

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Establecer objetivos de desarrollo sostenible — La contribución de la sociedad civil europea a la posición de la UE» (Dictamen exploratorio)**

(2013/C 341/03)

Ponente: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

El 6 de diciembre de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

*Establecer objetivos de desarrollo sostenible – La contribución de la sociedad civil europea a la posición de la UE*

(dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2013.

En su 492<sup>o</sup> pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2013 (sesión del 18 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 92 votos a favor, 52 en contra y 21 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE recomienda a las instituciones europeas y al Grupo de trabajo conocido como "Grupo de trabajo abierto" constituido por la 67<sup>a</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2012 que apliquen y exijan el método de las evaluaciones de impacto económico, social y medioambiental *ex ante*, tanto en la fase de definición de los objetivos del desarrollo sostenible como en el curso de la negociación mundial de objetivos para adquirir un valor universalmente aplicable, a fin de dotarse de los medios necesarios para equilibrar las variaciones favorables o desfavorables que puedan producirse o coexistir entre los sectores o zonas geográficas y de actividades.

1.2 Todos los programas sociales esenciales para la realización de cualquier objetivo de desarrollo sostenible en materia de educación o sanidad, así como los destinados a los jóvenes parados, deberían prioritariamente quedar excluidos de los recortes presupuestarios.

1.3 El CESE apoya la voluntad de la UE de atenerse a la realización de la Estrategia Europa 2020 a través del Semestre Europeo, aprovechando la oportunidad de darle sentido proponiendo una estrategia social, económica y medioambiental «no compartimentada», así como a través de la estrategia europea para el desarrollo sostenible *integrado*.

1.4 Por otra parte, sugiere que la sociedad civil europea participe en este proyecto junto con las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los CES nacionales e instituciones similares.

1.5 El CESE insta a los Estados miembros y a las instituciones europeas a:

1.5.1 proseguir activamente el esfuerzo de asociación para el desarrollo a través de la agenda europea para el cambio y la política exterior de ayuda al desarrollo y de cooperación, y, por otra parte, tener en cuenta sus intereses y los de sus socios en

las negociaciones comerciales exteriores bilaterales y multilaterales, *en consideración de los derechos humanos* económicos, sociales y culturales;

1.5.2 reforzar y estabilizar el modelo social europeo para gozar de una base sólida y una competitividad basada no solo en su capacidad de innovación tecnológica, sino también de innovación hacia el progreso social;

1.5.3 desplegar todos sus esfuerzos para desarrollar una economía verde, parca en recursos y energías primarias y secundarias, que beneficie al conjunto de sus ciudadanos y, a través de las transferencias de tecnologías equitativas, a sus socios comerciales, con una economía basada en una transición energética orientada a la satisfacción de las necesidades, la oferta de las mejores tecnologías de almacenamiento y de escasas emisiones de CO<sub>2</sub>;

1.5.4 potenciar los servicios públicos y de interés general para que Europa sea una zona de prosperidad equitativa, tanto en el interior de sus fronteras como fuera de las mismas, en sus delegaciones y su cooperación pública;

1.5.5 definir los servicios públicos en Europa, a partir de los derechos fundamentales que deben garantizarse a los ciudadanos europeos, por medio de una directiva marco sobre los servicios públicos, huyendo de la lógica de la autorregulación pura;

1.5.6 obligar a las empresas europeas y no europeas presentes en su territorio a dar una dimensión efectiva a la RSE (responsabilidad social de las empresas) en materia de medio ambiente. En efecto, las empresas deben rendir cuentas de las consecuencias sociales y medioambientales de su gestión. Esta responsabilidad debe aplicarse explícitamente en la cadena contratista/subcontratista del nivel transnacional al local, de manera establecida, transparente y rastreable. Los requisitos de transparencia e independencia también deberían exigirse a las agencias de calificación y evaluación;

1.5.7 fomentar y apoyar el desarrollo de las pymes y de las empresas de la economía social y solidaria;

1.5.8 intervenir eficazmente en las cuestiones medioambientales, garantizando un verdadero derecho universal a la información medioambiental y una mejor aplicación del Convenio de Aarhus, y dotar más específicamente a los trabajadores asalariados, a través de sus órganos representativos en la empresa, de la capacidad de alerta en el ámbito medioambiental;

1.5.9 reorientar las misiones de los bancos y canalizar el ahorro hacia la industria y la llamada economía real, a fin de favorecer la transición ecológica, la financiación de la producción y la adaptación de las viviendas, la educación, las políticas energéticas, la seguridad alimentaria, el acceso al agua, los hospitales, las infraestructuras viarias, portuarias, ferroviarias, etc., que tanto en Europa como en todo el mundo son condiciones indispensables para un desarrollo sostenible, ya sea económico, humano o medioambiental.

1.6 El CESE anima a la UE a:

1.6.1 emprender el camino de frenar las especulaciones financieras y favorecer la inversión a más largo plazo;

1.6.2 combatir el trabajo informal, no declarado o mal declarado en Europa y fuera de Europa por medio de empresas europeas interesadas, para asegurar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, el cobro de las cotizaciones sociales y la lucha contra el blanqueo de capitales, instaurando un verdadero régimen de sanciones y reforzando los medios de control independientes (inspección del trabajo);

1.6.3 luchar también contra las múltiples formas de rebaja de las normas internacionales del trabajo, de desvalorización del trabajo y de la dignidad de ciertos trabajadores (todos aquellos cuyos derechos no se respetan) y promover la generalización de empleos estables y de una protección social segura que garantice la prosperidad y el bienestar social.

## 2. Introducción

2.1 La decisión de emprender un proceso que lleve a establecer objetivos de desarrollo sostenible ha sido una de las principales decisiones de la Conferencia Río+20. El proceso dio comienzo en enero de 2013 con la constitución de un grupo de trabajo abierto de carácter intergubernamental que deberá presentar un informe y una propuesta a la Asamblea General de las Naciones Unidas entre septiembre de 2013 y septiembre de 2014. Con arreglo al documento final de la conferencia Río+20, este proceso deberá coordinarse con las actividades relativas a la agenda para el desarrollo después de 2015.

2.2 El presente dictamen debería considerarse junto con el Dictamen de iniciativa de la Sección NAT aprobado por el CESE en junio de 2013 sobre «La economía verde – Fomentar el desarrollo sostenible en Europa»<sup>(1)</sup> y el Dictamen de la Sección REX sobre la Comunicación de la Comisión «Una vida digna

para todos – Erradicar la pobreza y ofrecer al mundo un futuro sostenible»<sup>(2)</sup>. En una perspectiva europea de desarrollo sostenible, conviene preservar y consolidar el modelo social europeo, indisociable de una transición fructífera a una economía verde. La expectativa de un acuerdo internacional sobre la definición de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) no puede servir de pretexto para diferir o reducir los compromisos contraídos por los países industrializados en el marco de las políticas de ayuda al desarrollo y de cooperación.

2.3 En la carta en la que solicita este dictamen exploratorio, la Comisión relaciona los objetivos de desarrollo sostenible, la economía verde inclusiva y la erradicación de la pobreza, y pide que se explore la manera de integrar con éxito las dimensiones económica, medioambiental y social en un futuro marco de objetivos universales de desarrollo sostenible. En este sentido considera oportuno que las opiniones de los homólogos internacionales del CESE se tengan en cuenta en el debate.

2.4 En el curso de dos reuniones de su Observatorio del Desarrollo Sostenible, el CESE ha mantenido una audiencia de representantes de los grupos principales (llamados «Major Groups») reconocidos por las Naciones Unidas en la Conferencia Río+20.

2.5 Por su parte, las Naciones Unidas han constituido un Grupo de alto nivel compuesto por representantes de los gobiernos, a fin de proponer un primer informe en septiembre de 2013, mientras que el 14 de mayo, el subsecretario general de las Naciones Unidas y director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Achim Steiner, habló ante el CESE y otros representantes de la sociedad civil sobre la forma de hacer progresar el desarrollo tras la Conferencia Río+20. Asimismo, subrayó la necesidad de un proceso de consulta plenamente inclusivo sobre los ODS, en el que participen los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. Kitty van der Heijden, embajadora del desarrollo sostenible para los Países Bajos y miembro del Grupo de trabajo «abierto» también compartió su experiencia en el seno del grupo de trabajo constituido por las Naciones Unidas.

## 3. Observaciones generales

3.1 La idea de incluir los ODS en la declaración de Río+20 fue sugerida por los gobiernos de Colombia, Guatemala y Perú. Basándose en la Agenda 21 y en el Plan de Aplicación de Johannesburgo, sugirieron, en una propuesta conjunta, establecer un abanico limitado de objetivos mensurables para asegurar una renovada movilización política en favor del desarrollo sostenible. Esos tres países de América Latina (con la contribución ulterior de los Emiratos Árabes Unidos) han propuesto ocho posibles campos de acción para los ODS: seguridad alimentaria, agua, energía, ciudades, océanos, sistemas naturales, utilización eficaz de los recursos y empleo.

3.2 Según el documento final de la conferencia Río+20 «El futuro que queremos», los ODS deberían:

— basarse en la Agenda 21 y el Plan de Aplicación de Johannesburgo;

<sup>(1)</sup> DO C 271 de 19.9.2013, pp. 18-22.

<sup>(2)</sup> DO C 271 de 19.9.2013, pp. 144-150.

- cumplir los compromisos contraídos;
- guardar relación con ámbitos prioritarios para lograr el desarrollo sostenible, y centrarse en ellos, bajo la orientación del documento final;
- considerar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones;
- ser coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015 e integrarse en esta;
- no desviar la atención ni los esfuerzos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- incluir en el proceso, según proceda, la participación activa de todos los interesados pertinentes.

Por otra parte, deberían estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países (teniendo en cuenta las diferentes realidades nacionales).

3.3 En teoría, la conferencia Río+20 debería producir una hoja de ruta que presente un mundo en el que todos los seres humanos puedan disfrutar de sus derechos humanos, vivir equitativamente y sin padecer la injusticia de la pobreza, adaptándose a los recursos del planeta.

3.3.1 Según Oxfam Internacional (Oxfam, *Post-2015 Development Goals*, Oxfam International Position, enero de 2013), por ejemplo, el marco posterior a 2015 debería apoyar esta visión, establecer los correspondientes objetivos y metas y demostrar que se está progresando para conseguirlo. Conseguir el bienestar para todos con los medios del planeta requerirá una reorientación fundamental del desarrollo económico, social y político.

3.3.2 También según dicha ONG, los debates en torno al período posterior a 2015 siguen siendo *inciertos* sobre cuál es el papel de un marco y cómo puede traducirse en un verdadero cambio para las personas sumidas en la pobreza. Alcanzar un consenso sobre el «cómo» es crucial para informar sobre el «qué». El propósito de los objetivos debería ser galvanizar la voluntad política y la acción gubernamental para erradicar la pobreza y la desigualdad y proteger el planeta. Para ello habrá que:

- Expresar una visión y prioridades comunes para los gobiernos y la comunidad internacional, que sirvan de guía para llevar a cabo cambios radicales.

- Dotar a los ciudadanos con un poderoso instrumento de defensa para exigir el cambio político, obligar a los gobiernos y al sector privado a rendir cuentas y emprender sus propias iniciativas en favor del cambio.
- Fomentar el cambio en los procesos decisorios y las políticas nacionales, gracias a la acción militante, a las finanzas, a la presión ejercida por los pares (por ejemplo, por otros países o a nivel regional) y una mayor transparencia y una mejor recogida de datos, que deben acompañar a los nuevos objetivos.
- Facilitar el diálogo y aumentar la responsabilización a todos los niveles: entre los Estados y sus ciudadanos, los Estados y el sector privado, los Estados y los organismos intergubernamentales, entre los socios de la cooperación al desarrollo y entre los ciudadanos y las empresas responsables.
- Aumentar la atención, coherencia y transparencia de las actividades de las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales.

### 3.4 Industrias verdes y creación de empleo

3.4.1 Toda recuperación duradera de la economía real necesariamente tomará la forma de un modelo de producción eficiente en el uso de los recursos. Sin dejar de apoyar un marco político europeo más ambicioso y completo en materia climática para conseguir los más amplios objetivos de 2050 de lucha contra el cambio climático, Europa debería apoyar a su base industrial y sus correspondientes sectores y competencias.

3.4.2 Las principales cuestiones que cabe considerar son cómo puede alcanzarse el objetivo de una economía eficiente en el uso de los recursos y con pocas emisiones de carbono y cómo se gestionará la transición. Los dos puntos principales de atención deberían ser la política industrial y las perspectivas de empleo para una economía verde que mantenga su base industrial (Béla Galgóczi, *Greening industries and creating jobs*, Instituto Sindical Europeo, 2012).

3.4.3 La industria ejerce un papel preponderante en el ámbito de la investigación y el desarrollo, los intercambios comerciales y, en menor medida, las inversiones. La transición hacia un modo de desarrollo con pocas emisiones de carbono, que mejore la eficiencia energética, valore el trabajo sostenible y proteja la sanidad, es crucial.

3.4.4 Europa registra una de las tasas de crecimiento más débiles de su historia desde 1929, pero hay dos factores esenciales e insoslayables para conseguir futuros objetivos en materia de desarrollo sostenible y duradero: 1) baja emisión de CO<sub>2</sub>, y 2) democracia.

3.4.5 La UE debería redoblar sus esfuerzos de investigación y desarrollo para crear el número de puestos de trabajo necesarios para su población activa y satisfacer las futuras necesidades de desarrollo generadas por tasas más altas de crecimiento en otros continentes, en ámbitos tan variados como los servicios, la educación, la sanidad, el medio ambiente, el transporte, la energía, la vivienda, la urbanización, la agricultura, la alimentación, etc.

3.5 *El empleo, la inclusión social y el crecimiento sostenible deben estar en el centro de la acción, tanto en la UE como a escala mundial*

3.5.1 El FMI ha reconocido que el tratamiento de austeridad era más radical de lo que había imaginado en un principio. La buena lección que puede extraerse es que la dosis debe ser reducida. Ninguno de los programas sociales esenciales relativos a la educación y la sanidad ni los destinados a los jóvenes desempleados debería ser objeto de los recortes presupuestarios. La necesidad de financiación en los Estados miembros de la UE es crítica tras la crisis financiera internacional, al tiempo que la refinanciación de la economía real está insuficientemente cubierta por el acuerdo del Consejo Europeo sobre el marco financiero plurianual de la UE. Las medidas preconizadas por la troika (Banco Mundial, FMI y Consejo de la UE) no permiten propiciar las condiciones necesarias para la recuperación económica con un crecimiento duradero y sostenible.

3.5.2 Las políticas sociales inteligentes –como los programas que acompañan a los desempleados en su búsqueda de empleo o los sistemas que abren la seguridad social a los miembros más vulnerables de nuestra sociedad– no pueden ser considerados solamente un coste, sino que son una inversión para el futuro.

3.5.3 Los jóvenes se han visto particularmente afectados en el conjunto de la eurozona, pues el paro juvenil ha alcanzado el 22 %, e incluso ha superado el 50 % en algunos países, como España y Grecia. En 2010, la tasa de empleo *temporal* de los jóvenes de 15 a 24 años de edad superó el 50 % para llegar a casi el 70 % (Eurofound, Tercera Encuesta sobre la Calidad de Vida, 2012).

3.5.4 En todas partes, la población ha pagado un gran precio para paliar las desastrosas consecuencias de las prácticas manifiestamente irresponsables del mundo financiero.

3.5.5 La UE debe dar más sustancia a la dimensión social, y sobre todo al diálogo social, como preveía la hoja de ruta destinada a completar la Unión Económica y Monetaria Europea. Asimismo, debería ayudar a los Estados miembros a instaurar sistemas de garantías juveniles, mejorar la diversificación y la innovación industrial, aumentar la eficacia de los servicios del mercado laboral, incrementar la creación de empleo y reforzar la inversión social (OIT, Guy Rider, *El empleo, la inclusión social y el crecimiento deberían figurar entre las prioridades de la agenda de la UE*, 14 de febrero de 2013).

#### 4. La ecologización del Semestre Europeo

4.1 De las primeras audiencias organizadas por el CESE se desprende que la articulación entre las contribuciones de la sociedad civil recogidas por la UE y aquellas a las que procede el sistema de las Naciones Unidas a través de la consulta directa no recaba la comprensión y transparencia que el ciudadano europeo tendría derecho a esperar. Las contribuciones de las organizaciones representativas de la sociedad civil se suman, en el mismo nivel, a las de los grupos de presión de interés

privado y las de los gobiernos, de acuerdo con un calendario que deja poco margen para la organización de debates en el respeto de la independencia de las organizaciones y la autonomía del diálogo social. Por otra parte, la impresión que se desprende de los trabajos de la Conferencia Río+20 y del Grupo de trabajo llamado «abierto», es la de un escenario destinado a relanzar una orientación predefinida, como si la suerte ya estuviera echada en otro lugar.

4.2 Afortunadamente, la UE ha decidido poner en práctica todo el planteamiento procediendo a la ecologización de la Estrategia Europa 2020 y del Semestre Europeo, a fin de aportar una contribución europea armonizada en la que Europa actúe y hable con una sola voz en el plano mundial.

4.3 Es importante integrar las preocupaciones por el desarrollo sostenible en los principales ámbitos políticos que actualmente son la Estrategia Europa 2020 y el semestre europeo, el principal elemento de gobernanza de la misma.

El CESE toma nota con mucho interés de las declaraciones de la Comisión y del Consejo cuando afirman que las conclusiones y procesos acordados en la conferencia Río+20 se aplicarán y desarrollarán en la Unión Europea a través de la Estrategia Europa 2020. El CESE ejercerá la máxima vigilancia para asegurarse de que así sea (Consejo de la Unión Europea, Río+20: resultados y seguimiento de la cumbre de la CNUDS de 2012 – Conclusiones del Consejo, 25 de octubre de 2012, 15477/12).

4.4 El CESE sigue con mucha atención la ampliación del círculo de los agentes que participan en el proceso del semestre europeo. Este año, la Dirección General de Medio Ambiente participa más activamente que nunca; en el pasado mes de diciembre, el Consejo de Medio Ambiente debatió por primera vez el examen anual del crecimiento. El CESE aportará su contribución para que la sociedad civil tenga la posibilidad de nutrir el proceso con cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible a nivel de los consejos económicos y sociales nacionales, ya que algunos de ellos ya disponen de competencias específicas en la materia, así como en los consejos nacionales de desarrollo sostenible.

4.5 Por lo que respecta a la revisión anual del crecimiento, cabe señalar que no vemos suficientemente claro el vínculo entre las diferentes crisis (financiera, económica y social, así como medioambiental), y tampoco somos suficientemente conscientes de que sea absolutamente urgente progresar seriamente hacia una mayor ecologización transformando el conjunto de nuestra economía, no a pesar de la crisis, pero también y sobre todo a causa de ella. No es posible proseguir por la vía actual.

4.6 En el contexto del examen anual del crecimiento, cabe abogar por que la Unión Europea hable con una sola voz. La UE no puede comprometerse en la negociación mundial a favor de una ecologización de la economía y, sin embargo, omitir este tema en los principales documentos en materia de política económica.

4.7 En este contexto, la falta de referencia a un concepto de crecimiento cualificado es también algo desconcertante. ¿Cómo puede la UE ser precursora en el debate internacional sobre los indicadores que superan el PIB y referirse exclusivamente al PIB en su examen del crecimiento? Por supuesto, el documento examina los problemas sociales, pero no menciona directamente el objetivo de vivir bien respetando los límites de los recursos de nuestro planeta (que, por lo demás, es el título del séptimo programa de acción para el medio ambiente).

4.8 Afortunadamente, el debate en torno a la conveniencia de introducir otros indicadores puede inspirarse en numerosas contribuciones y ahora debe traducirse en una aplicación basada en un diálogo que ponga en un pie de igualdad a los agentes institucionales y los representantes de la sociedad civil, en un enfoque de asociación con el proceso deliberador de todos los participantes e interesados.

4.9 El CESE observa que la supresión de las subvenciones nocivas para el medio ambiente y la introducción de tasas medioambientales han pasado a ser elementos insoslayables del examen anual del crecimiento y de las recomendaciones específicas para los Estados miembros, y que en él se abordan este año los temas de la gestión de los residuos y de las aguas residuales, así como la mejora del reciclaje.

## 5. Articulación de los ODM y los ODS

5.1 *Debería alcanzarse un buen acuerdo sobre el presupuesto de la Unión en materia de ODM* <sup>(3)</sup>

5.1.1 La reducción de la pobreza es una cuestión de igualdad y justicia y afecta al acceso a servicios tales como la sanidad, la educación y el empleo. El desarrollo de los ODM se orientó demasiado hacia los donantes. Para el futuro marco será necesario:

- una mayor implicación y participación de los países socios que, en última instancia, son los responsables de llevar a cabo la mayor parte del trabajo;

- un marco más sólido para la responsabilidad mutua del donante y del país socio, y

- flexibilidad para que los países socios puedan adaptar los objetivos de desarrollo a su contexto nacional.

5.1.2 Gracias a un planteamiento limitado en el tiempo y centrado en los resultados, los ocho ODM han tenido profundas repercusiones para las políticas de desarrollo internacional. Al concentrarse en un número reducido de objetivos mensurables, han contribuido a aumentar y orientar más eficazmente la ayuda al desarrollo. Sin embargo, a medida que nos acercamos a la fecha límite de 2015, parece evidente que los objetivos tendrán resultados limitados, con éxitos y fracasos.

5.1.3 Los objetivos de desarrollo sostenible deberán completar el abanico actual de objetivos del milenio. Hay dos grandes diferencias entre los ODS y los ODM: los ODS tienen un alcance mundial (mientras que los ODM se refieren principalmente al Sur) y presentan dimensiones que exceden la meta-norma de reducción de la pobreza (recursos naturales, consumo, producción, energía, derechos humanos, etc.).

5.1.4 Los dos próximos años serán esenciales para definir la próxima agenda para el desarrollo. Los dos procesos –la revisión de los ODM y la oficialización de los ODS– deberán facilitar orientaciones cruciales para la estructura del desarrollo sostenible a partir de 2015.

Estas deberían incluir la presupuestación en las políticas públicas, de manera transversal, de la dimensión de la igualdad de género, como primer factor de la lucha contra la pobreza y la desigualdad <sup>(4)</sup>.

La tarea es inmensa y debe fundamentarse en la mayor importancia concedida a los derechos humanos y a la participación en las decisiones de las organizaciones de la sociedad civil para un enfoque centrado en la economía y los servicios como medios de desarrollo humano <sup>(5)</sup>.

Bruselas, 18 de septiembre de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

<sup>(3)</sup> DO C 271 de 19.9.2013, pp. 144-150.

<sup>(4)</sup> DO C 76 de 14.3.2013, pp. 8-14.

<sup>(5)</sup> DO C 161 de 6.6.2013, pp. 82-86.  
DO C 181 de 21.6.2012, pp. 28-34.