? Existe el riesgo, en efecto, de querer transformar la Agenda en una suerte de «ODM plus», despojándola de aquellas dimensiones transformadoras, relacionadas con los ámbitos de la inclusión o de la sostenibilidad, que implican cambios profundos en las pautas de producción, consumo y distribución a escala nacional e internacional. Frente a esta tendencia, es necesario preservar el carácter integral de la Agenda.
- En segundo lugar, ¿mantendrá la Agenda su *carácter universal* o será concebida en la práctica como una Agenda propia de los países en desarrollo? Ciertamente existe el riesgo de que los países desarrollados no se sientan concernidos con los objetivos de la Agenda y la conciban, al igual que los ODM, como algo a lo que deben contribuir pero que, en esencia, afecta a los países en desarrollo. Frente a ello, conviene recordar que uno de los rasgos constitutivos de la Agenda es su universalidad: todos los países están emplazados a hacer transformaciones en el seno de sus propias economías y sociedades.
- En tercer lugar, ¿implicará la Agenda al *conjunto de las políticas públicas* o se pensará como una Agenda propia de la cooperación para el desarrollo? Es este otro de los desafíos que ha de vencer. Algunos gobiernos han remitido la Agenda al ámbito competencial de su sistema de cooperación: pero la Agenda demanda transformaciones en ámbitos –medio ambiente, empleo, transparencia, energía, ordenación del territorio– que afectan al conjunto de los departamentos del Gobierno y a los diversos niveles de la Administración. Por ello, solo si la Agenda permea el conjunto de las políticas públicas se estará en condiciones de hacer realidad aquello que se propone.
- En cuarto lugar, ¿establecerá la Agenda *mecanismos adecuados de rendición de cuentas* o quedará como una declaración retórica, con objetivos meramente aspiracionales? Es este un dilema que afecta a todos los acuerdos internacionales y que es necesario corregir si se pretende que la Agenda se convierta en realidad. En la medida en que la Agenda comporta compromisos de política pública en el ámbito de todos y cada uno de los países, deberían ser los órganos encargados de fiscalizar las políticas públicas (Asambleas y Parlamentos) los que asumieran las tareas de dar seguimiento y pedir rendición de cuentas a los gobiernos respectivos en torno a los compromisos asumidos y a su grado de realización. Al tiempo, en la medida en que también los países se comprometen a acciones internacionales, debería arbitrarse un sistema de rendición de cuentas complementario a escala regional y global, a través de informes y procesos de evaluación entre pares.
- Por último, ¿se *movilizarán los recursos, las capacidades y la voluntad política que se requiere* para hacer realidad las metas comprometidas? Estamos ante una Agenda ambiciosa que requerirá un respaldo finan-

ciero sin precedentes. No obstante, los recursos financieros, con ser necesarios, no son suficientes para garantizar el éxito: también hay que desplegar capacidades en el ámbito institucional y tecnológico, buscando respuestas frente a problemas para los que no tenemos soluciones probadas; así como diseñar incentivos y políticas que alineen los esfuerzos individuales y colectivos con las metas sugeridas.

En suma, la Agenda 2030 marca una muy valiosa ventana de oportunidad para el cambio, pero para que tal oportunidad se consume es necesario tejer un compromiso firme que articule a las sociedades y a sus gobiernos en torno a un esfuerzo compartido para poner la Agenda 2030 en un lugar preferente de la acción pública.

Factibilidad de la Agenda

Dada su ambición y complejidad, es claro que sin un esfuerzo colectivo y sostenido en el tiempo es difícil que la Agenda 2030 se realice. Ningún actor, ya sea público o privado, reúne los recursos y las capacidades para afrontar en solitario las tareas que la Agenda 2030 comporta: es necesario, por tanto, construir alianzas y *partnerships* entre actores, para sumar experiencias, capacidades y recursos; y para ello hay que crear complicidades y sembrar la confianza mutua, basada en propósitos compartidos.

Ahora bien, aunque se reconozca la necesidad de convocar la participación de todos, es evidente que a los gobiernos les toca un papel directivo básico. No solo por los recursos (normativos y financieros) que están bajo su autoridad, sino también porque parte de los objetivos conectan con ámbitos claros de la acción pública. Avanzar por tanto hacia la integración de la Agenda en las políticas públicas resulta crucial. Cabría concebir ese proceso a través de cuatro grupos de tareas que, a su vez, definen etapas sucesivas del ciclo político. A saber:

- *Asumir la Agenda*: la primera etapa exige que los países discutan la Agenda y traten de adaptarla a las condiciones de cada país. No se trata tanto de concebir la Agenda como un menú, eligiendo aquellos objetivos que en cada caso se deseen: la integralidad de los compromisos debe ser preservada, pero sí debe acomodarse a cada realidad nacional, estableciendo prioridades de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Al tiempo, es necesario definir los indicadores con los que se va a dar seguimiento a la Agenda, asegurando la aportación de aquellos que se acuerden internacionalmente, pero también definiendo aquellos indicadores más específicos de carácter nacional que se consideran necesarios. Es necesario también en esta primera etapa construir opinión colectiva sobre la Agenda, acercándola a los ciudadanos, movilizándolo su apoyo. Es claro que sin la presión de una ciudadanía informada y comprometida, la Agenda puede quedar diluida por las omisiones o incumplimientos de los gobiernos. Y finalmente, hay que ir construyendo las complicidades entre actores diversos (públicos y privados) que la Agenda demanda.
- *Implementar la Agenda*: el segundo paso es el de la aplicación de la Agenda, que necesariamente pasa por traducir los objetivos y prioridades al ámbito de las políticas públicas. Los gobiernos deberían presentar a los Parlamentos sus planes de ejecución de la Agenda a lo largo de

la legislatura. Para ello es necesario fortalecer los procesos de coherencia de políticas, buscando las complementariedades (y atenuando los conflictos) entre los diversos ámbitos de la acción pública. La Agenda 2030 no es un agregado de objetivos yuxtapuestos, sino más bien una trama de propósitos vinculados, de modo que para avanzar en uno de ellos, es preciso alcanzar logros en muchos otros. Quiere esto decir que para hacer realidad la Agenda 2030 es necesario mantener una visión articulada del conjunto de la acción pública. Y finalmente, el plan de implementación debe estar acompañado de una definición de compromisos y previsiones presupuestarias que garanticen los medios para hacer realidad lo acordado.

- *Dar seguimiento a la Agenda*: el tercer paso es comprobar si se está marchando en la buena ruta y si se están honrando los compromisos adquiridos. En este ámbito los órganos representativos (Asambleas y Parlamentos) están llamados a tener un papel crucial, dado que entre sus funciones está acometer la acción fiscalizadora de la acción pública. También es necesario que el seguimiento se articule en los ámbitos regional y global. La UE es un ámbito clave en el caso español para hacer esa función en el marco comunitario; mientras que el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas parece la instancia más adecuada para el monitoreo global de la Agenda.
- *Evaluar la Agenda*: la última de las etapas es la de la evaluación, que es necesaria para revisar metas y políticas en función de lo que sugieran los procesos de seguimiento.

Cuatro etapas, pues, que es preciso recorrer para hacer realidad la Agenda; y en todas ellas los poderes públicos debieran tener un papel de liderazgo manifiesto.

Consideraciones finales

La Agenda 2030 constituye una oportunidad única para poner a trabajar al conjunto de los países en un esfuerzo de transformación colectiva de nuestras realidades, de modo que se dé solución a alguno de los más urgentes desafíos del presente y se abra paso a estrategias incluyentes y sostenibles de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional. Como tal, la Agenda no es sino una ventana de oportunidad para transformar la realidad: que esa Agenda se convierta en realidad, o no, dependerá de los compromisos efectivos de los gobiernos y de la presión que las sociedades hagan para obligar a que esos compromisos se produzcan y se honren en el tiempo. La herramientas para activar esos procesos están ya disponibles, como consecuencia de lo aprobado en Naciones Unidas, pero ahora la tarea descansa en las propias dinámicas sociales y políticas de los países. Estamos ante una Agenda mucho más nacional-céntrica que los ODM: emplaza a gobiernos y ciudadanos a ponerse a la tarea. No cabe minimizar las dificultades, que están a la altura de los desafíos a los que se pretende hacer frente. Lo importante es que la voluntad colectiva esté decidida a convertir lo que la Agenda sugiere en un marco de referencia obligado de nuestra acción pública a lo largo de los próximos 15 años.