

Contabilizar lo que cuenta

Cómo hacer que los indicadores de los ODS sean significativos para que los Gobiernos rindan cuentas

Por Claudia Schwegmann y Patrizia Heidegger

Llegar en 2015 al acuerdo sobre la Agenda 2030 y los ODS supuso un logro de importancia mundial que reunió a responsables políticos, la sociedad civil y otras partes interesadas. El compromiso de hacer un seguimiento continuo con “datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales” formó parte integral de este proceso y se incluyó en la meta 17.18. Un seguimiento significativo sienta las bases para poner en práctica buenas políticas, asegurar el progreso hacia la consecución de los Objetivos y hacer que los encargados de adoptar de decisiones rindan cuentas.

Nuestras decisiones pueden basarse en qué aspectos del progreso medimos y cómo lo hacemos, y de hecho así ocurre. La Agenda 2030 prevé la adaptación a los contextos locales y

recomienda que sus objetivos y metas estén en línea con los marcos estratégicos y las políticas regionales y nacionales en vigor. Esto se aplica a la UE y sus Estados miembros y explica por qué muchos países y regiones, e incluso ciudades y empresas, han desarrollado sistemas de seguimiento adaptados con indicadores específicos de los ODS.

Las 169 metas asociadas a los Objetivos y su interpretación permiten elegir entre muchos posibles indicadores para medir los progresos. Para ello se han establecido procesos globales, regionales y nacionales. Sin embargo, seleccionar los indicadores no es sencillo, y es una decisión que no puede derivarse automáticamente de la Agenda 2030 y de sus 17 Objetivos. Los acuerdos referentes a los indicadores no solo dependen de la disponibilidad de datos y de cuestiones prácticas relacionadas con la comparabilidad estadística y el muestreo, sino también de las preferencias políticas.

DE UN VISTAZO: Indicadores significativos de los ODS

- ✓ Se concentran en las cuestiones que nos plantean mayores dificultades para alcanzar la sostenibilidad (en lugar de en victorias sencillas).
- ✓ Prestan atención a los problemas que afectan a muchas personas, dentro y fuera de la UE.
- ✓ Miden las repercusiones negativas de la UE para el patrimonio mundial y hacen un seguimiento de las externalidades y los efectos negativos indirectos de las políticas y prácticas europeas en el mundo.
- ✓ Son válidos, es decir, realmente miden lo que dicen medir (en lugar de crear falsas ideas de sostenibilidad).
- ✓ Son específicos y tienen plazos concretos, pues están vinculados a metas europeas (en lugar de intentar medir los avances sin establecer objetivos claros).
- ✓ Utilizan datos desglosados para controlar los avances de las distintas partes de la sociedad y así se aseguran de que las respuestas políticas adoptadas no dejen a nadie atrás.
- ✓ Se seleccionan y revisan con una participación significativa de la sociedad civil e investigadores.
- ✓ Además, cuando los datos proporcionados por la sociedad civil y los estudios realizados puedan subsanar importantes lagunas en el seguimiento de los ODS, deben basarse en fuentes distintas de las oficinas de estadística.

El contexto de la UE

En 2017, la Comisión Europea desarrolló un marco de indicadores, que se revisó en 2019, con el objetivo de hacer un seguimiento de los ODS en el marco de la UE. Eurostat es el organismo clave encargado de supervisarlos. El marco utiliza 100 indicadores para abordar los 17 ODS, con un máximo de 6 indicadores por Objetivo, e incluye indicadores con fines múltiples que se aplican a varios de ellos. La limitación de seis indicadores por ODS se fundamenta en el principio de *conceder la misma importancia a todos los Objetivos y permitir la medición equilibrada del progreso en las dimensiones social, económica, ambiental e institucional de la sostenibilidad*¹. Los indicadores nuevos y de sustitución solo se pueden agregar si se elimina alguno de los ya incluidos en el conjunto dentro del mismo Objetivo, en cuyo caso se valorará *si mejoran la medición del progreso hacia la consecución de los ODS en el contexto de la UE*.

La sociedad civil cuestiona tanto la esencia del conjunto de indicadores —señalando sus deficiencias y la falta de datos cualitativos— y el proceso, por lo que pide que al revisarlos se celebre un diálogo amplio en el que se puedan hacer preguntas sobre las decisiones tomadas. El actual conjunto de indicadores de Eurostat, por ejemplo, no mide el ODS 12.6, sobre la presentación de informes en materia de sostenibilidad por parte de las empresas, o el ODS 12.7, relativo a la sostenibilidad de las adquisiciones públicas, aunque en los últimos años se ha dado una mayor prioridad política a ambas cuestiones. En este contexto, tampoco se hace un seguimiento del ODS 16.2, sobre la trata de personas, ni del ODS 16.4, sobre las corrientes financieras y de armas ilícitas. Es posible que a los expertos técnicos que eligieron los indicadores estas metas no les parecieran lo suficientemente relevantes, o tal vez no se disponga de datos adecuados². El problema no es, necesariamente, que Eurostat haya limitado su conjunto a 100 indicadores, sino quién puede participar en su selección.

¿Por qué las estadísticas son importantes?

Si bien la selección de indicadores destinados a hacer un seguimiento de los progresos realizados en la consecución los ODS puede parecer un mero tecnicismo, en realidad solo podemos contabilizar lo que cuenta y saber si nuestras políticas y prácticas van por buen camino para hacer realidad la Agenda 2030 y los ODS a tiempo si disponemos de los indicadores adecuados. El presente artículo sostiene que la elección de los indicadores de los ODS es eminentemente política y forma parte del establecimiento de prioridades. La definición de los indicadores determina si las buenas

intenciones en que se basan son firmes o no e influye enormemente en la rendición de cuentas por parte de los Gobiernos. Partiendo de ejemplos de cinco conjuntos de indicadores de los ODS, este capítulo busca analizar las dificultades que entraña seleccionar indicadores relevantes y apropiados.

Dada su naturaleza política, la discusión sobre los indicadores de los ODS no debe dejarse únicamente en manos de los expertos técnicos y los políticos. Más bien al contrario: la selección de los indicadores debe ser un elemento clave de un proceso participativo, inclusivo y transparente para el seguimiento de los ODS y la presentación de informes al respecto en el que la sociedad civil debe tener un papel activo para garantizar que se incluyan todos los indicadores y conjuntos de datos más relevantes desde el punto de vista político. Aunque el presente capítulo no señala de manera definitiva qué indicadores son más relevantes, sí ofrece criterios para determinar su relevancia y argumenta que el proceso de selección debe basarse en una consulta y un acuerdo amplios entre las diversas partes interesadas.

El Grupo Interinstitucional de Expertos de la Comisión de Estadística negoció el primer conjunto de indicadores de los ODS para la Agenda 2030 a nivel de las Naciones Unidas, que fue aprobado por la Asamblea General en 2017. Este conjunto de indicadores está sometido a un examen permanente y se supone que todos los países, incluidos los Estados miembros de la UE, deben presentar datos acerca de ellos. Eurostat desarrolló su propio conjunto de 100 indicadores para la UE y sus Estados miembros con el objetivo de hacer un seguimiento de la consecución de los ODS por parte de la UE y en su territorio. De su selección se encargaron expertos técnicos, con lo que se obvió la naturaleza política de la tarea y no se involucró de manera significativa a la sociedad civil en el proceso.

Otros dos conjuntos de indicadores son interesantes a efectos comparativos. En primer lugar, el desarrollado por la OCDE, que cubre a todos los Estados miembros de la UE. En segundo, el índice de los ODS de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible y la Fundación Bertelsmann, un excelente ejemplo de un conjunto de indicadores creado al margen de las instituciones políticas y con la participación de expertos en sostenibilidad. El conjunto de indicadores vinculado a la Estrategia de Sostenibilidad alemana es el ejemplo nacional elegido a fines de comparación.

¿Estamos centrándonos en los desafíos que nos plantea la sostenibilidad?

Una forma de asegurarse de que los indicadores sean rele-

¹ Véase https://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/10369740/SDG_indicator_2020.pdf

² Véase <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/peace-justice-and-strong-institutions>

vantes es hacer un seguimiento de los progresos logrados en las esferas políticas que más dificultades acarrearán para el desarrollo sostenible en nuestro contexto europeo, en lugar de ignorarlas. Por ejemplo, el ODS 8.3 exige que se garanticen condiciones de trabajo decentes. Eurostat ha decidido hacer un seguimiento de esta meta con indicadores que consisten en medir el desempleo, los accidentes laborales y la pobreza de los ocupados en la UE, entre otros aspectos. Puesto que muchos de los productos que se venden en el mercado europeo se producen fuera de la UE, cabría sostener que el seguimiento de este ODS también debería tener en cuenta si quienes producen bienes para los consumidores europeos disfrutaban de unas condiciones de trabajo decentes. Esta cuestión debería controlarse en todas las etapas de las cadenas de valor. Aunque Eurostat mide el volumen de las operaciones comerciales con los países en desarrollo (como indicador del ODS 17, que busca aumentar las cuotas de mercado de los países en desarrollo), este indicador no contempla el trabajo decente. El aumento, por pequeño que sea, del volumen de las importaciones de bienes producidos a bajo costo —lo que a menudo acarrea situaciones de explotación laboral e impactos negativos para el medio ambiente en países de bajos ingresos— redundaría en una evaluación positiva del desempeño de la UE en materia de sostenibilidad, lo cual resulta paradójico. El índice de los ODS, en cambio, ha incorporado el índice de esclavitud con el fin de vigilar la prevención de la explotación laboral en todo el mundo. La Estrategia de Sostenibilidad alemana trató de abarcar los derechos de los trabajadores en toda la cadena de valor mediante un indicador que registra a aquellas empresas que forman parte de una alianza para la fabricación de productos textiles de comercio justo. Es posible que este indicador presente deficiencias metodológicas, pero es un intento positivo de centrarse en un desafío real para la sostenibilidad.

El ODS 10.7 pide que se facilite una migración ordenada, segura, regular y responsable. La UE ha firmado acuerdos internacionales de derechos humanos y se ha comprometido a aplicar un marco político para la migración. A pesar de ello, miles de migrantes se han ahogado en el mar Mediterráneo desde la adopción de la Agenda 2030 y muchos más se encuentran recluidos en campos en condiciones inhumanas o no pueden solicitar asilo debido a medidas diplomáticas y militares contra la migración. Eurostat decidió medir el ODS 10.7 basándose en el número de personas que solicitan asilo por primera vez y en el número de veces que se concede esta condición por cada millón de habitantes. Estos indicadores no pueden medir los problemas fundamentales de la política migratoria de la UE ni su incapacidad para hallar una solución común que garantice la seguridad de las trayectorias migratorias. La OCDE, el índice de los ODS y el conjunto de indicadores de los ODS de Alemania tampoco

incluyen otros indicadores en materia de migración.

¿Estamos centrándonos en las personas afectadas?

Los indicadores pueden tener una mayor relevancia si centran la atención en las experiencias de una gran parte de la población. Por ejemplo, el Grupo Interinstitucional de Expertos de la Comisión de Estadística, Eurostat y la OCDE han decidido usar la tasa de mortalidad por homicidio para medir el ODS 16.1, que pide reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo, mientras que el Gobierno alemán utiliza su tasa de delincuencia. Estos indicadores únicamente miden los efectos para las personas que residen en la UE o Alemania. Sin embargo, la Unión podría analizar, por ejemplo, el comercio de armas europeo. La exportación de armas por parte de la UE afecta, y afectará en los próximos años, a las poblaciones de muchas regiones del mundo propensas a los conflictos. Pese a ello, el conjunto de indicadores de Eurostat no contempla esta cuestión. El Gobierno alemán sí añadió un indicador aplicable al ODS 16.4, relativo al comercio de armas. Lo curioso es que su finalidad no era medir el papel de Alemania como exportador de armas, sino los proyectos de desarme financiados por la cooperación alemana para el desarrollo. Se trata de una decisión política interesante que pone de relieve cómo perciben los Gobiernos la contribución de Europa al desarrollo sostenible.

¿Estamos centrándonos en el patrimonio mundial y en los efectos indirectos?

Otra forma de incrementar la relevancia de los indicadores consiste en velar por que se tengan en cuenta las repercusiones para el patrimonio mundial y los efectos indirectos negativos. Sería preferible utilizar indicadores sobre cuestiones que afectan al patrimonio mundial, como las emisiones de CO₂, el aumento de la acidez de los océanos o el volumen de consumo de materias primas, en lugar de muchos otros, pues tienen consecuencias globales a largo plazo para el desarrollo sostenible que suponen una amenaza para el bienestar humano y el funcionamiento de los sistemas de sustentación de la vida del planeta.

Además de las repercusiones para el patrimonio mundial, las políticas y prácticas de la UE pueden afectar de manera negativa al desarrollo sostenible de terceros países, lo que se denomina “efectos indirectos” o “externalidades negativas”. Por ejemplo, el consumo de ciertos productos básicos agrícolas, como la carne, el aceite de palma o los biocombustibles, puede agravar la deforestación; el aumento de la demanda de materias primas extraídas de minas puede desencadenar

desplazamientos y conflictos ambientales; y la producción de algodón para elaborar productos textiles puede estar relacionada con la desertificación y el trabajo forzoso. La facilitación de corrientes financieras ilícitas o los regímenes fiscales injustos apoyados por los Gobiernos de la UE tienen graves consecuencias para los países en desarrollo.

El índice de los ODS muestra que las repercusiones en el patrimonio mundial y los efectos indirectos negativos pueden medirse incluyendo, entre otros, indicadores como las emisiones de CO₂ asociadas a las importaciones. La Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible también ha creado el índice de efectos indirectos, que mide los impactos ambientales y socioeconómicos internacionales que acarrea el comercio en cada país. Como era de esperar, muchos países europeos tienen una puntuación muy desfavorable. Dado que el conjunto de indicadores de Eurostat no contiene ninguno relativo al patrimonio mundial y a los efectos indirectos, las repercusiones negativas de la UE sobre el desarrollo sostenible de terceros países no se miden ni contabilizan.

¿Son válidos los indicadores de la UE?

Aunque determinar qué aspectos son más relevantes y por tanto deben medirse ya es suficientemente complejo, otra forma de lograr que los indicadores sean significativos es asegurarse de que sean válidos, es decir, que midan lo que queremos medir. Algunos de los cinco conjuntos mencionados muestran cómo indicadores aparentemente razonables proporcionan una imagen distorsionada del nivel de sostenibilidad que se ha alcanzado.

El ODS 5 busca lograr la igualdad de género. El Gobierno alemán mide el número de mujeres que forman parte de las juntas ejecutivas de grandes empresas y empresas que cotizan en bolsa. Por ley, estas empresas están obligadas a que al menos el 30 % de los miembros de sus juntas ejecutivas sean mujeres. Como era de esperar, el desempeño en relación con este indicador es muy bueno. Lo mismo ocurre con el indicador de Eurostat, que también analiza el número de mujeres que forman parte de las juntas ejecutivas de las empresas que cotizan en bolsa. Aunque en la UE no existen cuotas de género obligatorias en estos contextos, varios Estados miembros las han introducido. No obstante, este indicador dice muy poco sobre cuántas mujeres ocupan altos cargos directivos en todas las empresas y organizaciones, y solo cubre una pequeña parte de los más de 27 millones de empresas activas de la UE. Si se hubiera elegido una muestra de datos más amplia que incluyese a las mujeres que ocupan altos cargos directivos en empresas que

no cotizan en bolsa y pymes, el desempeño correspondiente a este indicador sería mucho peor. Sin embargo, la evaluación de Eurostat afirma que se ha realizado un progreso significativo en lo que respecta a la ocupación de altos cargos directivos por parte de las mujeres.

El ODS 8 pretende garantizar el trabajo decente y un crecimiento sostenible. Eurostat utiliza el producto interno bruto (PIB) per cápita como indicador para medirlo, pese a que un aumento del PIB puede conllevar una reducción del trabajo decente. Como se ha observado en la UE, la pobreza de los ocupados puede aumentar en paralelo al PIB. Además, los países muy desarrollados, incluida la mayoría de los Estados miembros de la UE, no deberían tratar el PIB como un indicador del desarrollo sostenible. Estudios recientes han demostrado que el crecimiento continuo del PIB es incompatible con objetivos clave de sostenibilidad como la reducción significativa del uso de materias primas, la utilización de la tierra y el agua, la contaminación y las emisiones³.

El ODS 9 tiene por objeto construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación. El Grupo Interinstitucional de Expertos de la Comisión de Estadística, la OCDE y el Gobierno alemán proponen contabilizar el número de investigadores y el dinero gastado en investigación en ese campo. Eurostat mide el número de solicitudes de patente presentadas a la Oficina Europea de Patentes. Estos indicadores no permiten efectuar una evaluación concluyente de si las innovaciones resultan beneficiosas o perjudiciales para una industrialización inclusiva y sostenible.

Eurostat también toma como indicador las emisiones medias de CO₂ de los turismos nuevos. Si bien los niveles de emisiones de los nuevos modelos de automóviles han disminuido gracias a la mejora de la tecnología, el número absoluto de turismos ha aumentado durante el mismo período de tiempo. Las emisiones de CO₂ de los automóviles representan ahora más del 60 % de las emisiones totales de CO₂ derivadas del transporte por carretera en Europa. El indicador tampoco tiene en cuenta un enfoque que englobe todo el ciclo de vida e incluya las emisiones durante la fabricación y la eliminación, de modo que ignora el aumento de las emisiones provocado por las altas tasas de sustitución y la disminución de la vida útil de los automóviles, ahora muy lejos de los 15 a 20 años que se consideran óptimos⁴. El indicador no es válido porque no mide si los volúmenes absolutos de emisiones de CO₂ derivados del transporte de personas en automóvil está menguando o no.

El ODS 11 se centra en la creación de ciudades y comunidades

³ Parrique T., Barth J., Briens F., C. Kerschner, Kraus-Polk A., Kuokkanen A., Spangenberg J.H. (2019) "Decoupling Debunked. Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability".

⁴ Véase Transport & Environment https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_04_CO2_emissions_cars_The_facts_report_final_0_0.pdf

sostenibles. Entre otros indicadores, Eurostat utiliza las tasas de reciclaje de residuos urbanos. Aunque no cabe duda de que reciclar es importante, más lo es saber cuántos residuos generamos. La generación de residuos municipales per cápita en los 27 Estados miembros de la UE ha aumentado desde que se adoptó la Agenda 2030, según datos de Eurostat, pero estos no se utilizan en el seguimiento de los ODS. El indicador relativo al reciclaje tampoco refleja los residuos que se exportan desde la UE para su reciclaje (algunos de los cuales terminan en vertederos y no se reciclan). Según las cifras de la AEMA, la UE exporta 150 000 toneladas de residuos plásticos cada mes⁵. En ese caso, ¿estamos midiendo lo que queremos medir?

El ODS 15 se centra en la sostenibilidad de los ecosistemas. El Grupo Interinstitucional de Expertos de la Comisión de Estadística, la OCDE y Eurostat utilizan como indicador la proporción de cubierta forestal, a pesar de que muchas áreas forestales están muertas desde el punto de vista de la biodiversidad. Conforme a este indicador, el 20 % de la cobertura forestal que posee una enorme biodiversidad y sirve de hábitat para especies en peligro de extinción sería menos valioso que el 25 % del monocultivo forestal. Una vez más, no siempre medimos lo que queremos medir; en este caso, los bosques saludables con una gran diversidad biológica.

¿Son nuestros indicadores específicos y tienen unos plazos concretos?

Los indicadores oficiales de las Naciones Unidas no especifican un nivel o una fecha para alcanzar las distintas metas de los ODS, por lo que, cuando no existen, deben establecerse a nivel nacional o regional. Se trata de algo razonable, habida cuenta de que cada país presenta un nivel de desarrollo diferente. Cuando se establecen niveles de consecución, es posible que no sean lo suficientemente ambiciosos o no reflejen el consenso científico respecto de qué se necesita para lograr la sostenibilidad. Fijar unas metas específicas, el nivel y la fecha para alcanzarlas y el progreso hacia su consecución, medido a partir del indicador correspondiente, constituyen decisiones eminentemente políticas.

Un ejemplo derivado del conjunto de indicadores de Alemania muestra cómo unas metas específicas y los indicadores conexos no están necesariamente en línea con el asesoramiento científico. Para hacer un seguimiento del ODS 2, el Gobierno alemán ha seleccionado como indicador el excedente de nitrógeno de las tierras agrícolas cultivadas. Ha fijado una meta de 70 kg por hectárea, a pesar de que su comisión de expertos ambientales recomienda que la meta

sea, como máximo, de 50 kg por hectárea.

Otro ejemplo de una meta que no se ha incluido en relación con un objetivo clave de sostenibilidad concierne a la economía circular, una de las principales prioridades de la UE, que ha publicado un nuevo Plan de Acción para la Economía Circular en el marco del Pacto Verde Europeo⁶. Sin embargo, dicho plan de acción no contiene una meta clara y con plazos específicos para lograr la circularidad de la economía de la UE. Eurostat mide la tasa de utilización de material circular para hacer un seguimiento del progreso en la consecución del ODS 12. Esta tasa ha aumentado en los últimos años y Eurostat lo evalúa como un avance hacia la consecución de los Objetivos. No obstante, su incremento durante el último decenio ha sido extremadamente lento —no ha subido más que unos cuantos puntos porcentuales—, por lo que en 2030 todavía estaremos muy lejos de lograr una economía circular. La inexistencia de una meta específica impide evaluar el progreso.

¿Disponemos de datos desglosados?

Otra prueba para determinar la relevancia es disponer de datos desglosados, es decir, datos que muestren las repercusiones para distintos sectores de la sociedad como hombres y mujeres, personas jóvenes y mayores, personas con discapacidad, grupos de ingresos bajos, medios y altos, y personas de color, entre otros. Los datos desglosados son esenciales si queremos respetar un principio clave de la Agenda 2030: no dejar a nadie atrás. El uso de datos desglosados se incluye como un compromiso específico en la meta 17.18.1 de los ODS, que debe alcanzarse a más tardar en 2020.

El acceso a la educación, por ejemplo, puede medirse para la población en su conjunto o evaluarse específicamente en relación con los grupos más vulnerables. Si solo se toman datos relativos a la población en general, tras ellos se ocultará el acceso a la educación en condiciones desiguales de los niños de hogares más pobres o menos privilegiados. Un ejemplo concreto del conjunto de indicadores de Eurostat es el acceso a instalaciones sanitarias básicas, como indicador del ODS 6 relativo al agua potable y el saneamiento. En la actualidad, en torno al 2 % de la población de la UE carece de acceso a instalaciones sanitarias básicas. Se trata de un porcentaje relativamente bajo, por lo que el informe de seguimiento de Eurostat concluye que la Unión ha avanzado considerablemente en la consecución de su meta de los ODS. No obstante, debido a la falta de datos desglosados, las cifras ocultan que la gran mayoría de los 6 millones de romaníes que se estima que viven en la UE carece de agua corriente en sus

⁵ Véase AEMA <https://www.eea.europa.eu/themes/waste/resource-efficiency/the-plastic-waste-trade-in>

⁶ Véase DG Medio Ambiente <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

⁷ Véase CECRE <https://www.europeaninterest.eu/article/europe-must-ensure-access-water-pandemic/>

hogares y que más de la mitad de ellos dependen de fuentes de agua que se encuentran a más de 150 metros de sus domicilios⁷. Muchas comunidades romaníes también dependen de fuentes de agua no controladas que podrían estar contaminadas⁸. La falta de acceso a agua y saneamiento básico por parte de la mayor minoría étnica de Europa no ha registrado ningún progreso significativo, pero los datos generales del informe de seguimiento de los ODS de Eurostat lo ocultan.

¿Qué estamos comparando?

También debemos preguntarnos qué estamos comparando. Los indicadores de Eurostat deben cubrir a todos los países de la UE, de modo que los indicadores deben utilizar datos comparables recopilados en cada Estado miembro. Una vez más, el seguimiento del ODS 10.7, relativo a la migración ordenada, segura, regular y responsable, resulta muy esclarecedor: en la actualidad, el indicador analiza el número de solicitudes de asilo por cada millón de habitantes. La clasificación de países sería bastante diferente si Eurostat tuviese en cuenta, por ejemplo, la cantidad de solicitudes de asilo en relación con la fortaleza económica de un país. Este ejemplo pone de relieve, de nuevo, que la elección de los indicadores y lo que los hace significativos es una decisión tanto política como técnica. En primer lugar, debemos ser capaces de responder a la pregunta de si los Estados miembros ricos de la UE deberían asumir una mayor responsabilidad en relación con los refugiados o no. Y nuestras respuestas deberían basarse en una amplia consulta con las partes interesadas.

¿Qué tiene mayor peso?

Aunque Eurostat publica datos comparables para todos los Estados miembros, no los agrega para realizar una clasificación de dichos Estados. El índice de los ODS, por su parte, sí agrega el desempeño de cada país en todos los Objetivos, sin ponderarlo. En consecuencia, el bajo desempeño en los ODS 13, 14 o 15, que mide tendencias de relevancia mundial en relación con el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, puede compensarse con un buen desempeño en el sector de la educación o la salud. Como el índice de los ODS utiliza múltiples indicadores que, en general, se centran más en las problemáticas de los países en desarrollo, los países muy industrializados con sistemas de protección social consolidados son los que mejores resultados obtienen. Presenta a Dinamarca, Suecia y Finlandia como pioneros en materia de sostenibilidad. Los 10 países con mejor desempeño pertenecen a la UE, al igual que 24 de los 30 con mejores resultados. No obstante, entre estos países con mejor desempeño se encuentran casi todos los mayores exportadores mundiales de armas y países con unas emisiones de CO₂ per cápita elevadísimas y con los niveles más altos de

producción de desechos y consumo de materias primas por habitante. Entre ellos también se incluyen importantes paraísos fiscales y los países de origen de las multinacionales que presionan contra la adopción de regulaciones más estrictas en materia de protección social y ambiental en las cadenas de suministro. Estas comparaciones de los niveles de sostenibilidad resultan engañosas y permiten que los Gobiernos de los países con importantes problemas de sostenibilidad se autoproclamen líderes en este ámbito.

¿Qué papel desempeña la sociedad civil?

Hasta la fecha, el debate sobre qué indicadores son significativos ha puesto de manifiesto que la selección y definición de indicadores no es un proceso técnico que deba dejarse en manos de expertos en estadística. Al contrario: conviene reconocer que las decisiones relativas a los indicadores siempre reflejan prioridades e intereses políticos y, por lo tanto, son altamente políticas. Por este motivo, la sociedad civil debe participar, realizar aportaciones e influir en este proceso. Las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado una vasta experiencia en cuestiones de desarrollo sostenible en la UE y otros lugares y poseen conocimientos únicos sobre cuestiones muy específicas como las políticas fiscales, las exportaciones de armas, aspectos concretos de la desigualdad y la exclusión, o asuntos ambientales muy técnicos. Estos conocimientos especializados y los intereses que representan las organizaciones de la sociedad civil deben tenerse en cuenta a la hora de seleccionar los indicadores, a fin de garantizar que tengan la máxima relevancia política posible.

En ciertos casos, la sociedad civil también puede proporcionar datos que no se recopilan en ningún otro lugar. Un buen ejemplo de esto es el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional que utilizan Eurostat, el índice de los ODS y el Gobierno alemán. Otro ejemplo es el índice de secreto financiero compilado por la Tax Justice Network, que lleva muchos años recopilando y analizando datos sobre flujos financieros ilícitos y paraísos fiscales. El método de recopilación de datos es muy transparente y cuenta con el visto bueno de expertos fiscales. La clasificación de los países a partir de datos podría ser una valiosa contribución al seguimiento del ODS 16.4 en la UE. Un tercer ejemplo son los datos recopilados a escala nacional en Alemania por la organización no gubernamental (ONG) Frauen in die Aufsichtsräte (FIDAR). Esta ONG recopila datos sobre el número de mujeres que forman parte de las juntas ejecutivas de empresas privadas y publica tres índices basados en diferentes muestras de empresas (el Gobierno alemán solo utiliza uno de ellos para hacer un seguimiento de la Estrategia Nacional de Sostenibilidad).

⁸ Véase EEB <https://eeb.org/library/pushed-to-the-wastelands-environmental-racism-against-roma-communities-in-central-and-eastern-europe/>

La herramienta de seguimiento de los ODS de 2030Watch, que la Open Knowledge Foundation sometió a una prueba piloto en Alemania, ha demostrado que seleccionar los indicadores con la colaboración de la sociedad civil no solo es posible, sino que puede resultar enormemente fructífero. La iniciativa se basó en un proceso intensivo de investigación de posibles indicadores y conjuntos existentes de indicadores de sostenibilidad que incluyó entrevistas y talleres con expertos e investigadores de la sociedad civil, y culminó con la elaboración de una lista de varios cientos de posibles indicadores de los ODS. Posteriormente, esta lista se evaluó a partir de criterios como la disponibilidad de datos actuales y datos históricos regulares, la disponibilidad de datos referentes a distintos países y la posibilidad de definir una base de referencia clara y una meta con un valor concreto. También se evaluó la relevancia de los indicadores para la situación actual de Alemania. Junto a la selección de indicadores, otro aspecto clave del proyecto fue la visualización de los datos. A fin de que fueran útiles para llevar a cabo labores de sensibilización y promoción, era importante que los usuarios de la herramienta web comprendiesen rápidamente la evaluación y su mensaje político. La herramienta obtuvo buenas valoraciones, sobre todo de la sociedad civil y los encargados de formular políticas. El Foro Alemán sobre Medio Ambiente y Desarrollo volverá a lanzar el proyecto muy pronto.

A pesar de que la sociedad civil puede hacer contribuciones positivas, hasta la fecha ha participado de forma limitada en la selección de los indicadores de los ODS. En las Naciones Unidas se llevó a cabo, bajo los auspicios del Grupo Interinstitucional de Expertos, un proceso de consulta abierta en el que Gobiernos, partes interesadas de la sociedad civil, investigadores y empresas pudieron realizar aportaciones en línea a la discusión sobre los indicadores. Se publicaron todas las contribuciones. Sin embargo, el número de aportaciones de la sociedad civil fue relativamente bajo debido a la complejidad del proceso. Muchas organizaciones de la sociedad civil carecían de los recursos y la capacidad necesarios para participar en él. El Grupo Interinstitucional de Expertos mantuvo además conversaciones internas con expertos en estadística de instituciones y algunos Gobiernos. El trabajo sobre los indicadores de los ODS sigue en curso; la Comisión de Estadística formula periódicamente recomendaciones en ese sentido y se las presenta a la Asamblea General para su aprobación.

En sus procesos de selección, tanto Eurostat como Alemania invitaron a las partes interesadas a presentar observaciones sobre los indicadores, mientras que las principales discusiones y decisiones tuvieron lugar en un proceso interno. En el caso de Alemania, la consulta no solo se refirió a los indicadores, sino que solicitó aportaciones generales sobre la Estrategia Nacional de Sostenibilidad revisada. Eurostat invitó a las partes interesadas a reunirse en marzo de 2017, antes de ultimar su conjunto

de indicadores inicial. Sin embargo, la reunión se celebró en una etapa relativamente tardía del proceso de selección, cuando ya se había elaborado una versión preliminar del conjunto de indicadores en consulta con la Comisión Europea y con los Estados miembros, pero sin la participación significativa de la sociedad civil. Las invitaciones a la consulta se enviaron con poca antelación, por lo que apenas tuvo tiempo de prepararse adecuadamente y realizar aportaciones. En consecuencia, la sociedad civil tuvo muy poco margen para contribuir al desarrollo del conjunto de indicadores y no se consultó ampliamente a las partes interesadas. Más tarde, cuando la Comisión Europea creó su grupo de expertos, la plataforma multilateral para la aplicación de los ODS, su principal organismo asesor sobre los Objetivos no participó en la revisión del conjunto de indicadores de Eurostat.

¿Qué necesitamos ahora?

Seleccionar los indicadores de otra manera, definir metas a nivel de la UE más ambiciosas con logros mensurables y plazos concretos, e incluir indicadores que cubran el patrimonio mundial y los efectos indirectos para las personas de todo el mundo redundaría en una clasificación muy diferente, lo que a su vez cambiaría el discurso político según el cual la Unión Europea está a la cabeza en materia de sostenibilidad.

El primer paso para conseguir un proceso inclusivo sería convocar, nada más comenzar la revisión del conjunto de indicadores actual, una serie de debates públicos con las partes interesadas e invitarlas a aportar sus conocimientos especializados. Como se señaló anteriormente, las metas de los ODS y las políticas de la UE existentes son muy generales. Se necesita un discurso público para cada ODS, a fin de determinar a qué temas de cada área política debe darse prioridad en el sistema de seguimiento. La selección de indicadores concretos debería basarse entonces en esa amplia consulta y plantearse integrar datos de la sociedad civil o de organismos de investigación independientes cuando los haya y proceda hacerlo.

Si la nueva Comisión Europea, cuya principal prioridad es la sostenibilidad y la transición justa hacia una economía con bajas emisiones de carbono, está verdaderamente decidida a hacer realidad su ambición, debe poner en marcha con carácter urgente —pues hace tiempo que debería haberlo hecho— una amplia consulta con las partes interesadas en lo que respecta a los indicadores de los ODS más significativos y a la definición de metas claras y con plazos concretos para alcanzar los ODS de aquí a 2030. En el siguiente capítulo se exponen ideas sobre cómo puede participar la sociedad civil tanto en la selección de los indicadores como en el ciclo de seguimiento y presentación de informes.