

**La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea y la
Agenda 2030.
Semejanzas y diferencias.**

Carlos Peña Alonso

Memoria del Máster en Estudios Internacionales
Curso 2019 - 2020

Dirigida por:
Dra. Marta Ortega

Resumen

En 2015 los 193 países miembros de Naciones Unidas han adoptado la “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, el documento que recoge la estrategia internacional para el desarrollo que todos los países deben seguir para promover y aplicar el desarrollo sostenible en todo el mundo. Con sus 17 objetivos y sus 169 metas de alcance universal, ésta se ha convertido en la agenda de referencia que guiará a los diferentes países y organizaciones en su intento por promover el desarrollo tanto en el interior de su propio territorio como en el exterior, con su cooperación para el desarrollo.

La Unión Europea ha adoptado la “Agenda 2030” y además, para proveer una cooperación para el desarrollo más adecuada a las necesidades que impone ésta, ha elaborado junto a sus Estados miembros el “Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo”, que fue adoptado en 2017. En este “Consenso” la UE y sus Estados miembros establecen un marco de acción conjunta e integran la “Agenda” y sus requerimientos dentro de la estrategia europea de desarrollo. Dado que cada país u organización debe adaptar la “Agenda” a su realidad y contexto particular, la lectura que la política de desarrollo europea hará de este documento será diferente que aquella de las Naciones Unidas.

Por tanto, el objetivo de este trabajo será analizar cuál es la lectura que la estrategia de cooperación para el desarrollo de la UE hace de la “Agenda 2030”, observando en qué puntos la UE y ésta coinciden o divergen. Para ello se hará un ejercicio comparativo entre las dos estrategias de desarrollo, de forma que mediante la observación de las convergencias y divergencias que presentan en sus documentos se puedan extraer algunas conclusiones sobre qué tipo de interpretación hará la política de desarrollo de la UE de la agenda internacional y qué alcance podrá tener ésta.

Los resultados del análisis apuntarán que si bien la UE y su cooperación para el desarrollo comparten en gran medida los valores, principios y sus objetivos coinciden prácticamente con los recogidos en la “Agenda 2030”, la UE también presentará una lectura particular en ámbitos como la promoción de la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y los derechos humanos; en llevar a cabo una política de desarrollo más coordinada; con respecto a los movimientos migratorios, y el papel que debe jugar la cooperación para el desarrollo en la política de acción exterior europea; y también en adaptar sus asociaciones a las diversas realidades que se dan en los países en desarrollo.

INDICE

Introducción	5
1. La cooperación internacional para el desarrollo. Aspectos generales	9
1.1. Aproximación al concepto de “cooperación al desarrollo”	9
1.2. Evolución del concepto “desarrollo”	11
a) “Desarrollo” como crecimiento económico	12
b) Enfoque de las necesidades básicas	12
c) “Desarrollo” como sostenibilidad ambiental	13
d) El ser humano en el centro del “desarrollo”	14
e) “Desarrollo” y derechos humanos	15
1.3. Origen y evolución de la cooperación para el desarrollo	15
a) La cooperación tras la Segunda Guerra Mundial (1945-1970).....	15
b) Nuevos planteamientos en la cooperación y la década neoliberal (1970 -1990).....	17
c) Fin de la Guerra Fría y entrada del XXI (1990-XXI).....	19
2. Las Naciones Unidas y su papel en la cooperación al desarrollo	23
2.1. La cooperación internacional para el desarrollo de las NNUU	23
2.2. El camino hacia la construcción de las agendas internacionales para el desarrollo ...	26
3. Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	33
3.1. Aspectos generales de la Agenda 2030	33
3.1. Aproximación a los principios recogidos en la Agenda 2030	35
a) Las tres dimensiones del desarrollo sostenible	35
b) Carácter integrado e indivisible	36
c) Universalidad de la “Agenda” y responsabilidades comunes pero diferenciadas.....	37
d) Que nadie se quede atrás	38
e) Esferas de relevancia: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas	39
f) Transversalidad de diferentes aspectos: sostenibilidad, reducción de las desigualdades, jóvenes, perspectiva de género y promoción de la resiliencia	40
3.2. Aproximación al contenido de la Agenda 2030	41
a) Declaración	41
b) Objetivos de Desarrollo Sostenible	46

4. La Unión Europea y su política de desarrollo	56
4.1. Origen y evolución de su cooperación para el desarrollo	56
4.2. Dos características de su política de desarrollo: política compartida y política dependiente de la política exterior europea	60
a) Política compartida	60
b) Política dependiente de la política exterior europea	61
4.3. Normativa europea en materia de cooperación para el desarrollo	63
5. La Agenda 2030 en dos documentos de la estrategia europea de cooperación para el desarrollo: Próximas etapas para un futuro europeo sostenible y el Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo	66
5.1. Próximas etapas para un futuro europeo sostenible.....	67
5.2. Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo	71
a) Contextualización.....	71
b) Marco de actuación: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la asociación ...	73
c) Implementación.....	82
6. Semejanzas y diferencias entre la “Agenda 2030” y la estrategia para el desarrollo europea	83
6.1. Semejanzas entre la estrategia de desarrollo de la UE y la de NNUU	83
a) Principios del desarrollo sostenible	85
b) Aspectos transversales de la estrategia.....	87
c) Contenido de los ODS	88
6.2. Diferencias entre la estrategia de desarrollo europea y la de NNUU	92
a) Una acción europea más coordinada y coherente	93
b) Buena gobernanza, democracia, Estado de Derecho y derechos humanos (ODS 16) ..	94
c) Derechos humanos y el enfoque basado en derechos.....	94
d) Fenómeno de la migración	95
e) Política para el desarrollo y acción exterior: promover la resiliencia	98
f) Relaciones “adaptadas” a los países en desarrollo	100
7. Conclusiones	103
8. Bibliografía	109

Introducción

Las tres últimas décadas han sido un periodo fructífero en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo que han introducido avances y cambios relevantes, presentado numerosos acuerdos en la materia y la cristalización de concepciones que venían elaborándose desde décadas anteriores. Diversas cumbres internacionales se centraron en temas de medioambiente, población y participación de la mujer en el desarrollo, la agenda de la cooperación se amplió y aumentó la preocupación por la reducción de la pobreza, tomaron fuerza conceptos y paradigmas como los del desarrollo humano y desarrollo sostenible¹, entre otros, y por vez primera se alcanzó, con los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, un acuerdo más preciso donde se establecían los objetivos que la cooperación para el desarrollo debía lograr.

Entre los diferentes logros cabe destacar la relevancia adquirida por el concepto de desarrollo sostenible. Éste trae a primer plano la preocupación medioambiental e intenta ligar el desarrollo con el tema de la sostenibilidad del planeta. Si bien el concepto comienza a tomar forma en 1987 a raíz de la publicación del “Informe Brundtland” (Nuestro futuro común) elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, no es hasta 2015 cuando adquiere mayor relevancia con la adopción por parte de Naciones Unidas (NNUU) del documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”².

La “Agenda 2030” es un acuerdo histórico que ha sido asumido por los 193 países miembros de NNUU. En éste todos los países se comprometen con el desarrollo de la comunidad global en forma de una agenda que establece 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas que deben alcanzarse en el plazo que va hasta 2030. Son objetivos que abordan diferentes ámbitos y van desde acabar con la pobreza en el mundo (ODS 1) o poner fin al hambre (ODS 2) hasta otros como lograr la igualdad de género (ODS 5) o garantizar modelos de consumo y producción sostenibles (ODS 12).

El desarrollo sostenible es la noción central de la “Agenda 2030” y pone énfasis en lograr un desarrollo que permita a las generaciones actuales satisfacer sus necesidades sin

¹ ALVAREZ ORELLANA, S. M., *Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo*, REDUR, Núm. 10, 2012, p. 293.

² De ahora en adelante me referiré a ésta también como la “Agenda 2030” o simplemente como la “Agenda”. Frecuentemente se usarán también los términos “Objetivos de Desarrollo Sostenible” o bien ODS para referirme a la ésta ya que estos forman parte de la misma.

comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Asimismo, una de las principales características del desarrollo sostenible y de la propia “Agenda” es que pone la problemática de la sostenibilidad medioambiental como un factor relevante que afecta no solo a los países en desarrollo sino a todas las sociedades por igual. En ella todos somos países que deben desarrollarse. Por tanto, esta agenda hace un llamamiento que tanto países en desarrollo como desarrollados deben asumir, integrarla entre sus planes nacionales y aplicarla si se quiere alcanzar el desarrollo sostenible de toda la comunidad.

La “Agenda 2030” y sus ODS, en consecuencia, se han establecido como el horizonte de metas que los países deben perseguir para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas de las personas en todo el mundo. Es así una agenda de desarrollo que presenta las prioridades a perseguir por todos los países para alcanzar el desarrollo en su seno. Pero no solo. Ella también deviene la agenda a seguir por aquellos países proveedores de ayuda para el desarrollo y, por lo tanto, una guía o estrategia para la ayuda y la cooperación al desarrollo. Así, los países proveedores y financiadores de la cooperación deberán ajustar sus estrategias para incorporar la “Agenda 2030” en el núcleo de ellas.

Con respecto a la aplicación de ésta la Unión Europea (UE) parte con cierta ventaja. Gran parte de sus Estados miembros son países proveedores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo y, en consecuencia, países con alto grado de desarrollo en sus diferentes ámbitos. Igualmente, la UE cuenta con una tradición relevante en la aplicación y promoción del desarrollo sostenible entre sus políticas y estrategias y recoge este principio entre sus principales tratados³. Con ello, se podría decir que la Unión se encontraría en una posición más avanzada en cuanto a la aplicación y promoción de la “Agenda” y del desarrollo sostenible tanto dentro como fuera de sus fronteras con su cooperación al desarrollo.

Sin embargo, si bien la ésta establece unos objetivos y unas metas a lograr hasta 2030, no establece una estrategia clara y precisa de cómo los ODS deben ser entendidos o aplicados, o cuáles deben ser las políticas que los lleven a cabo. Esto deja un amplio margen de interpretación para que cada país o actor que pretenda aplicar y promover los ODS diseñe la estrategia que mejor se adecúe a su contexto.

³ YÁBAR STERLING, A., “El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, Núm. 0, 2004, p. 81.

Para actualizar la estrategia de cooperación al desarrollo al nuevo panorama que la “Agenda 2030” abría, la UE adoptó en junio de 2017 el “Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo”⁴, un documento, entre otros, que establece la estrategia conjunta que la UE y sus Estados miembros seguirán en los próximos años en materia de política de desarrollo. Con éste la UE incorpora la “Agenda 2030” y los ODS a su estrategia de cooperación y establece un nuevo marco común en la materia. En el “Consenso”, la UE y sus Estados miembros presentan su visión colectiva en torno a la cooperación para el desarrollo e interpretan y ajustan la “Agenda” y sus requerimientos a las necesidades y el contexto de la organización.

Este proceso de interpretación del documento de NNUU por parte de la UE y de su cooperación supondrá al menos una adaptación de la misma a la naturaleza y realidad social, económica, política y geoestratégica de la UE. Igualmente podrá implicar que la UE otorgue más relevancia a ciertas ideas que a otras que estén recogidas en la “Agenda” o, que interprete ciertos puntos de una forma diferente.

Alcanzado este punto, **el presente trabajo se propone analizar cuál es la lectura que la estrategia de cooperación para el desarrollo de la Unión hace de la “Agenda 2030”, observando en qué puntos la UE y ésta coinciden o divergen.**

Para responder a este objetivo se hará fundamentalmente un análisis comparativo entre el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, establecido como la estrategia de NNUU en materia de desarrollo, y dos documentos europeos, la comunicación “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible” y el “Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo”, entendiéndolo éste como el documento principal que recoge la visión estratégica más general de la UE en la misma materia. Por tanto, se hará una comparación de estos documentos que recogen la visión y estrategia general a seguir en la cooperación para el desarrollo de las NNUU y de la UE. Dos organizaciones internacionales de naturaleza y objetivos diferentes que, cada una a su modo, comprenden, promueven y lideran los esfuerzos por lograr la prosperidad y el desarrollo de aquellos países menos adelantados.

En el intento por responder a ese objetivo el presente trabajo se dividirá en seis capítulos. Tras esta introducción se encontrará un primer capítulo en el que se contextualizará

⁴ De ahora en adelante también me podré referir a él como el “Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo”, el “Nuevo Consenso”, simplemente como el “Consenso” o a veces como la estrategia europea de desarrollo, al ser uno de los principales documentos comunitarios que la recoge.

brevemente la cooperación internacional para el desarrollo. En él haré una aproximación al concepto de cooperación para el desarrollo y trataré algunos elementos que son constitutivos del mismo. Después, presentaré sucintamente el origen y la evolución histórica de la cooperación para el desarrollo que nos ayude a dibujar el panorama en el cual en 2015 surgirá la “Agenda 2030”.

En el segundo capítulo se hará una contextualización de NNUU y de su papel en el desarrollo, mostrando las principales actuaciones surgidas en el marco de la organización para construir las llamadas agendas internacionales para el desarrollo. Con ello, posteriormente en el capítulo 3, se presentará “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y se hará una contextualización de la misma mostrando sus principales rasgos.

Un cuarto capítulo se enfocará en desarrollar la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, trazando sus orígenes y evolución, presentando sus principales rasgos y finalmente la normativa europea relativa a su cooperación.

El quinto capítulo, va a estar destinado a presentar dos de los documentos de la estrategia europea para el desarrollo que recogen la interpretación que se hará de la “Agenda”: la comunicación “Próximas etapas para un futuro sostenible” y el ya citado “Consenso”. Centrándome sobre todo en el segundo, intentaré destacar aquellos aspectos que hacen referencia al documento de NNUU y que me permitan en el siguiente capítulo hacer una comparación.

El sexto capítulo sería el de carácter más analítico y en el que se haría la comparación entre la “Agenda 2030” y la estrategia europea de cooperación para el desarrollo plasmada en los dos documentos citados. En un primer apartado se abordarán aquellos aspectos en los que las estrategias de desarrollo de NNUU y de la UE más coinciden, y en un segundo aquellos en los que principalmente se diferencian o divergen.

Finalmente, los últimos apartados abordarán las conclusiones e ideas generales extraídas del análisis realizado previamente y la bibliografía y documentación utilizada a lo largo del proyecto.

1. La cooperación internacional para el desarrollo. Aspectos generales

El objetivo del presente capítulo será acercarse a algunos aspectos de la cooperación internacional para el desarrollo de modo que se pueda establecer un contexto que nos ayude posteriormente a comprender mejor cómo la comunidad internacional llegó a la adopción de la “Agenda 2030” en 2015. En él se hará primero una aproximación a lo que se entiende por cooperación para el desarrollo y se explorarán los cambios que el concepto de “desarrollo” ha vivido hasta la adopción de la “Agenda”. Posteriormente se hará un repaso histórico de la cooperación remarcando las líneas más relevantes para el objeto de este trabajo.

1.1. Aproximación al concepto de “cooperación al desarrollo”⁵

Si una persona se acerca a intentar comprender qué es lo que se entiende por “cooperación para el desarrollo” lo primero que encontrará en los diferentes textos de los diversos autores/as es que no existe una definición única del mismo y que éste es un término sujeto a las condiciones del contexto y del devenir histórico en el que surge, y por tanto, en constante evolución. De la misma forma, cooperación al desarrollo es un término polisémico, que contiene varios significados o elementos que adquieren más o menos relevancia según quién y desde qué posiciones lo defina.

Si consultamos el significado de las palabras cooperar, desarrollar y desarrollo en el “Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española”⁶ éste nos dará unas claves para esbozar una primera aproximación.

Cooperar. Obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común.

Desarrollar. Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral; Dicho de una comunidad humana: Progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural.

Desarrollo. Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse; Evolución de una economía hacia mejores niveles de vida.

⁵ En este trabajo se usarán los términos cooperación al desarrollo, cooperación para el desarrollo o simplemente cooperación de manera indistinta para referirse a lo mismo.

⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23ª ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [19-09-2020].

Estas definiciones nos permiten señalar un par de puntos básicos de lo que puede significar este concepto. Un primero es que la cooperación al desarrollo se da entre dos o más actores con diferente nivel de desarrollo, en el que uno, al menos, es un país considerado en vías de desarrollo. El segundo punto hace referencia a que esta cooperación se tiene que dar en materia de desarrollo, es decir, en materias o ámbitos como lo económico, lo social o lo cultural que supongan un aumento, un progreso o una mejora de los niveles de vida del país en desarrollo. Aunque ésta es una aproximación sencilla y precaria al concepto sirve para acercarnos al espíritu de lo que se puede entender por cooperación para el desarrollo.

Aunque elaborada en 1999, una definición básica del mismo es la que enuncian M. Gómez Galán y J. A. Sanahuja⁷:

“La cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible. A través de la cooperación al desarrollo, se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta”

En ella ya se puede apreciar una mayor precisión de quiénes son los actores que suelen participar, con qué finalidades y qué es lo que se entiende por desarrollo, entendido aquí como un progreso económico y social. No obstante, si se quiere hacer una definición más precisa de la misma es también relevante atender a qué es lo que se entiende por desarrollo, la segunda parte del concepto.

Como recoge la profesora S. M. Álvarez Orellana al respecto “La cooperación al desarrollo ha ido modificando sus contenidos de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y la orientación de las relaciones entre los países ricos hacia los pobres”⁸. Es decir, lo que se entiende por cooperación al desarrollo varía en la medida que también cambie lo que se entienda por desarrollo y cuáles sean sus contenidos, cuáles son los valores que imperen sobre el mismo y también de las relaciones que se den en la escena

⁷ GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J.A., *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid, 1999, p. 17.

⁸ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, p. 286.

internacional. Similares opiniones muestran C. Tassara⁹ o L. K. Duarte Herrera y C. H. González Parias¹⁰.

Siguiendo esta idea, la cooperación al desarrollo y su misma definición han ido acompañando y cambiando según aquello que se entendía por desarrollo. Con ello, éste es un término que se carga o descarga de cierto contenido en la medida que ciertos elementos toman más o menos fuerza en el contexto histórico, político o económico, relegando unos elementos a posiciones menos prioritarias y trayendo otros a la luz cuando estos cobran mayor importancia. En consecuencia, si la cooperación cambia lo que entiende por desarrollo, y por tanto, sus prioridades de desarrollo, también cambiará sus objetivos y sus modalidades de cooperación¹¹.

Como apuntan G. Celorio y A. López de Munain¹² “desarrollo” es un concepto amplio en constante debate y que recibe propuestas muy variadas, desde aquellas posiciones que opinan que éste es un asunto exclusivo de países pobres a quienes opinan que éste incumbe a todos. Pero para las autoras lo que caracterizaría al mismo serían dos puntos. Primero, su carácter histórico, queriendo con ello decir que su definición evoluciona de acuerdo al pensamiento y valores que dominan en la sociedad. El segundo punto sería que es una *categoría de futuro*¹³, aludiendo con ello a que cuando se establecen las prioridades de desarrollo lo que se está haciendo es afirmar la visión de futuro que uno quiere.

1.2. Evolución del concepto “desarrollo”

El concepto de “desarrollo” y el debate en torno a su naturaleza contienen múltiples aristas y son de tales dimensiones que difícilmente podrían tratarse para responder al objeto de este trabajo. Pero, no obstante, existen algunos puntos de referencia en la reflexión sobre el desarrollo que han guiado el debate general y que nos permiten ver su influencia sobre las principales organizaciones, encuentros internacionales y documentos relevantes en la materia. A continuación presento las principales reflexiones que se han hecho sobre el concepto de

⁹ Vid. TASSARA, C., “Cooperación internacional y desarrollo: reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Equidad y Desarrollo*, Núm. 27, 2017, p. 9.

¹⁰ DUARTE HERRERA, L. K. y GONZÁLEZ PARIAS, C.H., “Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo”, *Panorama*, Vol. 8, Núm. 15, 2014, p. 118.

¹¹ DUBOIS, A., “Cooperación para el desarrollo”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial y Editorial Hegoa, Bilbao, 2000.

¹² Vid. CELORIO, G. y LÓPEZ DE MUNAIN, A., *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Hegoa, Bilbao, 2007, p. 74.

¹³ Vid. *Ibid.*, p. 74.

“desarrollo”. Observar la evolución y los diferentes rasgos que componen este concepto nos facilitarán una posterior mejor comprensión de la “Agenda 2030” y del desarrollo sostenible.

a) “Desarrollo” como crecimiento económico

En su origen, la cooperación internacional al desarrollo nace en el contexto posterior a la II Guerra Mundial vinculada a la descolonización de África y Asia, a la Guerra Fría y a la idea del “desarrollo” concebido como crecimiento económico¹⁴. El modelo de las sociedades occidentales era el referente y la idea de un crecimiento ilimitado era la que imperaba¹⁵. Los países pobres debían promover la modernización¹⁶ de sus economías a través de la industrialización, de la mejora tecnológica para aumentar con ello su producción de bienes y servicios, esperando que el resultado final fuese un crecimiento económico suficiente para lograr el desarrollo. Los países ricos les ayudarían con recursos financieros y tecnológicos¹⁷. Por lo tanto, en su origen el concepto de desarrollo estuvo ligado a una idea de desarrollo económico, industrialización y aumento de la capacidad productiva. En ella el desarrollo se medía básicamente a través de indicadores como el producto interior bruto per cápita.

b) Enfoque de las necesidades básicas

Tras un periodo de aparente prosperidad económica, la pobreza en los países en desarrollo continuaba y las desigualdades aumentaron¹⁸. La práctica demostró que los beneficios del crecimiento no se extendían a toda la sociedad¹⁹. Así, la llegada de la década de los 70 abrió la crítica a aquellos planteamientos que identificaban el crecimiento económico con el desarrollo²⁰. Como apuntarán K. Unceta y P. Yoldi²¹ entre diferentes sectores surgió la necesidad de medir el desarrollo con otras métricas diferentes a la del crecimiento económico; otros planteamientos pondrían el acento en dar prioridad a las necesidades de los sectores más necesitados. En consecuencia, en esta década surgieron los enfoques de las “necesidades

¹⁴ *Ibid.*, p. 63.

¹⁵ SOTILLO LORENZO, J.A., *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*, 2ª ed., Los libros de Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2012, p.26.

¹⁶ UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, 1ª ed., Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Donostia-San Sebastián, 2000, p. 25.

¹⁷ *Ibid.*, p. 54.

¹⁸ GUTIERREZ, J., “Necesidades básicas”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial-Editorial Hegoa, Bilbao, 2000.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ DUBOIS, A., “Desarrollo”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial y Editorial Hegoa, Bilbao, 2000.

²¹ UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo...*, *op. cit.*, p. 54.

básicas”, poniendo el foco de atención en la necesidad de que las personas de los países más pobres tuvieran ciertas necesidades básicas cubiertas para poder hablar de un verdadero desarrollo²². Con este enfoque la pobreza se ponía en el centro de los problemas, el crecimiento económico debía buscar ahora cierta redistribución de la riqueza para que las personas más pobres pudieran satisfacer las necesidades básicas como la adquisición de bienes de primera necesidad, el acceso a servicios públicos como la educación, la salud o agua, entre otros²³. La preocupación fue inclinándose progresivamente hacia un desarrollo más social.

c) “Desarrollo” como sostenibilidad ambiental

Los últimos años de la década de los 80 y primeros de los 90 fueron de nuevo años fructíferos en la reflexión en torno al desarrollo y trajeron a primera plana diversas formulaciones innovadoras como la del “desarrollo sostenible”. Éste comenzó a tomar fuerza sobre todo a raíz de la publicación del informe “Nuestro futuro común” (1987) en donde por primera vez se formaliza y teoriza el concepto, para posteriormente servir de base en la Conferencia de NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992²⁴ y posteriores y que será tan relevante para la actual “Agenda 2030”. A pesar de la publicación del informe, en años anteriores ya se hizo una llamada de atención con respecto a la intensa explotación de los recursos, a los límites del crecimiento y la necesidad de replantear el desarrollo si no se quería encarar posibles consecuencias no deseadas en un futuro.

Volviendo al concepto, el “desarrollo sostenible” vincula el desarrollo económico y social de los planteamientos anteriores al de la sostenibilidad medioambiental. No habrá desarrollo posible si no se atiende a la dimensión de la sostenibilidad ecológica. El informe “Nuestro futuro común” entenderá por desarrollo sostenible “[...] el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”²⁵, es decir, impone la preocupación intergeneracional en el desarrollo. De igual forma, hoy día este planteamiento hace un llamamiento a situar el desarrollo como un reto de la comunidad global, de todos los pueblos, ya que planeta solo tenemos uno que tenemos que compartir y los retos que afectan al

²² *Ibid.*, p 54.

²³ *Ibid.*, p 54.

²⁴ DUBOIS, A., “Desarrollo”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria...*, *op. cit.*

²⁵ NACIONES UNIDAS. Resolución A/42/ 427, de 4 de agosto de 1987, relativa al Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común, p. 59.

medioambiente son retos que afectarán a todos los países por igual. Este concepto ganará finalmente relevancia a finales de 2015 cuando NNUU y la comunidad internacional adoptan la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en la que más adelante nos detendremos.

d) El ser humano en el centro del “desarrollo”

El segundo planteamiento relevante que surgió también a finales de los 80 y se popularizó en la década de los 90, que añade nuevos elementos al concepto de desarrollo fue el de “desarrollo humano”. Con éste se intenta enfatizar que el principal objetivo del desarrollo no debe ser el crecimiento de las economías sino el ser humano. Importa más la calidad que la cantidad de ese crecimiento²⁶ y, en consecuencia, las personas deben ser el centro de las preocupaciones del desarrollo. Esta visión se extendería sobre todo con la publicación por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del primer “Informe sobre el Desarrollo Humano” en 1990, que presentaba este planteamiento inspirado en los trabajos del economista Amartya Sen²⁷. Tal y como sostienen K. Unceta y P. Yoldi “El Desarrollo Humano se define como el proceso de ampliación de las oportunidades de las personas, entendiendo que dichas oportunidades dependen en lo fundamental de las capacidades y libertades de las que puedan disponer, y del papel que ellas mismas tengan como protagonistas del desarrollo”²⁸. Para que las personas tengan más oportunidades será fundamental desarrollar las capacidades humanas de forma que éstas puedan decidir qué quieren hacer y ser en la vida²⁹. A partir de entonces el desarrollo ha dejado de medirse únicamente a través del bienestar económico y comenzaron a tomarse en cuenta otros factores que incluyesen temas como la salud, la educación, la sostenibilidad o los derechos humanos, que constituían aspectos relevantes para el bienestar de las personas³⁰. Con ello el concepto de desarrollo se va deslizando paulatinamente hacia una visión más pluridimensional del mismo, estableciendo como eje central a las personas y, así, reforzando la dimensión social del mismo.

²⁶ DUBOIS, A., “Desarrollo humano”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial y Editorial Hegoa, Bilbao, 2000.

²⁷ UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 81-82.

²⁸ *Ibid.*, p. 82.

²⁹ SOTILLO LORENZO, J.A., *El sistema de cooperación...*, *op. cit.*, p. 33.

³⁰ DUBOIS, A., “Desarrollo humano”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria...*, *op. cit.*

e) “Desarrollo” y derechos humanos

Como última adición relevante al concepto encontramos el “enfoque de derechos humanos” para visualizar el desarrollo que fue introducido por el PNUD en el 2000³¹. En éste desarrollo y derechos humanos van de la mano y se refuerzan mutuamente. Su objetivo será promover y proteger los derechos humanos³². En consonancia, la cooperación al desarrollo centrará su actuación en el cumplimiento de los derechos de las personas (denominados titulares de derechos), informándolas, educándolas y empoderándolas, y también en reforzar la capacidad de respetar, proteger y garantizar dichos derechos por parte de los gobiernos (garantes de derechos)³³. En el “desarrollo humano” se reconoce un papel fundamental a las personas como actores del desarrollo y por ello será relevante su participación y que se les informe, eduque y empodere para llevar a cabo los programas y mantener el progreso³⁴.

1.3. Origen y evolución de la cooperación para el desarrollo

a) La cooperación tras la Segunda Guerra Mundial (1945-1970)

El inicio de la cooperación para el desarrollo se suele ubicar generalmente tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. La primera actuación a destacar en este sentido será en 1947 con el conocido como “Plan Marshall”³⁵. Una ayuda financiera que Estados Unidos dio a los países europeos para la reconstrucción de sus economías devastadas tras la guerra. En un principio esta ayuda financiera estuvo condicionada a la construcción de economías de libre mercado³⁶ aunque pronto sirvió como herramienta en la naciente confrontación con la Unión Soviética y para intentar evitar la expansión del comunismo. Así, como J. A. Sotillo recoge, la cooperación al desarrollo nacería en forma de ayuda, en la que muchas veces “[...] será como una especie de ‘caballo de Troya’: bajo la apariencia de un buen regalo, se esconde la intromisión en muchos ámbitos de la vida de los receptores”³⁷.

³¹ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, p. 294.

³² *Ibid.*, p. 294.

³³ El enfoque basado en los derechos humanos (s. f.). [Información de la organización]. Fondo de Población de las Naciones Unidas.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, p. 287.

³⁶ SOTILLO LORENZO, J.A., “Capítulo 1. La ayuda al desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría” en Sotillo, J.A. (Dir.), *Antología del Desarrollo*, 1ª ed., Los Libros de la Catarata, Madrid, 2015, p. 18.

³⁷ *Ibid.*, p. 22.

1949 será el año en el que nacerán “oficialmente” los países “subdesarrollados” con el discurso dado por el presidente estadounidense Harry S. Truman y el conocido como “Punto Cuarto”³⁸. En él propondrá la ayuda económica y financiera estadounidense a los *pueblos libres*³⁹ para labrar su propio destino.

Las diferencias entre Estados Unidos y la URSS, las dos principales potencias surgidas tras la guerra, enseguida comenzarán a aflorar y este antagonismo se dejará ver en todos los ámbitos salvo en el militar. La rivalidad entre ellas pronto se convertirá en una rivalidad de bloques, entre un Occidente capitalista y un este socialista. En este contexto, tanto la URSS como EEUU usarán la ayuda para el desarrollo con el objetivo de influir, atraer y mantener las fidelidades de los diferentes países en torno a ellos⁴⁰.

A su vez, en este periodo comienza el proceso de descolonización de diferentes zonas de Asia y África con el consiguiente surgimiento de nuevos países en la arena internacional⁴¹. Este hecho modificó la relación existente entre las antiguas metrópolis y los nuevos países emergentes, no obstante, ello “[...] no impediría el mantenimiento de una fuerte dependencia económica y cultural”⁴² de las antiguas colonias. La llegada de estos países hace más evidente su situación de subdesarrollo: economías débiles, importantes niveles de pobreza, precariedad de sus estructuras y sus reducidas capacidades para promover procesos de modernización y crear desarrollo. Al mismo tiempo, las antiguas metrópolis seguían manteniendo intereses de diferente tipo y no querían perder la influencia que anteriormente tuvieron sobre estos territorios⁴³. Es así, en esta confluencia de intereses, que la cooperación al desarrollo traslada sus objetivos iniciales del continente europeo y se establece como una herramienta en la que los países ricos realizarían transferencias de recursos financieros y tecnológicos hacia los países denominados “pobres” para promover su desarrollo. Sin embargo, como sostendrá J. A. Sotillo “[...] la ayuda al desarrollo será la continuación del colonialismo, por otros medios”⁴⁴.

Como ya he mencionado en el apartado anterior, la concepción de desarrollo que surgirá en este periodo estará ligada a la idea de que para lograrlo es necesario promover el crecimiento económico y la industrialización. Los países ricos ayudarán con sus transferencias a ir en esta dirección. Siguiendo a S. M. Álvarez Orellana, la ayuda se

³⁸ SOTILLO LORENZO, J.A., *El sistema de cooperación... op. cit.*, p. 103.

³⁹ *Vid. Ibid.*, p. 103.

⁴⁰ SOTILLO LORENZO, J.A., “Capítulo 1. La ayuda al desarrollo...”, *op. cit.*, p. 23.

⁴¹ UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo... op. cit.*, p. 19.

⁴² *Ibid.*, p. 19.

⁴³ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁴ SOTILLO LORENZO, J.A., *El sistema de cooperación... op. cit.*, p. 121.

canalizará a través de proyectos de forma jerárquica, con abundancia de estadísticas, mediante análisis externos y con escasa consideración del contexto del país receptor⁴⁵. Será una etapa en donde la cooperación al desarrollo se guiará más según las necesidades de política exterior de los países del norte que por verdaderos objetivos de reducción de la pobreza⁴⁶.

El papel principal de la cooperación al desarrollo en esta época lo tendrán los estados, predominando la ayuda bilateral sobre la multilateral, a la vez que lo complementan la presencia de diferentes organizaciones internacionales, donde las más relevantes en la materia serán aquellas del sistema de NNUU, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁴⁷. Es una época en la que comienzan a crearse las principales agencias nacionales de desarrollo y en la que tomará forma la cooperación al desarrollo de la Unión Europea⁴⁸, muy vinculada a los países africanos. La arquitectura internacional para promover el desarrollo se consolida entre diferentes organizaciones internacionales, bancos y agencias estatales al abrigo de las teorías económicas desarrollistas⁴⁹. Sin embargo, aun siendo tan joven la cooperación para el desarrollo comenzaría a recibir críticas desde algunos países del Sur, sobre todo de aquellos que se reunirían en torno a la Conferencia Afroasiática de Bandung en 1955. Como Unceta y Yoldi argumentarán, estos países cuestionaban los efectos de determinada cooperación al desarrollo y “[...] su posible papel como instrumento para perpetuar las relaciones de dependencia entre donantes y receptores”⁵⁰ a la vez que se criticaba “[...] acerca de las desiguales repercusiones que el comercio Norte/Sur representaba para uno y otro grupo de países”⁵¹.

b) Nuevos planteamientos en la cooperación y la década neoliberal (1970 -1990)

La década de los 70 se inicia con una mayor presencia de las organizaciones internacionales en la materia, un aumento de los volúmenes de la ayuda⁵² y un crecimiento económico que se dio durante las dos décadas anteriores. A pesar de ello las desigualdades entre países ricos y pobres siguieron aumentando, no se creó tanto empleo como para extender

⁴⁵ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, p. 290.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 290.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 289.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 288.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 289.

⁵⁰ UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo...*, *op. cit.*, p. 35.

⁵¹ *Ibid.*, p. 35.

⁵² ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, p. 290.

la riqueza y los beneficios del crecimiento no llegaron a todos los sectores sociales⁵³. Una crítica que recibe la cooperación y ayuda de este periodo es que se centraron mucho en sectores de bajo impacto en la estructura económica y fueron más bien dirigidas satisfaciendo los intereses geoestratégicos de los países donantes⁵⁴. Vemos así que la voluntad del estado donante sigue prevaleciendo.

La situación del desarrollo económico fue recogida por el llamado “Informe Pearson” (1969), el análisis más amplio que se realizó hasta la época en la materia, surtiendo un importante debate en los primeros años de la década⁵⁵. Sintetizando, en él se recomendaba, entre otros aspectos, tres que nos interesa recalcar: realizar un cambio sustancial en la estrategia global de cooperación al desarrollo para adecuarla a las demandas de los países en vías de desarrollo; alcanzar el hoy tan reiterado 0.7% del producto nacional bruto en AOD; y se hacía la propuesta de un concepto de desarrollo en virtud del cual la cooperación debía perseguir la reducción de las desigualdades además de buscar otros mecanismos que la transferencia de fondos, poniendo el acento en buscar nuevas relaciones entre los países⁵⁶.

Ante este contexto surgirán las principales rupturas con los planteamientos economicistas. Diferentes lecturas pretenden trascender la medición del desarrollo habitual y centran sus análisis en la distribución del ingreso, otras sitúan en el centro del desarrollo la necesidad de los grupos y sectores menos favorecidos⁵⁷. No obstante, el crecimiento económico sigue siendo la piedra angular de estos posicionamientos para reducir la pobreza⁵⁸. Es en este magma de reflexiones y debates sobre el desarrollo cuando surge el ya citado “enfoque de las necesidades básicas”, que coincide a su vez con las primeras reflexiones que demandan mayor atención a la presencia de la mujer en el desarrollo.

Un último aspecto que caracterizará a este periodo serán dos situaciones que repercutirán sobre la cooperación al desarrollo y sus actuaciones. La primera es la crisis del petróleo que acaecerá en 1973 con el consiguiente aumento de la inflación y el desempleo en los países industrializados⁵⁹. Este suceso tendrá como efecto que se comience a centrar el debate más en la solución de la crisis económica que en los retos del desarrollo⁶⁰. La otra

⁵³ UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁵ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, p. 290.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 290-291.

⁵⁷ UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo...*, *op. cit.*, p. 54.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 54.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 60.

⁶⁰ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, p. 292.

situación relevante será cuando en la década de los 80 algunos países de América Latina y África experimentan problemas para pagar sus deudas públicas. En una época marcada por el auge del liberalismo y la promoción del mercado, las soluciones dadas por el Fondo Monetario Internacional, la institución que condujo el proceso de renegociación de las deudas, fueron las políticas de ajuste y las reformas económicas⁶¹. Las consecuencias que ello tuvo fueron básicamente la reducción de la estructura estatal, del gasto público y social y, con ello, la capacidad del estado para promover el desarrollo⁶². Esta situación junto a otros factores hizo que los 80 fueran bautizados como la *década perdida para el desarrollo*⁶³.

c) Fin de la Guerra Fría y entrada del XXI (1990-XXI)

Esta nueva etapa se inaugura simbólicamente con la caída de la URSS y el fin de la confrontación entre Occidente y el bloque del este, hecho que produjo que la ayuda se diese menos por motivos poscoloniales e intereses ideológicos⁶⁴. Es una época en la que la ONU promueve diferentes cumbres que van dando forma y coherencia a la cooperación al desarrollo llevando a cabo encuentros en torno a temas como el medio ambiente, población o la participación de la mujer en el desarrollo.

Se dan elaboraciones relevantes en el plano teórico y metodológico con el surgir de planteamientos que proponían la necesidad de reforzar la capacidad institucional para el desarrollo de los Estados y la elaboración de los conceptos de “desarrollo humano” y “desarrollo sostenible”, mencionados en el apartado anterior⁶⁵. Los planteamientos institucionalistas señalan que el desarrollo económico y social dependerá más bien de la calidad de las instituciones gubernamentales⁶⁶. Una de las prioridades para los donantes será entonces mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos receptores de ayuda fomentando reformas económicas y políticas incentivando la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno⁶⁷.

Con el “desarrollo humano” y el “desarrollo sostenible” emergen las personas y el medio ambiente como preocupaciones centrales a abordar por el desarrollo. El concepto comienza

⁶¹ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, p. 292.

⁶² *Ibid.*, pp. 292-293.

⁶³ Vid. UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo...*, *op. cit.*, p. 73.

⁶⁴ PRADO LALLANDE J.P., “El desarrollo y la cooperación internacional en el nuevo orden mundial” en Sotillo, J.A. (Dir.), *Antología del Desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2015, p. 134.

⁶⁵ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, pp. 293-294.

⁶⁶ PRADO LALLANDE J.P., “El desarrollo y la cooperación...”, *op. cit.*, p. 134.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 135.

así a abarcar más campos a raíz de las nuevas reflexiones y transita hacia un desarrollo más pluridimensional. También surgen nuevas propuestas para medirlo como el Índice de Desarrollo Humano que integra otras variables más allá de la económica para intentar medir el bienestar humano⁶⁸.

De nuevo, la entrada del 2000 será testigo de cambios relevantes en la cooperación internacional que, a su vez, serán significativos para el objeto de estudio de este trabajo en tanto que marca el contexto inmediato en el que surgirá la “Agenda 2030”. Inicia una década que trae consigo la elaboración del “enfoque de derechos humanos” como un marco conceptual para el “desarrollo humano” que pone su atención en la promoción y cumplimiento de tales derechos. Tal y como sintetiza Álvarez Orellana,

“El enfoque permite la incorporación de principios tales como la participación, la no discriminación y la rendición de cuentas, en la programación del desarrollo. En un enfoque basado en los derechos humanos, las actividades de desarrollo deben contribuir a la realización de esos derechos, a aumentar la capacidad de las personas para reivindicar sus derechos y la de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones”⁶⁹

En el 2000 la agenda internacional para el desarrollo dará un paso relevante con la aprobación en la Asamblea General de NNUU de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a través de la “Declaración del Milenio”, que fue firmada por 189 países. En opinión de J. P. Prado Lallande este documento habrá supuesto avances hacia la institucionalización de una agenda global de cooperación internacional al desarrollo ya que, entre otros aspectos, ayudaría a fijar objetivos *prioritarios, comunes y mesurables*⁷⁰ a promover por todos los gobiernos y organizaciones. La agenda internacional se sigue comprometiendo con la pobreza como objetivo principal (ODM 1) y a su vez incorpora otros destinados a avanzar en temas como la educación (ODM 2), igualdad de género (ODM 3) o “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” (ODM 7).

Entrado el nuevo siglo se celebrarán una serie de encuentros internacionales destinados a seguir mejorando la coordinación y financiación en la cooperación al desarrollo. Cabe mencionar entre estos encuentros la adopción en 2005 del “Consenso Europeo sobre desarrollo” por parte de la UE para coordinar las políticas de cooperación internacional de la organización y sus Estados miembros.

⁶⁸ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, p. 294.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 295.

⁷⁰ *Vid.* PRADO LALLANDE J.P., “El desarrollo y la cooperación...”, *op. cit.*, p. 140.

En el transcurso desde la adopción de los ODM hasta el 2015, cuando se adopta la “Agenda 2030”, nuevos fenómenos habrán cambiado el contexto internacional. J.A. Alonso⁷¹ recoge varias características del contexto emergente que, en cierta forma, influirán en la posterior elaboración de la “Agenda 2030”. El mundo en desarrollo deviene en este periodo más heterogéneo y habrá países que diferirán mucho en cuanto a niveles de desarrollo. Muchos de ellos seguirán padeciendo pobreza y otros también violencia, fragilidad y crisis humanitarias.

La geografía de la pobreza también habrá cambiado, situándose ésta mayormente entre los países clasificados como de renta media. Al respecto J. A. Sanahuja y S. Tezanos apuntarán la paradoja del fenómeno, ya que se habría reducido la extrema pobreza en el mundo pero la desigualdad al interior de los países habría aumentado⁷².

El mundo presenta cada vez más rasgos de multipolaridad y complejidad con el surgimiento de diversas potencias del mundo en desarrollo con capacidad de influir en las dinámicas regionales e internacionales. Con su ascenso, la cooperación revitaliza modalidades de cooperación menos verticales y que implican la participación de diferentes actores de los tradicionales, a la vez que reivindican mayor protagonismos en la gobernanza global. Asimismo Sanahuja y Tezanos apuntan a “[...] la difusión del poder a actores no estatales, y su dispersión en estructuras y mercados donde no existiría control público efectivo”⁷³, contribuyendo a erosionar la agencia de los diferentes actores, especialmente la de los Estados.

Por último, Alonso señala que se encontraría la mayor relevancia de los bienes públicos de carácter global como la gestión del cambio climático o el establecimiento de un mercado más abierto y justo, que demandarían una mayor y más coordinada acción colectiva.

Ante esta situación de fondo, entre 2010 y 2015 se intensifican los contactos en el marco de las NNUU para elaborar una agenda que abarcara el periodo posterior a 2015, tras el fin de los ODM. Es así que en 2015, tras largos debates internacionales y diferentes planteamientos, la Asamblea General de NNUU presenta una propuesta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para la nueva agenda de desarrollo que sería aprobada el 25 de

⁷¹ ALONSO, J. A., “Capítulo 5. La nueva arquitectura del sistema de cooperación para el desarrollo”, en Sotillo, J.A. (Dir.), *Antología del Desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2015, pp. 300-304.

⁷² SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad*, Vol. 54, Núm. 2, 2017, pp. 533-555.

⁷³ *Ibid.*, p. 537.

septiembre con el respaldo de los 193 miembros de NNUU⁷⁴. Una agenda a aplicar por todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, que giraría en torno a los planteamientos del “desarrollo sostenible” y que integraría en su seno las tres dimensiones del desarrollo, es decir, la económica, la social y la medioambiental.

En este contexto, con la “Agenda 2030” y los ODS como principal referencia internacional en cuanto a prioridades de desarrollo, la Unión Europea adopta en junio de 2017 el “Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo”, estableciendo con él un marco de acción conjunta entre la organización y los Estados miembros en materia de desarrollo. “Se trata de la respuesta de la UE a las tendencias y desafíos mundiales del momento, alineando la acción exterior de la UE a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”⁷⁵. Así, el documento integra la “Agenda 2030” y sus requerimientos dentro de la estrategia general de cooperación al desarrollo de la organización. No obstante, a pesar de que la Unión alinee su acción exterior con la “Agenda” de NNUU, la primera es una organización de naturaleza, tipología de miembros y objetivos que difiere de manera importante de NNUU. Es por ello que la lectura que la Unión Europea haga de la “Agenda 2030” será también, probablemente, diferente. Analizar de qué manera la estrategia de cooperación para el desarrollo de la UE comprende ese documento puede ser relevante para descubrir tanto las potencialidades o las limitaciones de la propia “Agenda” como de la Unión.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 534.

⁷⁵ COMISION EUROPEA. Comunicado de prensa, de 7 de junio de 2017, “El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo - la UE y los Estados miembros firman una estrategia conjunta para erradicar la pobreza”.

2. Las Naciones Unidas y su papel en la cooperación al desarrollo

2.1. La cooperación internacional para el desarrollo de las NNUU

La traumática experiencia de la Segunda Guerra Mundial despertó un fuerte sentimiento de vivir en paz y armonía entre los pueblos. Los gobernantes de los países vencedores compartían el sentimiento y la necesidad de aunar esfuerzos por crear nuevos marcos institucionales en el que dar encaje a las nuevas relaciones surgidas entre los Estados. Es así que el fin de la guerra supuso un momento histórico en las relaciones internacionales con la adopción en 1945 de la “Carta de las Naciones Unidas” por parte de las 51 naciones Aliadas vencedoras del conflicto. Con ella surgiría la Organización de las Naciones Unidas reemplazando a su antecesora, la Sociedad de Naciones, para constituirse posteriormente como la organización multilateral de cooperación internacional más importante y universal⁷⁶ habida hasta el momento.

En su inicio la Organización estaba compuesta por las 51 naciones firmantes de la “Carta”, número que ha ido aumentando progresivamente acompañando a los acontecimientos internacionales hasta llegar en la actualidad a reunir 193 países, prácticamente la mayoría de Estados soberanos que son reconocidos internacionalmente. A pesar de tener ciertos requisitos para adherirse a la organización, se podría decir que su vocación es universal y que su pretensión es prácticamente la de reunir en su seno al máximo de Estados posible, independientemente de su tamaño, población o su PIB. Este aspecto quedaría materializado en la Asamblea General, órgano plenario de la ONU encargado de acoger las deliberaciones entre países y que constituiría un auténtico foro mundial⁷⁷. En ella cada Estado dispondrá de un voto como reflejo del principio de igualdad soberana en el que se basa la organización.

Los Estados firmantes de la “Carta” se comprometen en su Preámbulo principalmente “[...] a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”⁷⁸, a observar el valor y los derechos fundamentales de la persona humana, a crear condiciones para que se mantengan la justicia y el respeto de los tratados y del derecho, y “[...] a promover el progreso social y a

⁷⁶ DUBOIS, A., “Naciones Unidas”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial y Editorial Hegoa, Bilbao, 2000.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas, Preámbulo.

elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”⁷⁹. Se puede ya observar con este fragmento inicial del documento un avance de lo que podrán ser las finalidades generales de la organización, con la principal y esencial prioridad de mantener la paz y, posteriormente, de promover el progreso social y de elevar el nivel de vida. Esta será la primera referencia que abrirá un espacio a la organización para poder actuar en el campo de la cooperación al desarrollo y así “[...] emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”⁸⁰.

No obstante, si queremos ver cómo la ONU fundamenta su cooperación en la materia hemos de repasar los propósitos de la misma, es decir, aquellas razones por las cuales los miembros iniciales fundaron la organización. Siguiendo a G. Garzón Clariana “Los propósitos y los principios son, pues, las ideas básicas que han de orientar la actuación de los órganos y de los miembros de las Naciones Unidas”⁸¹ y éstos saldrán recogidos en el artículo 1 de la “Carta”⁸²:

“1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz [...];

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”

En el primer propósito se reitera y enfatiza que el objeto principal de la organización será el de mantener la paz y la seguridad internacionales y que, para ello, la ONU podrá tomar las medidas de diferente tipo que considere oportunas. Éste será uno de los rasgos más definitorios de la naturaleza de la organización. Posteriormente, un segundo propósito menciona la cooperación amistosa entre los pueblos respetando su libre determinación como vía para fortalecer la paz. Y el punto que más nos interesa resaltar para el objeto de este

⁷⁹ *Ibid.*, Preámbulo.

⁸⁰ *Ibid.*, Preámbulo.

⁸¹ GARZÓN CLARIANA, G., “Capítulo IX. Los Propósitos y los Principios de las Naciones Unidas”, en Díez de Velasco M., *Las organizaciones internacionales*, 14ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2006, p. 160.

⁸² NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas, art. 1.

estudio será el artículo 1.3 en el que se fundamentará la cooperación al desarrollo de las Naciones Unidas.

Este artículo alude a la capacidad de la ONU a través de la cooperación para actuar y trabajar en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en la promoción de los derechos humanos. Es así que en virtud de este artículo de la “Carta” se enuncia el principio por el cual la ONU podrá promover actuaciones de cooperación en una serie de materias que “[...] presentan como denominador común el de referirse al progreso, es decir, al incremento del bienestar de la población de cada Estado”⁸³, que normalmente tiende a concretarse en la cooperación para el desarrollo.

De igual forma, la política de desarrollo se perfila con más claridad en el Capítulo IX de la “Carta”, dedicado a la “Cooperación internacional económica y social”, más concretamente en lo recogido en el artículo 55, en donde la cooperación al desarrollo quedaría vinculada y subordinada al propósito principal de crear unas condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para tener relaciones pacíficas entre naciones:

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”⁸⁴

Es en este punto en donde se presentan diferentes campos en los cuales la cooperación al desarrollo de las NNUU actuará, desde áreas como la economía o lo sanitario hasta otras como la cultura o la educación. Será a raíz de esta preocupación inicial por promover el progreso y el desarrollo que el sistema de Naciones Unidas irá extendiendo sus actividades y abarcando cada vez más campos, a la vez que amplía su estructura a través de fondos, programas, órganos subsidiarios y organismos especializados.

⁸³ GARZON CLARIANA, G., “Capítulo IX. Los Propósitos...”, *op. cit.*, p. 165.

⁸⁴ NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas, art. 55.

Finalmente, el artículo 56 sería el último de los artículos relacionados con la cooperación al desarrollo en el que se recogería el compromiso de los países miembros de tomar medidas en cooperación con las NNUU para la consecución del objetivo de promover mejores condiciones de progreso y de desarrollo, que generalmente se traduce en la promoción del desarrollo en los países menos adelantados.

Habiendo dicho esto, una última nota al respecto sería para resaltar lo enunciado anteriormente en el artículo 1.4 de la “Carta”. En él se alude al propósito de establecer las NNUU como un espacio donde armonizar los esfuerzos de los diferentes países para lograr los propósitos comunes. Así, la organización se asentaría en cierta forma como el organismo internacional “legítimo” que debería reunir y coordinar las iniciativas de los diferentes países para los propósitos que le han encomendado. En este sentido, es destacable la opinión de Garzón Clariana al respecto, “La presencia de tal propósito se explica en vista de la descentralización, sobre todo funcional, que prevé la propia Carta especialmente en el contexto de las funciones relativas a la cooperación para el progreso”⁸⁵, para más adelante añadir, “Por otra parte, las Naciones Unidas no son únicamente centro armonizador de los esfuerzos de los Estados para el logro de los propósitos, ni se limitan a ser un mecanismo más para su consecución, sino que, en determinados ámbitos, la Carta atribuye de forma explícita a la Organización la responsabilidad principal para ello, debiendo las demás organizaciones internacionales y los Estados respetar esa principal responsabilidad”⁸⁶.

2.2. El camino hacia la construcción de las agendas internacionales para el desarrollo

Tras haber hecho este breve repaso de los fundamentos en los que se basa la cooperación al desarrollo de las NNUU, es fácil comprender que la organización haya devenido a lo largo de los años, desde su fundación hasta hoy, el principal espacio donde la comunidad internacional intenta alcanzar acuerdos en materia de desarrollo. Actualmente el documento más relevante en este ámbito adoptado por la comunidad internacional en el marco de la organización es la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Este documento marca la agenda y la estrategia general que las NNUU y los Estados miembros deben seguir para alcanzar el desarrollo sostenible hasta 2030. A pesar de haber sido numerosas veces calificado como un acuerdo histórico, la “Agenda” es solamente el último gran documento adoptado en cuanto a la estrategia de desarrollo en el marco de la organización, pues el intento de

⁸⁵ GARZON CLARIANA, G., “Capítulo IX. Los Propósitos...”, *op. cit.*, p.166.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 166.

promover una agenda y estrategia internacional común en la que se involucren los diferentes países tiene una larga tradición que se remontaría posiblemente hasta la adopción del Primer Decenio de las NNUU para el Desarrollo en 1961. A continuación se hará un breve repaso de las actuaciones realizadas en el marco de las NNUU para comprender el papel que ha jugado y aún juega en la promoción del desarrollo, y así facilitar la comprensión de la “Agenda 2030”.

La actividad de la ONU en el desarrollo ha sido amplia y diversa desde su origen, ha abarcado diferentes ámbitos, elaborado diferentes estrategias y enfoques, acogido numerosas cumbres entre los máximos representantes de los Estados y establecido los principales compromisos que los gobiernos han tenido que acatar. Esto en un proceso de constante evolución y adaptación al contexto internacional que también ha impuesto nuevos equilibrios en la Asamblea General, órgano competente para fijar las directrices a seguir, y por tanto, la actuación de la Organización ha dependido de manera importante del carácter de los Estados y las actitudes políticas adoptadas en este órgano.

En opinión de V. Abellán no se podría hablar estrictamente de una estrategia clara de cooperación al desarrollo de la organización hasta los años 60⁸⁷. No obstante, sí que podemos señalar algunas actuaciones que van en la dirección o que guardan una estrecha relación con la materia antes de esa fecha, como son los esfuerzos hechos por parte de la ONU para configurar el Derecho de los Derechos Humanos o la aprobación de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” por parte de la Asamblea General en 1948.

La conferencia de Bandung de 1955 y los diferentes encuentros entre los países del Sur enseguida tuvieron efecto sobre la Asamblea General y sobre la posibilidad de poner en la agenda los temas de desarrollo que, sobre todo, empiezan a sentirse a partir de la década de los 60. Se inicia en esta época una serie de resoluciones que comenzarán a dar forma a la estrategia de cooperación para el desarrollo de la ONU⁸⁸, con especial mención a las Resolución 1514 de 1960, que en palabras de A. Dubois, “[...] proclamaba que la dominación colonial atentaba contra los derechos humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la paz y

⁸⁷ ABELLÁN HONRUBIA, V., “Capítulo XV. La cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico y social (I)” en Díez de Velasco M., *Las organizaciones internacionales*, 14ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2006, p. 313.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 314.

cooperación mundiales”⁸⁹. En este sentido, la organización focalizará parte de sus esfuerzos en apoyar los procesos de descolonización.

Posteriormente, las principales actuaciones de la ONU que irán en el sentido de diseñar una estrategia de desarrollo serán las resoluciones que establecen los decenios de NNUU para el desarrollo, siendo el primero el de 1960-1970⁹⁰. Como sostendrá V. Abellán Honrubia, el objetivo principal de esta década se basó en que el crecimiento de la economía y el progreso social de los países se sostuviesen por sí mismo⁹¹. Fue la época en la que también se crearon organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o la Conferencia de Comercio y Desarrollo.

El segundo decenio para el desarrollo (1970-1980) hará notar que la responsabilidad principal para lograr el progreso recae sobre los propios países en desarrollo, sin embargo, estos no podrán alcanzar las metas de desarrollo pactadas tan rápidamente porque carecen de recursos y necesitaran de políticas económicas y comerciales más favorables por parte de los países desarrollados⁹². 1970 también sería el año en que la ONU adopta el objetivo de dedicar el 0.7% del PNB de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo como referente, de acuerdo con la propuesta hecha un año antes por el “Informe Pearson”, y unos años más tarde se adoptará también la propuesta a favor de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) con el que se hacía una llamada para modificar profundamente las relaciones económicas internacionales⁹³. Digno de destacar en esta década será la celebración de la primera Conferencia Internacional sobre el Medio Humano en 1972, como un primer paso de las NNUU en los temas ambientales.

Entrada la década de los 80 se inicia el tercer decenio de NNUU para el desarrollo, manteniendo algunos de los objetivos del decenio anterior, pero esta vez recogiendo también varios de los puntos presentes en la propuesta de NOEI. Abellán sintetiza la estrategia de este decenio sosteniendo que la concepción central era la de una economía mundial interdependiente, por lo que la consecución de los objetivos de desarrollo marcados se consideraba responsabilidad de todos los gobiernos⁹⁴. Digno de destacar en estos años será la resolución sobre el “Derecho al desarrollo” adoptada en 1986, que sin duda enfatizará la

⁸⁹ DUBOIS, A., “Naciones Unidas”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria...*, *op. cit.*

⁹⁰ ABELLAN HONRUBIA, V., “Capítulo XV. La cooperación internacional...”, *op. cit.*, p. 314.

⁹¹ *Ibid.*, p. 315.

⁹² *Ibid.*, p. 316.

⁹³ DUBOIS, A., “Naciones Unidas”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria...*, *op. cit.*

⁹⁴ ABELLAN HONRUBIA, V., “Capítulo XV. La cooperación internacional...”, *op. cit.*, p. 318.

importancia del compromiso con el desarrollo de los países menos ricos, pero, como sostiene J. A. Sotillo⁹⁵, presentará ciertas dificultades para la interpretación de su contenido. Será también la época en la que surgirá el concepto de desarrollo sostenible sobre todo con la publicación en 1987 del informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo llamado “Nuestro Futuro Común”, en el que se hace un llamamiento por lograr un desarrollo compatible con las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones.

La Asamblea General adopta un cuarto decenio que comenzaría en los 90, no obstante, en esta época nos interesan más los acuerdos internacionales que se alcanzarán en diferentes ámbitos relacionados con el desarrollo dado que es aquí cuando se puede apreciar mejor las influencias que, posteriormente, la “Agenda 2030” tendrá. Será relevante mencionar que en esta década, fruto de reflexiones hechas en los años anteriores, el desarrollo comienza a vincularse progresivamente con las necesidades sociales y con el medioambiente, dando lugar, como ya hemos mencionado, a los conceptos de “desarrollo humano” y de “desarrollo sostenible”. Los objetivos y políticas del decenio anterior vinculados a la economía se mantienen y adquieren importancia temas como la erradicación de la pobreza, el hambre y mejorar el desarrollo en los ámbitos particulares de la educación y de la salud, partiendo del presupuesto de que cada país es responsable de su propio desarrollo⁹⁶.

Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, los 90 es una década en la que las NNUU promueven grandes conferencias sobre diversos temas. En el contexto internacional, la disolución de la URSS a principios de la década y el fin de la tensión entre los dos grandes bloques implicó que el principal motivo para dar la ayuda externa se debilitase. Esta situación supondría a su vez el inicio de un momento de reflexión y cambios en la cooperación al desarrollo de las NNUU. En este trasfondo la serie de grandes conferencias⁹⁷ que tuvieron lugar durante los 90 representaron, como argumenta B. Jenks, “[...] significativos intentos de definir metas y objetivos claros con los cuales la comunidad internacional pudiera comprometerse. Si bien cada objetivo debía traducirse en una acción nacional, en su conjunto se definían y establecían en términos globales”⁹⁸. Entre ellas cabe destacar la Conferencia de

⁹⁵ SOTILLO LORENZO, J.A., *El sistema de cooperación...*, *op. cit.*, p. 137.

⁹⁶ ABELLAN HONRUBIA, V., “Capítulo XV. La cooperación internacional...”, *op. cit.*, p. 318.

⁹⁷ Como ejemplo relevante de éstas tenemos la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (New York, 1990), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992), la de Derechos humanos (Viena, 1993), la de Población y el Desarrollo (Cairo, 1994), sobre la Mujer (Beijing 1995), sobre Asentamientos Humanos (Estambul, 1996), entre otras.

⁹⁸ JENKS, B., “Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas. Las raíces de una agenda de reforma”, en Ocampo, J. A. (Ed), *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2015, p. 220.

las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que tuvo lugar en Rio de Janeiro en 1992. En ella se adoptaría el “Programa 21”, una estrategia amplia en donde se concretaban los ámbitos y pautas que se deberían seguir para la aplicación del desarrollo sostenible⁹⁹. Al respecto, resulta interesante mencionar las palabras enunciadas por el antiguo Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali: “[es el] primer acuerdo internacional en el que se expresa en el más alto nivel un consenso mundial y un compromiso político de acción en materia de medio ambiente y progreso económico enmarcado en un programa de desarrollo sostenible”¹⁰⁰.

El “Programa 21” fue el primer paso en el que la comunidad internacional establecía unos objetivos de desarrollo global alrededor de diversos ámbitos, y desde entonces éste sería la base sobre la cual se fundamentarían las acciones de las NNUU en materia económica, social y de cooperación al desarrollo¹⁰¹. El primer paso hacia las agendas internacionales de desarrollo había sido tomado. En opinión de Jenks, la medición del rendimiento y el impacto a través de objetivos y metas vendría a constituir un nuevo argumentario en favor de la asistencia en ausencia de objetivos claros de política exterior de los países¹⁰². Con todo, en palabras de J. A. Sotillo, este periodo “[...] a pesar de todas sus insuficiencias, vistas en perspectiva se pueden considerar como parte de un incipiente tejido internacional que tiene a la humanidad en su conjunto, y los problemas que le afectan de forma global, como centro de atención”¹⁰³.

La llegada del 2000 se inauguró con nuevos e importantes acuerdos en la materia, primero con la “Declaración del Milenio” aprobada por la Asamblea General, recogiendo los principales retos a abordar y, un año después, estableciendo los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, objetivos que servirían de inspiración a la posterior “Agenda 2030”. En éstos se recogieron los resultados de los diferentes debates y conferencias habidas durante la década de los 90 y se establece un compromiso que recoge 8 objetivos a cumplir hasta 2015, teniendo como principal propósito la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. En los ODM ya encontramos un claro antecedente de la “Agenda”, objetivos acotados y medibles, 18 metas y 48 indicadores que ayuden a seguir el desarrollo de los objetivos y una hoja de ruta que tanto las políticas nacionales y las de cooperación deberían seguir para la satisfacción de las

⁹⁹ ABELLÁN HONRUBIA, V., “Capítulo XV. La cooperación internacional...”, *op. cit.*, p. 315.

¹⁰⁰ Citado en ABELLÁN HONRUBIA, V., p. 315.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 315.

¹⁰² JENKS, B., “Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas...”, *op. cit.*, p. 221.

¹⁰³ SOTILLO LORENZO, J.A., *El sistema de cooperación...*, *op. cit.*, p. 167.

necesidades de los países menos adelantados¹⁰⁴. Sin embargo, los ODM no han estado exentos de crítica, siendo acusados, entre otros aspectos, de ser un acuerdo de mínimos que no reflejan la complejidad de los retos del desarrollo, de centrarse en exceso en la pobreza o de haber sido diseñados de una manera vertical desde los donantes hacia los receptores¹⁰⁵.

El plazo para cumplir los ODM se iba acercando y los datos ilustraban que a pesar de los logros alcanzados en algunos ámbitos aún quedaban otros pendientes por trabajar, como lo muestran A. Ayuso y M. Forero¹⁰⁶ con la presentación de datos de diferentes informes y autores que recogen tanto logros como carencias de los ODM. Durante este tiempo la cooperación al desarrollo se nutrió de diferentes encuentros internacionales que tuvieron lugar tanto dentro como fuera del marco de las NNUU¹⁰⁷, donde conceptos como la coordinación, la coherencia o la complementariedad estarán presentes en la búsqueda de una mayor calidad de la ayuda al desarrollo¹⁰⁸. De la misma manera, la situación internacional ira cambiando progresivamente y entrando en la segunda década del XXI el contexto será diferente que aquel en el que surgieron los ODM. A los aspectos que nos hemos referido en el capítulo anterior de la mano J. A. Alonso, habría que sumarles los que añaden Ayuso y Forero¹⁰⁹ derivados de la creciente globalización: desempleo, fenómeno de los refugiados, desigualdad... que cada vez más reclamarían recalibrar las prioridades de la cooperación, superar las debilidades o carencias de la agenda anterior y buscar compromisos que implicasen a los diferentes países.

Alrededor del 2012, sobre todo tras la Conferencia de Rio +20, se abriría una etapa de reflexión y diálogo para abordar los nuevos objetivos de desarrollo posteriores a los ODM, teniendo lugar un proceso plural de consultas y debates entre diferentes actores en varios países y sobre diversas temáticas¹¹⁰. Como aspecto relevante a señalar, en el marco de las NNUU se creó el Grupo de Trabajo Abierto (GTA) con el objetivo de diseñar los próximos objetivos de desarrollo. Tras un proceso de encuentros, reflexión y debate, la Asamblea General presenta en 2015 una propuesta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, cercana a

¹⁰⁴ AYUSO, A. y FORERO, M., “El Camino hacia la Agenda 2030”, en *Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica*, CIDOB [Dossier], 2017.

¹⁰⁵ CANTILLO, V., “La cooperación internacional post 2015; La transición de los ODM a los ODS”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 1, Núm. 2, 2014, p. 252.

¹⁰⁶ AYUSO, A. y FORERO, M., “El Camino hacia la...”, *op. cit.*

¹⁰⁷ ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a...”, *op. cit.*, pp. 296-297.

¹⁰⁸ SOTILLO LORENZO, J.A., *El sistema de cooperación...*, *op. cit.*, p. 192.

¹⁰⁹ AYUSO, A. y FORERO, M., “¿En qué consisten los ODS?”, en *Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica*, CIDOB [Dossier], 2017.

¹¹⁰ *Ibid.*

aquella que haría el GTA y que finalmente sería aprobada por el conjunto de países miembros de las NNUU¹¹¹. En esta propuesta la Asamblea General aprobaría finalmente el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, una estrategia de desarrollo basada en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, la social, la económica y la medioambiental, que continúa con el objetivo esencial de acabar con la pobreza pero que, a su vez, hace una propuesta de desarrollo más abarcadora y ambiciosa que las estrategias anteriores. Además, como complemento a este documento se adoptó en julio del mismo año la “Agenda de Addis Abeba” en la Conferencia de NNUU de Financiación del Desarrollo, haciendo un llamamiento para redefinir y adaptar los mecanismos de financiación a la nueva agenda de desarrollo, y también el Acuerdo de París contra el Cambio Climático, en el que se propone realizar mayores esfuerzos para combatir el cambio climático.

Con ello, según recoge J. A. Sanahuja siguiendo la idea de R. Jolly, L. Emmerij, T. G. Weiss, la “Agenda 2030” y los ODS “[...] se sitúan al final de una larga serie de metas globales que Naciones Unidas ha venido adoptando desde la “primera década del desarrollo”, iniciada en 1960, con el propósito de movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos, al interior de cada país, hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo”¹¹². Por tanto la “Agenda” se ha constituido desde su adopción en el actual marco que la cooperación para el desarrollo de los países y las organizaciones debe adoptar e integrar entre sus planes. A pesar de ser un acuerdo no vinculante, ésta recoge el compromiso de los estados con la nueva estrategia de desarrollo y será el documento que marque el rumbo que las estrategias nacionales e internacionales de desarrollo de los gobiernos deberán seguir hasta 2030.

¹¹¹ SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a la sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 534.

¹¹² SANAHUJA, J.A., “La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: hacia una ética universalista del desarrollo global”, *Razón y Fe*, Núm. 1405, Tomo 272, 2015, p. 368.

3. Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En este capítulo se intentará presentar los aspectos más relevantes que la “Agenda 2030” desarrolla de forma que, en el capítulo dedicado al análisis de la estrategia europea de desarrollo, podamos observar cómo estos se materializan (o no) en la estrategia de la organización, de qué forma la Unión interpreta lo recogido en ella y, en definitiva, qué tipo de lectura hace sobre lo recogido en la “Agenda”. En el primer apartado se señalarán algunos aspectos generales del documento, en el segundo se expondrán los principios más relevantes que recoge el mismo, y en el tercero se apuntará brevemente el contenido de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los aspectos apuntados en este capítulo servirán para comprender mejor la “Agenda” y a modo de ejes de análisis del contenido que recogerá los documentos de la estrategia de cooperación al desarrollo de la UE.

3.1. Aspectos generales de la Agenda 2030

Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, el fin de la vigencia de los ODM en 2015 trajo consigo la necesidad de que la comunidad internacional buscara un nuevo consenso sobre desarrollo. Con esta voluntad el 25 de septiembre del mismo año fue adoptada la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” por los 193 miembros de las NNUU reunidos en la Asamblea General. La “Agenda” es un documento de 40 páginas que recoge el *plan de acción*¹¹³ o estrategia de Naciones Unidas para promover el desarrollo en todos los países y que todos estos deberán seguir para, igualmente, promover el desarrollo tanto fuera como dentro de sus fronteras.

Para materializar este plan de acción o estrategia, el documento se divide básicamente en una primera parte en la que consta el preámbulo, presentando el documento; una declaración en la que se recogerán la visión que la agenda tiene del futuro, un breve análisis de la situación de cuando se adoptó la misma y un apartado en el que se desarrollan algunos de los principales rasgos y principios para interpretar y comprender la misma. En una segunda parte la “Agenda 2030” presenta y desarrolla el núcleo del documento, 17 objetivos de desarrollo sostenible que abarcan diversos ámbitos de relevancia y que introduce la sostenibilidad en el centro. Estos objetivos partirán de lo más general, como lo enunciado en

¹¹³ Vid. NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015, relativa al documento Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible., p. 1.

el ODS 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”¹¹⁴, hasta llegar a lo más particular, que serían las metas que corresponderían a cada uno de los objetivos, como por ejemplo la meta 6.1 que propone “De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos”¹¹⁵. Estas metas establecen aquellos fines más específicos que se deben perseguir para cumplir los ODS y que serían medibles a través de 230 indicadores¹¹⁶ acordados por la división de estadística de NNUU.

Tras finalizar los 17 objetivos, el documento se adentra en un apartado que tiene por título “Medios de implementación y Alianza Mundial”¹¹⁷, en el que presenta a través de qué medios y cómo se debería implementar la “Agenda”. Para finalizar, el documento aborda cómo se deberá realizar el seguimiento y examen de los objetivos recogidos en él.

Con esta propuesta, la “Agenda 2030” se erige por tanto como el compromiso internacional de referencia que establece la estrategia general de desarrollo que los diferentes países y organizaciones deben observar en sus políticas nacionales y de cooperación al desarrollo. No obstante, a pesar del entusiasmo con el que ésta ha sido acogida y de las grandes palabras que se suelen mencionar a la hora de referirse a ella, ha de decirse que el documento acordado no establece ningún tipo de vinculación para los Estados al haber sido adoptado mediante una resolución de la Asamblea General de NNUU. La “Agenda” se une por tanto a aquel tipo de documentos que en derecho se suelen denominar “soft law”, al no generar estas obligaciones legales a sus firmantes, y que, tristemente, abundan frecuentemente en materia de desarrollo.

Sin embargo, a pesar de esta falta de obligaciones jurídicas para los estados firmantes, no hay que infravalorar la capacidad que ésta puede ofrecer para abordar los desafíos del ámbito del desarrollo. Como expresará J. A. Sanahuja, el hecho de que la “Agenda 2030” recoja normas multilaterales no vinculantes “[...] permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez situar las políticas nacionales en ese marco, en un proceso voluntario de “multilateralización” de las mismas”¹¹⁸. Por ello, si bien el documento no impone qué es lo que los estados deben hacer o cómo deben

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹¹⁶ GÓMEZ GIL, C., “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, Núm. 140, 2017-2018, p. 110.

¹¹⁷ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 32.

¹¹⁸ SANAHUJA, J.A., “La Agenda 2030 de desarrollo sostenible: de la cooperación Norte-Sur al imperativo universalista del desarrollo global”, *Gaceta sindical. Reflexión y debate*, Núm. 26, 2016, p. 208.

hacerlo para alcanzar los ODS, éste sirve como inspiración, como modelo de referencia que guie y coordine las acciones y estrategias de los Estados u organizaciones internacionales que participen en la cooperación al desarrollo. Es por tanto su capacidad de influir en las estrategias de desarrollo nacionales que adquiere relevancia. Será, con ello, responsabilidad de los estados y de las organizaciones internacionales realizar la tarea de interpretar la “Agenda 2030” para darle operatividad integrándola entre sus estrategias de desarrollo.

Respecto a la necesidad de asumir ésta por parte de los diferentes actores, P. J. Martínez Osés propone la idea de concebir la “Agenda” como un proceso inacabado que todavía será necesario interpretar, adoptar e implementar por los diferentes países y actores¹¹⁹. Por el contrario, si se concibe la “Agenda 2030” como un *punto de partida*¹²⁰ de un proceso aún por debatir y desarrollar, libera un margen para que los Estados la adopten e interpreten y den a la misma el recorrido y alcance que quieran, sepan y puedan darle ateniéndose a sus contextos particulares. Será por tanto, en el contexto de este trabajo, un reto para la Unión Europea y sus Estados miembros interpretar este acuerdo internacional y adaptarlo a la situación singular que vive Europa.

3.1. Aproximación a los principios recogidos en la Agenda 2030

La “Agenda” recoge a lo largo del documento una serie de principios o de aspectos que sirven, digamos, como guía de interpretación y de aplicación de lo en ella recogido. A veces se presenta de manera explícita y detallada durante el texto y, otras, queda más bien diluido entre sus líneas. A continuación se exponen los aspectos o principios recogidos en el texto más relevantes para su comprensión y para el posterior análisis de la estrategia europea en materia de desarrollo.

a) Las tres dimensiones del desarrollo sostenible

La “Agenda 2030” inicia el documento apuntando en su preámbulo que será un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad¹²¹. Con ello, comienza haciendo referencia a las tres dimensiones que integran el desarrollo sostenible: la económica, la social y la medioambiental. Concepción que impregnará el conjunto de la agenda con sus

¹¹⁹ MARTÍNEZ OSÉS, P. J. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I., “La Agenda 2030: ¿Cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?”, *Lan Harremanak*, Núm. 33, 2016, pp. 77-78.

¹²⁰ *Vid. Ibid.*, p. 78.

¹²¹ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 1.

objetivos y metas. El desarrollo sostenible incidirá sobre todo en que las tres dimensiones son aspectos inescindibles de un mismo proceso de desarrollo y, con ello, en la necesidad de que éste no sea solamente centrado en lo económico sino que también tenga en cuenta la sostenibilidad del mismo y que sea equitativo e inclusivo socialmente. Siguiendo las claves que sugieren J. A. Alonso, P. Aguirre y G. Santander para comprender este concepto, se debe entender que en el desarrollo sostenible la sostenibilidad no es una dimensión subsidiaria a la del progreso económico, destinada a paliar las consecuencias del crecimiento económico, sino “Más bien, de lo que se trata es de asumir que la sostenibilidad es un componente sustancial y directivo de esas aspiraciones”¹²². No obstante, autores como P. J. Martínez Osés e I. Martínez Martínez criticarán la “Agenda” por la relevancia que ésta le otorga al crecimiento económico y la fórmula utilizada para darle a éste *apellidos sociales y ambientales*¹²³.

Con todo, el concepto de desarrollo sostenible quedará plasmado en la “Agenda” tanto en sus diferentes apelaciones a un enfoque integrado, donde se satisfagan las tres dimensiones, como en la presencia directa en al menos cinco de los 17 ODS de la visión multidimensional, en donde se harán referencia directa a temas de la agenda ambiental¹²⁴. Igualmente, la sostenibilidad estará presente también en otros objetivos y metas que la harán de ella un eje transversal en toda la agenda como también apuntará J.A. Sanahuja en este sentido¹²⁵.

b) Carácter integrado e indivisible

Relacionado con las tres dimensiones del desarrollo sostenible, es el carácter integrado e indivisible de los ODS. Éste remarca que todos los objetivos son igual de importantes, es decir, se evita establecer una jerarquía entre los mismos, a pesar de reconocer que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones [...] es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo”¹²⁶, y se recalca que este aspecto, el de la integralidad de los objetivos, será de relevancia para lograr el propósito de la “Agenda”. Es por tanto necesario entender que cuando se trabaja en pro de un objetivo o una meta se está ayudando a mejorar la

¹²² ALONSO, J. A., AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., “Capítulo 7. El impacto disruptivo de la sostenibilidad”, en Alonso, J. A., Aguirre, P. y Santander, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*, Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, p. 194.

¹²³ *Vid.* MARTÍNEZ OSÉS, P. J. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I., “La Agenda 2030: ¿Cambiar ..., *op. cit.*, p. 85.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 194.

¹²⁵ SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a la sostenibilidad..., *op. cit.*, p. 545.

¹²⁶ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 1.

situación de los otros objetivos y metas, es decir, el carácter integrado de los objetivos también ayuda a que estos se refuercen entre sí¹²⁷ y nos remite a su complementariedad. No obstante, como proponen P. J. Martínez Osés y I. Martínez Martínez, serán posteriormente los Estados u organizaciones quienes deban interpretar la agenda y establecer qué objetivos y metas deben ser prioritarias en sus estrategias para alcanzar los objetivos y aspiraciones mundiales¹²⁸.

c) Universalidad de la “Agenda” y responsabilidades comunes pero diferenciadas

Aunque en un primer momento sean dos aspectos diferentes, ambos están estrechamente relacionados. El documento introduce una novedad con respecto a las anteriores estrategias de desarrollo de la comunidad internacional. En la “Agenda 2030” el desarrollo pasa a redefinirse como un *problema global*¹²⁹ que afecta a todos los países, y se apunta que “Todos los países la aceptan y se aplica a todos ellos, aunque teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno y respetando sus políticas y prioridades nacionales”¹³⁰. A partir de ello se reconoce que los diferentes países, independientemente de su nivel de desarrollo, son responsables del desarrollo del resto de países y, en consecuencia, será necesario que apliquen y persigan también los objetivos y aspiraciones del documento en su propio territorio, además de promoverlos en su cooperación al desarrollo. Con ello se reconocerá que “Todos los países tienen enormes desafíos que enfrentar, tanto en su ámbito nacional y territorial como en el ámbito de la corresponsabilidad por los asuntos globales”¹³¹ y que, por tanto, los problemas del desarrollo ya no son solo problemas del Sur Global sino de todos¹³².

Sin embargo, vinculado a la universalidad de la “Agenda”, encontramos el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, con el que de nuevo se reconoce que todos somos responsables del desarrollo en el mundo, sobre todo teniendo en cuenta que las problemáticas tienen un carácter cada vez más transnacional, pero que todos no tenemos las mismas responsabilidades en el desarrollo. Este aspecto nos indica que no todos los países afrontan las mismas situaciones, pero que existen también retos comunes, como por ejemplo

¹²⁷ GÓMEZ GIL, C., “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)...”, *op. cit.*, p. 110.

¹²⁸ MARTÍNEZ OSÉS, P. J. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I., “La Agenda 2030: ¿Cambiar...”, *op. cit.*, p. 85.

¹²⁹ Vid. SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a la sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 540.

¹³⁰ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 3.

¹³¹ MARTÍNEZ OSÉS, P. J. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I., “La Agenda 2030: ¿Cambiar...”, *op. cit.*, p. 86.

¹³² *Ibid.*, p. 96.

el cambio climático, las guerras o las migraciones, y que por ello será necesario abordarlo de manera conjunta “[...] teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales”¹³³. No obstante, autores como I. Martínez Martínez y P. J. Martínez Osés¹³⁴ apuntarán también que en el documento no se desarrollará de manera suficiente el principio de “responsabilidad compartida pero diferenciada” ya que no se especificarían suficientemente las responsabilidades que cada actor debiera asumir para lograr avances en la “Agenda”.

Los dos principios señalados son, otra vez, una forma de reconocer la interconexión que existe entre los diferentes países, entre las problemáticas que cada vez más requieren de tratamientos y soluciones internacionalmente coordinadas y, posiblemente, también sean un llamamiento a un multilateralismo como mejor herramienta para gestionar la interdependencia.

d) Que nadie se quede atrás

Aunque puede parecer parte de una declaración política, la “Agenda” expresa en varias ocasiones su deseo de alcanzar e incluir a aquellas poblaciones que tradicionalmente han quedado atrás en los planes de desarrollo. Es así parte y un principio en ella trabajar por las personas y los sectores más vulnerables, y por los países más rezagados. Relacionado con la universalidad de esta estrategia de desarrollo el principio de “que nadie se quede atrás” busca que participen en los objetivos de desarrollo el máximo de personas y colectivos posibles. Aunque en el propio documento dicho principio no se explicita tantas veces como tal, y probablemente requiera de una mayor concreción y de interpretación, sí que es recurrente encontrar a lo largo de la “Agenda 2030” esfuerzos por incluir al máximo de colectivos posible y a los que incumbe cada objetivo o se mencionan recurrentemente la necesidad de participación de todos los actores. Una buena síntesis de este principio la encontramos en el documento al recoger, “Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás. Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental, por lo que deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para

¹³³ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 7.

¹³⁴ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I. y MARTÍNEZ OSÉS, P. J., “La Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de las organizaciones sociales”, *Temas para el debate*, Núm. 254-255, 2016, p. 20.

todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados”¹³⁵.

e) Esferas de relevancia: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas

El documento de la “Agenda” apunta que los objetivos y metas estimularán la acción en diferentes esferas relevantes para la humanidad como son las arriba señaladas. Es decir, los objetivos y metas buscarán realizar esfuerzos en estas esferas o ámbitos de actuación, que de nuevo remitirá al carácter integrado e indivisible que impregna el contenido del documento.

Respecto a las personas se indica que el principal esfuerzo será para acabar con la pobreza y el hambre en sus diferentes formas y dimensiones, a la vez que se menciona que éstas puedan realizar su potencial en un medio ambiente saludable¹³⁶. Cuando se refiere a la esfera del planeta, protegerlo contra la degradación será el principal aspecto mencionado para el que se propone promover el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de los recursos naturales y medidas contra el cambio climático. Interesante será al respecto la mención a que el planeta pueda satisfacer las necesidades tanto de las generaciones presentes y futuras, promoviendo así una sostenibilidad generacional¹³⁷. Con el ámbito de la prosperidad se hace una primera referencia por realizar esfuerzos para que los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y para que el progreso económico y social sea en armonía con la naturaleza¹³⁸. Estos tres primeros ámbitos de actuación nos remitirán, en cierta forma, a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, véanse, la social, la medioambiental y la económica, en donde podríamos atisbar al menos ciertas prioridades e intención cuando en el documento se sitúa en un primer plano las personas, posteriormente al planeta y, finalmente, el crecimiento económico.

La esfera de la paz tendrá que ver con obtener sociedades pacíficas, justas y que sean inclusivas, y se hace una clara mención a la relación paz y desarrollo pues “No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”¹³⁹. Finalmente, con las alianzas, la “Agenda” hace un llamamiento para movilizar los medios que fueran necesarios para implementarla, concretamente haciéndolo a través de una Alianza Mundial para el Desarrollo

¹³⁵ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 3.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 2

¹³⁷ *Ibid.*, p. 2.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 2.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 2.

Sostenible revitalizada que se base en un espíritu de solidaridad mundial y que se centre en las necesidades de los más pobres y vulnerables en la que participen todas las partes interesadas¹⁴⁰. La “Agenda” apelará con ella a la solidaridad para su implementación, lo que suele remitir a una baja exigibilidad para las partes y, como argumentarán P. J. Martínez Osés y I. Martínez Martínez¹⁴¹, ésta adolecerá de un marcado carácter despolitizado y propondrá una alianza entre diferentes actores que deben asumir responsabilidades, pero que, sin embargo, no recogerá suficientemente el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”¹⁴².

f) Transversalidad de diferentes aspectos: sostenibilidad, reducción de las desigualdades, jóvenes, perspectiva de género y promoción de la resiliencia

Como recoge P. J. Martínez Osés¹⁴³, la “Agenda 2030” se caracterizará también por incorporar la transversalidad de la sostenibilidad y de la reducción de las desigualdades entre personas y colectivos. La primera transversalidad se refiere a la sostenibilidad que impregna los diferentes objetivos y metas, y que está directamente relacionado con dimensión medioambiental del desarrollo sostenible. Ésta hará una llamada general a integrar la sostenibilidad en la gestión de las diferentes actividades humanas. La segunda, se podría decir que está vinculada a la dimensión social del desarrollo sostenible y, a su vez, al principio de no dejar nadie atrás, que además de tener un ODS dedicado en parte a ello (ODS 10), se recoge entre las diferentes metas de los objetivos en sus llamadas a prestar atención a los diferentes miembros y sectores de la sociedad que suelen sufrir mayores desigualdades y a integrarles en los planes de desarrollo.

Además de ello, la “Agenda” recogerá también transversalmente a lo largo de sus líneas una suerte de atención por los jóvenes y los niños, poniendo el foco para integrarles de mejor manera en más ámbitos, para empoderarles y aumentar su participación en diversos espacios como el educativo o el económico. De igual forma la perspectiva de género es otro de los aspectos reclamados por el documento de NNUU¹⁴⁴ a fin de lograr la igualdad entre los géneros, siendo este un elemento crucial para su implementación, a la vez que se hace énfasis

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴¹ MARTÍNEZ OSÉS, P. J. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I., “La Agenda 2030: ¿Cambiar..., *op. cit.*, p. 87.

¹⁴² MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I. y MARTÍNEZ OSÉS, P. J., “La Agenda 2030: un análisis..., *op. cit.*, p. 20.

¹⁴³ MARTÍNEZ OSÉS, P. J., “La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias”, Centro de Documentación Hegoa, *Boletín de recursos de información*, Núm. 49, 2016, p. 4.

¹⁴⁴ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 7.

en los diferentes ODS para integrar específicamente a las mujeres en los diferentes campos. Finalmente, otro de los elementos transversales recogidos en la “Agenda” será la promoción de la resiliencia para reducir el riesgo ante los diferentes desastres o crisis que pudieran acaecer y así reducir también la vulnerabilidad de las personas y comunidades.

3.2. Aproximación al contenido de la Agenda 2030

En este apartado se esbozará brevemente el contenido del documento, señalando los aspectos más relevantes de cada parte de la “Agenda 2030”, haciendo un breve repaso de lo recogido sobre todo en los ODS, para comprender mejor qué será lo que se persigue con cada objetivo. La primera parte del documento, que abarcaría el Preámbulo y la Declaración, es la parte que presenta el documento, donde recoge algunas de las claves que complementan a los ODS y que nos permitirán comprender mejor su contenido. Tras ello, se abordarán los ODS que serán los objetivos que la comunidad internacional debe perseguir hasta 2030.

a) Declaración

El documento de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” recoge en el preámbulo que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es el mayor desafío que enfrenta el mundo y que acabar con ésta es un requisito fundamental para el desarrollo sostenible¹⁴⁵. Se enuncia que se harán esfuerzos para tomar medidas para “[...] reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia”¹⁴⁶, a la vez que se expresa la intención de lograr los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros¹⁴⁷.

La “Agenda” reiterará en varias ocasiones que los objetivos y las metas universales estarán centradas en la persona y prometen, como se ha mencionado anteriormente, que nadie se quedará atrás, tratando de llegar a todas las naciones, pueblos y sectores de la sociedad¹⁴⁸. El alcance universal de ésta es igualmente un aspecto que se repetirá a lo largo de las líneas del documento, donde se recalca la importancia de que todos los países la hayan aceptado y que, por tanto, se aplica en todos ellos teniendo en cuenta sus diferentes realidades y capacidades.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 1.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 1.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 1.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 3.

En el apartado de Nuestra visión de futuro¹⁴⁹ se presenta una visión “ambiciosa” de lo que el mundo podría ser si se lograsen los ODS. Entre los diferentes puntos se presenta el deseo de lograr un mundo sin pobreza, hambre ni enfermedades, donde el acceso de las personas a los diferentes servicios básicos sea una realidad y que los hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles. También se señala el deseo de que se respete la diversidad cultural y que las mujeres y niñas gocen de plena igualdad. En un plano más general se aspira a que cada país disfrute de crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, donde la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho sean elementos presentes. Como se podrá ver, la “Agenda 2030” aspira a lograr cambios relevantes para las personas y los países siguiendo el principio y vocación de ser universal, no obstante, éste es solo un apartado donde se esbozan las aspiraciones y deseos de los países negociadores y de la propia NNUU que, como en muchos textos de esta naturaleza, suelen recordarnos más aquello que aún nos queda por hacer que aquello que hemos logrado.

A continuación el documento transita hacia un apartado que bajo el nombre Nuestros principios y compromisos comunes menciona los diferentes tratados internacionales que inspiran la nueva “Agenda”. Entre ellos se encontrarán, por supuesto, la “Carta de las NNUU”, la “Declaración Universal de Derechos Humanos” o la “Declaración del Milenio”¹⁵⁰, a la vez que se reafirma el resultado de las diferentes cumbres celebradas en los últimos años para reiterar que los diferentes compromisos adoptados en éstas están relacionados entre sí y que requieren de soluciones integradas¹⁵¹.

Igualmente, en el apartado de la declaración se hace un espacio para exponer la visión que desde la ONU y de sus miembros se tiene de la situación que vive el mundo en 2015 y de los retos que tiene que afrontar el desarrollo sostenible. Se apunta que aún existen millones de personas viviendo en la pobreza, que la desigualdad va en aumento tanto dentro como como entre países, y que la desigualdad de género sigue suponiendo un desafío¹⁵². Más allá de estos que aparecen mencionados al principio, se mencionan retos relacionados con el desempleo entre los jóvenes, los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia e intensidad de los desastres naturales junto a la escalada de conflictos y el terrorismo que agravan las crisis humanitarias y derivan en desplazamientos forzados de poblaciones¹⁵³. Finalmente un

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵² *Ibid.*, p. 5.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 5.

último reto serán los efectos provocados por la degradación del medio ambiente¹⁵⁴. Las diversas dificultades para el desarrollo que se apuntan en la lectura de la “Agenda 2030” se traducirán posteriormente en una agenda con objetivos y metas más amplias, que abordarán los múltiples retos (aunque no todos), y en la que se tratarán de una forma integrada.

Posteriormente, en la presentación de la “Agenda”, el texto señala que se emprende el camino hacia el *desarrollo mundial*¹⁵⁵, implementando “[...] la Agenda en interés de todos, para las generaciones actuales y futuras”¹⁵⁶. El desarrollo ya no es cosa solo de los países pobres, sino de todos los países, y además se le añade dentro del alcance “universal” de la *Agenda* que llegue también a las generaciones futuras. Igualmente, se debe mencionar que ésta también demanda la incorporación de una perspectiva de género en la implementación del documento para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres¹⁵⁷. Con respecto a su alcance, es interesante apuntar que el documento señala la relevancia para el desarrollo sostenible de la dimensión regional y de su integración económica¹⁵⁸, ya que el ámbito regional puede facilitar que posteriormente sea más fácil la aplicación en el ámbito nacional.

Se aspira, como ya se ha mencionado, a poner fin a la pobreza en todas sus formas, haciendo también un llamamiento para que todas las personas disfruten de un nivel de vida básico, recurriendo incluso a sistemas de protección social¹⁵⁹. A este respecto se sigue concibiendo el crecimiento económico como algo esencial para lograr la prosperidad, a la vez que éste debe ser *sostenido, inclusivo y sostenible*¹⁶⁰, donde se promueva el papel de los jóvenes y las mujeres. En relación a la economía, será interesante que se proponen realizar cambio en la manera en que las sociedades producen y consumen, haciendo una llamada para que los diferentes sectores, incluido el privado, modifiquen sus modalidades de consumo y producción y, además, se movilicen diferentes fuentes financieras necesarias para reforzar las capacidades científicas y de innovación de los países en desarrollo¹⁶¹.

La migración también tiene su espacio en la declaración de la “Agenda”. Se reconoce su contribución positiva el crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible y también que ésta

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁵⁵ *Vid. Ibid.*, p. 6.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹⁶⁰ *Vid. Ibid.*, p. 9.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 9.

es un fenómeno pluridimensional y relevante para el desarrollo de los diferentes países a los que incumbe y que por tanto requiere de respuestas *coherentes e integrales*¹⁶². Será relevante en este sentido garantizar la seguridad, el orden y regularidad de las migraciones donde se respeten siempre los derechos humanos¹⁶³. Igualmente, se pone atención en la necesidad de cooperar para promover la resiliencia de aquellos países que acogen a los refugiados¹⁶⁴. Una llamada a la promoción de la resiliencia dentro de la estrategia de cooperación como método para favorecer el desarrollo.

En cierta forma relacionado con el aspecto anterior, el documento instará a que los Estados eviten promover medidas de carácter económico que pudieran afectar al desarrollo económico y social de los países en desarrollo¹⁶⁵. Será una primera llamada por la coherencia de políticas para el desarrollo, en la que se reclamará que los esfuerzos para el desarrollo no sean realizados solo por las políticas de cooperación sino que esta preocupación sea algo transversal de las diferentes políticas del país. Aspecto relacionado con el carácter integrado que la “Agenda” promulga.

La declaración en la “Agenda 2030” recoge también su intención de combatir el cambio climático aunque reconoce que será la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático donde se deba negociar la respuesta a este reto¹⁶⁶. Entre las preocupaciones relacionadas con el cambio climático se recoge la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, de abordar la adaptación a los efectos adversos que el fenómeno podría ocasionar y se reconoce el vínculo entre el desarrollo social y económico y la gestión sostenible de los recursos naturales del planeta (océanos, mares, bosques, montañas, etc.), protegiendo también la sostenibilidad¹⁶⁷. A este respecto, se propone también en el documento la resiliencia y la reducción al riesgo de desastres como parte de la actuación en materia medioambiental.

Relacionado con el aspecto anterior la “Agenda 2030” incluye entre sus preocupaciones el de lograr la gestión y el desarrollo sostenible del medio urbano como aspecto fundamental para lograr mayor calidad de vida para los pueblos¹⁶⁸. En esta materia se propone, entre diferentes aspectos, la cooperación con las comunidades locales para promover

¹⁶² Vid. *Ibid.*, p. 9.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 10.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 10.

la cohesión humanitaria, la seguridad y el empleo, reducir los efectos negativos de las actividades urbanas y de las sustancias químicas peligrosas, y promover un uso más eficiente del agua y la energía¹⁶⁹.

Las dos primeras décadas del XXI estarán también marcadas por la presencia de conflictos armados y crisis humanitarias y es así que la “Agenda” recoge este aspecto y apunta el vínculo entre paz, seguridad y desarrollo sostenible. Como enuncia el documento, “El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible”¹⁷⁰. La necesidad de construir sociedades pacíficas y justas abre un tímido espacio para proponer también la necesidad de que estas sociedades se basen en el respeto a los derechos humano, en un estado de derecho efectivo, en la buena gobernanza y en instituciones transparentes que rindan cuentas, lo que, sin ser explícito, podría ser una llamada a la promoción de la democracia apenas mencionándola una vez en el documento.

En la declaración de la “Agenda” se hace un reconocimiento a la diversidad cultural del mundo y a que todas las culturas pueden hacer su contribución al desarrollo sostenible y a su promoción¹⁷¹, lo que también podría ser un reconocimiento al hecho de que al final es cada país, con su percepción cultural del mundo y sus circunstancias particulares, quien debe adoptar y aplicar la “Agenda 2030” de la manera que mejor se adecúe a su realidad.

El documento incluye también una parte destinada a desarrollar los medios de implementación para aplicarla, además de contar con el ODS 17 dirigido a fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible y de que muchos de los ODS incorporan medios de implementación propios. Se hace un llamamiento por establecer tal Alianza Mundial que facilite la participación mundial y de todos los sectores y respalde el cumplimiento de todos los ODS¹⁷². Asimismo, a los medios reseñados para implementar y cumplir los objetivos se le añaden aquellas políticas y medidas acordadas en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba¹⁷³. A la hora de su implementación en el documento se reconoce que cada país será el principal responsable de su propio desarrollo y entre los medios para la implementación de los objetivos constarán tanto la creación de capacidades, la transferencia de tecnologías a los

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷² *Ibid.*, p. 11.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 11.

países en desarrollo y la movilización de recursos financieros, donde la financiación pública tanto nacional e internacional será esencial, reconociendo a su vez el papel del sector privado en la implementación de la “Agenda”¹⁷⁴. Se subraya la relevancia que tiene la financiación pública internacional, eso sí, como complemento de los esfuerzos que realizan los países a nivel interno, y se apunta su papel como facilitadora en la movilización de recursos adicionales de otras fuentes¹⁷⁵. El documento también recuerda el compromiso de los estados desarrollados de destinar el 0.7% del producto nacional bruto a la cooperación para el desarrollo.

Finalmente, la “Agenda” también recoge el compromiso de realizar el seguimiento y examen de los progresos realizados en el cumplimiento de los Objetivos y metas, en el que los Gobiernos, a sus diferentes niveles, serán los principales responsables de llevarlo a cabo. A este respecto, se hace un llamamiento para elaborar datos desglosados de calidad que ayuden a medir los progresos y a trabajar para mejorar las capacidades estadísticas de los países en desarrollo¹⁷⁶, aspecto que presentará dificultades como J. A. Sanahuja y S. Tezanos señalan, donde muchos países en desarrollo no dispondrán de indicadores fiables en diversas temáticas a la vez que muchos indicadores no serán siempre comparables¹⁷⁷.

b) Objetivos de Desarrollo Sostenible

A continuación se apuntará las metas y los aspectos más relevantes y singulares de cada ODS que, considero, mostrarán mejor la esencia de cada objetivo.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 13.

¹⁷⁷ SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a la sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 549.

Objetivos de desarrollo sostenible

- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
- Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
- Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
- Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
- Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
- Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*
- Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
- Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
- Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Fuente: NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015, relativa al documento Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, p. 16.

ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

Como se apunta en el Preámbulo, la pobreza es el principal reto que enfrenta al mundo y, como ya se hizo en los ODM, la “Agenda 2030” lo recoge en su primer objetivo. La meta 1.1 propone erradicar para 2030 la pobreza extrema para todas las personas y en todo el mundo. En la meta 1.3 se apuesta por “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas

apropiados de protección social para todos”¹⁷⁸. Igualmente, se insiste en fomentar la resiliencia de las personas pobres y vulnerables (1.5) y se hará una llamada para garantizar la movilización de recursos que se destinan a los países en desarrollo (1.a).

ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Como se ve en el objetivo general, éste abarca varias dimensiones, pero la principal, con la que inicia el ODS y sus metas es la de poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente a lo largo del año (meta 2.1)¹⁷⁹. En este ODS también se menciona el poner fin a todas las formas de malnutrición (2.2) y trabajar por mejorar la productividad y el ingreso de los pequeños productores de alimentos (2.3). También se hará referencia a que los sistemas de producción de alimentos sean sostenibles y que se apliquen prácticas agrícolas resilientes que, entre otros aspectos, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático (2.4). Además, este ODS sugiere entre sus medios de implementación el aumento de las inversiones en infraestructura rural, en investigación y desarrollo tecnológico, y hacer esfuerzos por corregir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales (2.b).

ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

La primera meta de este ODS hará referencia a reducir la tasa mundial de mortalidad materna y la segunda a poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años. Igualmente se querrá poner fin a las epidemias de SIDA, tuberculosis y malaria, entre otras (meta 3.3), y se propone que para 2030 se garanticen el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva (3.7), y la cobertura sanitaria universal (3.8). Finalmente es destacable la mención entre las metas de implementación de este objetivo la llamada a apoyar la investigación y el desarrollo de vacunas contra las enfermedades que afectan sobre todo al mundo en desarrollo (3.b).

ODS 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

¹⁷⁸ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 17.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 17.

Lograr que todas las niñas y niños terminen la enseñanza primaria y secundaria es la primera meta de este objetivo. A parte de esta meta, se hará alusión a garantizar una educación preescolar de calidad (4.2), a que se asegure el acceso igualitario a hombres y mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad (4.3) y, de la misma forma, a asegurar el acceso igualitario a los diferentes niveles de enseñanza a las personas vulnerables, a los pueblos indígenas y a los niños en situaciones de vulnerabilidad (4.5). Destaca que el objetivo de educación se propondrá promover la educación para el desarrollo sostenible, estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la cultura de paz, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural (4.7).

ODS. 5 Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Este ODS empieza con la meta de poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo, a la vez que en la siguiente (5.2) se propone eliminar toda violencia contra ellas y en la 5.3 eliminar toda práctica nociva, como el matrimonio infantil o la mutilación genital femenina, que esté dirigida contra ellas. Asimismo se deberá asegurar la participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades a todos los niveles de decisión en las diferentes esferas (5.5). Hay que añadir al respecto de este ODS que la perspectiva de género será además algo transversal a la “Agenda” y sus objetivos y metas ya que la igualdad de género será contemplada a lo largo de las diferentes metas.

ODS 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenibles del agua y el saneamiento para todos.

Este ODS tiene como principal meta el lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos (6.1), a la vez que se propone mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación y los vertidos en ella (6.3). Posteriormente, se menciona el alcanzar servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos (6.2). El objetivo también tendrá entre sus metas aumentar el uso eficiente del agua y asegurar la sostenibilidad de la extracción y abastecimiento (6.4).

ODS 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

Con respecto a la energía, el ODS 7 tiene como meta inicial el garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos, meta un tanto abstracta en su enunciado, y también se hace una apuesta por aumentar considerablemente la proporción de

energía renovable del conjunto de energías (7.2) y la eficiencia energética (7.3). Como metas relevantes de implementación se demanda un aumento de la cooperación para facilitar el acceso a la investigación y a la tecnología en materia de energía limpia (7.a) y también ampliar las infraestructuras y la tecnología para prestar servicios energéticos sostenibles (7.b).

ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

El ODS 8 será el objetivo que se ocupa más estrictamente de la dimensión económica del desarrollo sostenible. La primera meta apuesta por “Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados”¹⁸⁰. De igual forma, la meta 8.2 apunta de una manera no bien definida lograr niveles más elevados de productividad económica a través de la diversificación, modernización y la innovación. Entre diferentes aspectos reseñables se enuncia la promoción de políticas orientadas a la creación de puestos de trabajo decentes, al emprendimiento y al crecimiento de microempresas y pequeñas y medianas. La meta 8.4 hace una apuesta por mejorar la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y será interesante la afirmación de “[...] procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente [...]”¹⁸¹, donde el uso del verbo “procurar” nos remitiría a una baja condicionalidad para lograr un crecimiento económico coherente o acorde a la sostenibilidad requerida en el desarrollo sostenible. Igualmente, se hace mención a lograr trabajo decente para mujeres y hombres, jóvenes y personas con discapacidad (8.5), erradicar el trabajo forzoso y las formas contemporáneas de esclavitud junto a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil (8.7). Tiene su espacio el desarrollo de prácticas destinadas a la promoción del turismo sostenible (8.9) y entre los medios de implementación se ha de mencionar la llamada a desarrollar una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes (8.b).

ODS 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Dentro de este ODS tan abarcador la primera meta se destina a desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad como apoyo al desarrollo

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 22.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 22.

económico y al bienestar humano, y en su segunda meta se apela a promover una industrialización inclusiva y sostenible que aumente su contribución al empleo y al producto interior. Metas no del todo precisas. La sostenibilidad tendrá su espacio también dentro de este objetivo en la meta 9.4 que propondrá la modernización de la infraestructura y la reconversión de las industrias para que sean más sostenibles. Y entre las metas de implementación destaca que se debe facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo (9.a).

ODS 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

El ODS aborda como primera meta para reducir la desigualdad lograr que el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población se dé a una tasa superior a la media nacional. Se hace mención en la segunda meta a promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, aunque también suele ser éste un aspecto transversal de los diferentes objetivos y metas de la “Agenda 2030”. Se incluyen metas algo abstractas y de difícil concreción como garantizar la igualdad de oportunidades (10.3) y otras como adoptar políticas salariales y de protección social para lograr una mayor igualdad (10.4). Se apunta a mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y mercados financieros mundiales (10.5) y a asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las instituciones internacionales (10.6). Facilitar las migraciones y la movilidad ordenada, segura y regular será otra de las metas (10.7.). Destacable es la llamada a fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras (10.b.).

ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

En este ODS se persigue asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles (11.1), y también de proporcionar acceso a sistemas de transportes asequibles, accesibles y sostenibles para todos (11.2). Se hará, igualmente, una llamada para aumentar la urbanización inclusiva y sostenible (11.3) y para aumentar los esfuerzos para proteger el patrimonio cultural y natural del mundo (11.4). Como parte del enfoque transversal de sostenibilidad que impregna la “Agenda” se propone en su meta 11.6 reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades.

ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Destaca en este ODS su llamada a lograr una gestión sostenible y un uso eficiente de los recursos naturales (12.2), y la meta de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro (12.3). Asimismo, se propone en la meta 12.4 lograr una gestión *ecológicamente racional*¹⁸², término un tanto impreciso, de los productos químicos y de los desechos a lo largo de su ciclo de vida, y reducir considerablemente la generación de desechos mediante la prevención, la reducción, el reciclado y la reutilización en su meta 12.5. Es interesante que se alienta también a las grandes empresas a que adopten prácticas sostenibles (12.6), y también prácticas de adquisición pública que sean sostenibles (12.7).

ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

La primera meta que se hace al respecto en el principal ODS destinado al luchar contra el cambio climático es fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales. En la meta 13.2 se hace un llamamiento a incorporar a nivel nacional medidas relativas al cambio climático. También es relevante la meta de mejorar la educación y sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto a la mitigación al cambio climático y la adaptación a él (13.3). A pesar de las propuestas hechas en este ODS se reconoce que la principal respuesta al cambio climático se debe dar en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁸³.

ODS 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

De forma un tanto general la primera meta propone prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, y en la segunda, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros. El ODS también propone que para 2020 se reglamente eficazmente la explotación pesquera y se ponga fin a la pesca excesiva, la ilegal y las prácticas destructivas (14.4). Se abarca también el aumento de los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos (14.7). Finalmente, como meta de implementación relevante se encuentra la 14.c que apela a mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos aplicando la Convención de las NNUU sobre el Derecho del Mar.

¹⁸² Vid. *Ibid.*, p. 25.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 26.

ODS 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

En general las metas de este ODS abarcarán la promoción de una gestión sostenible de los ecosistemas terrestres y los interiores de agua dulce (15.1), de los bosques, recuperando los degradados y aumentando la forestación y la reforestación a nivel mundial (15.2) y propondrá asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos (15.4). Igualmente el ODS aborda la lucha contra la desertificación, rehabilitando las tierras y los suelos degradados (15.3), y también la lucha contra la degradación de los hábitats naturales, intentando evitar la pérdida de biodiversidad (15.5). Es interesante señalar que propone en su meta 15.9 integrar los valores de los ecosistemas y de la biodiversidad en la planificación de diferentes ámbitos y a diferentes niveles.

ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Con este ODS se introduce una agenda que J. A. Sanahuja y S. Tezanos llamarán de *paz, seguridad y gobernanza*¹⁸⁴. Inicia sus metas reclamando reducir *significativamente*¹⁸⁵ todas las formas de violencia, y hace una llamada específica por acabar con todas las formas de violencia, tortura y explotación contra los niños (16.2). Propone tímidamente promover el estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (16.3). Menciona la necesidad de reducir la corrupción y el soborno en sus diferentes formas (16.5) y relacionado con ello, en la meta 16.6, crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. Se apunta también que la adopción de decisiones sea inclusiva, participativa y representativa (16.8), sin mencionar la democracia, y a un nivel más macro se demanda ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial. Será relevante la llamada a proteger la libertades fundamentales, eso sí, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (16.10) y el fortalecimiento de las instituciones nacionales para prevenir y combatir la violencia y el terrorismo.

¹⁸⁴ Vid. SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÀZQUEZ, S., “Del milenio a la sostenibilidad...”, *op. cit.*, p. 546.

¹⁸⁵ Vid. NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 29.

ODS 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

El último ODS abarca los medios de implementación de la “Agenda 2030” que se dividirán en cinco ámbitos: finanzas, tecnología, creación de capacidad, comercio y cuestiones sistémicas. En el ámbito de las finanzas destaca la movilización de recursos financieros de múltiples fuentes para los países en desarrollo (17.3), incluidos los recursos internos con la finalidad de mejorar la capacidad nacional de recaudar ingresos (17.1). Se recuerda a los países desarrollados que cumplan el compromiso, tantas veces olvidado, de destinar el 0.7% del ingreso nacional bruto en asistencia oficial para el desarrollo (17.2) y de lograr la sostenibilidad de la deuda externa de los países en desarrollo (17.4).

En tecnología se apunta a mejorar la cooperación internacional en ciencia e investigación y en el acceso e intercambio de éstas (17.6) y la promoción de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia en condiciones favorables (17.7). En comercio se propone promover un sistema de comercio universal, basado en normas, no discriminatorio y equitativo dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (17.10) y aumentar las exportaciones de los países en desarrollo (17.11). Con el ámbito de cuestiones sistémicas se hace una llamada discreta a trabajar por aumentar la estabilidad macroeconómica mundial (17.13) y se hace una mención clara por mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (17.14). Dentro de este apartado también se debe destacar la llamada a mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible y a establecer alianzas entre diferentes actores para apoyar el logro de los ODS (17.16), al igual que la mejora de la cooperación para aumentar la capacidad estadística de los países en desarrollo (18.18).

Finalmente, la “Agenda” aborda cuáles serán los medios para implementarla y la Alianza Mundial, claves para aplicar y lograr los objetivos. Dicha Alianza deberá aglutinar a gobiernos, sociedad civil, sector privado y sistema de NNUU para movilizar el máximo de recursos posibles¹⁸⁶. Siguiendo lo recogido en la “Agenda de Addis Abeba” se movilizarán diferentes medios para implementar la “Agenda 2030”, entre los cuales se contará con los recursos nacionales, la actividad financiera y comercial, la cooperación internacional para el desarrollo, el comercio internacional, la deuda y su sostenibilidad, el tratamiento de cuestiones sistémicas, la ciencia, la innovación, creación de capacidad, los datos, la vigilancia

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 32.

y el seguimiento¹⁸⁷. En adición, se enfatizará que cada país será responsable de su propio desarrollo y que la mejor forma para generar recursos nacionales será el crecimiento económico. Igualmente, un aspecto que la “Agenda” recogerá como relevante en su implementación será su seguimiento y examen. Para ello cada país hará estos procesos de manera voluntaria usando un conjunto de indicadores mundiales complementándolos con indicadores nacionales diseñados por los propios países.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 32.

4. La Unión Europea y su política de desarrollo

En el presente capítulo se abordarán de manera general algunos aspectos de la política europea de desarrollo. El objetivo de este capítulo será aportar algunas claves de lo que es su cooperación para el desarrollo que nos ayuden posteriormente a comprender mejor los documentos que reflejan la estrategia europea de desarrollo y cómo éstos interpretan la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En un primer apartado se hará un recorrido histórico por su cooperación para el desarrollo, apuntando los hitos más relevantes. En el segundo se desarrollarán dos características que marcan esta política en el seno de la UE, primero, el hecho de que es una política compartida entre los Estados miembros y la organización, y segundo, que su política de cooperación al desarrollo es dependiente de la política exterior de la Unión. Finalmente, en el tercer apartado, se aborda la normativa comunitaria en la que se fundamenta su cooperación para el desarrollo.

4.1. Origen y evolución de su cooperación para el desarrollo

La primera aparición de una política de cooperación para el desarrollo en la Unión Europea se da en el Tratado de Roma con la incorporación de una Parte IV referida a la Asociación de los países de Ultramar. Como apuntará F. Granell¹⁸⁸, serían Francia y Bélgica los países que impulsaron los esfuerzos para que la Comunidad Económica Europea ayudase a sus colonias y excolonias. Fue también el año en el que se creó el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), principal instrumento al que contribuirían los diferentes Estados miembros que se encargaría de financiar la ayuda a estos países¹⁸⁹.

Desde entonces hasta ahora la UE ha vivido un proceso de ampliación de sus alianzas con diferentes países y regiones que ha ido, a su vez, empujando la necesidad de modificar su política y estrategia de cooperación para adaptarla a los cambios que se daban tanto a nivel interno de la UE, con la ampliación de sus Estados miembros y del proceso de integración, como a nivel externo, con los cambios que ocurrían en la escena internacional. Tras el surgimiento como Estados independientes de algunos de los territorios asociados anteriormente a la organización, la Comunidad Europea y algunos países africanos celebraron

¹⁸⁸ GRANELL, F., “La cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, en Ortega Gómez, M. (Ed.), *Las políticas de la Unión Europea en el siglo XXI*, JM Bosch Editor, Barcelona, 2017, p. 627.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 627.

primero los acuerdos de Yaoundé I (1963) y Yaoundé II (1969)¹⁹⁰ y posteriormente los Acuerdos de Lagos y Arusha (1969).

La primera ampliación de los miembros de la UE trajo también consigo una diversificación de su cooperación, primero con respecto a los Países y Territorios de Ultramar (PTU), y después con la Asociación de los Países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), estableciendo vínculos con antiguas colonias europeas a través de los sucesivos Convenios de Lomé, siendo el primero en 1975, pasando por sucesivos acuerdos, hasta llegar en 2000 al de Cotonou y sus revisiones¹⁹¹. Posteriormente, el ámbito regional que cubrirá la cooperación de la UE irá ampliándose progresivamente con la Política Europea de Vecindad, canalizando la ayuda bilateralmente, sobre todo con países mediterráneos, y también extendiendo su cooperación con nuevos instrumentos de financiación a América Latina, Asia, Oriente Próximo y Sudáfrica¹⁹².

No obstante, la Unión Europea no contará con una política de cooperación para el desarrollo hasta que el Tratado de Maastricht (1992) la incorpora formalmente¹⁹³, colocando a ésta bajo las directrices de la política exterior de la organización¹⁹⁴, presentando sus objetivos y estableciendo al Consejo y al Parlamento Europeo como las instituciones que se encargarán de adoptar las principales líneas estratégicas de esta política¹⁹⁵. Con este nuevo tratado la política de cooperación de la Unión debía complementar a la de los Estados miembros, siendo esta última la prioritaria, y dando el papel de promover la coordinación entre la política comunitaria y la de los Estados miembros a la Comisión Europea¹⁹⁶. El Tratado de Maastricht también vertebró, como apunta Granell¹⁹⁷, las diferentes acciones de ayuda a países en desarrollo que tenían lugar fuera del ámbito de los ACP y los PTU, como aquellas que se hicieron con algunos países mediterráneos y países de América Latina y Asia, y también acciones que se llevaron a cabo en diferentes ámbitos temáticos.

¹⁹⁰ UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo...*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 628.

¹⁹² SOTILLO LORENZO, J.A., “El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo: opciones y límites al vínculo entre gobernanza y desarrollo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 45, 2011, p. 167.

¹⁹³ SOTILLO LORENZO, J.A., “La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Vol. 19, Núm. 37, 2017, p. 444.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 444.

¹⁹⁵ MUÑOZ GÁLVEZ, E., “La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, Fundación Alternativas [Documento de trabajo], 2011, p. 23.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 23.

¹⁹⁷ GRANELL, F., “La cooperación al desarrollo de la Unión Europea”..., *op. cit.*, p. 628.

Aun recogiendo el Tratado de Maastricht medidas relativas a la coherencia, la coordinación y la complementariedad relativas a la acción entre los Estados miembros y la comunitaria, la política europea de cooperación da un nuevo salto en este sentido en 2005 con el “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, un texto que se alineaba con la estrategia vigente en materia de desarrollo de las NNUU, los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”¹⁹⁸. El nuevo documento buscaba mejorar la coordinación, complementariedad y armonización de la política de desarrollo entre los estados y la UE, y tenía como objetivo central, al igual que los ODM, la lucha contra la pobreza¹⁹⁹. Fue igualmente relevante la adopción del “Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo” en 2007 en virtud del cual la UE avanzaba en materia de coordinación al proponer una serie de principios rectores que Estados e instituciones europeas deberían seguir, aunque de forma voluntaria, para mejorar la complementariedad tanto geográfica como sectorial²⁰⁰.

El último paso del proceso de integración europea, con la adopción del Tratado de Lisboa (2007) que entró en vigor en 2009, trajo consigo también cambios en la cooperación al desarrollo de la Unión. Como apuntará E. Muñoz Gálvez, la política de cooperación al desarrollo se incorporará con autonomía al marco de políticas de ámbito exterior de la Unión, es decir, la cooperación al desarrollo será un objetivo general de toda su acción exterior, y añade, “[...] mientras que en el Tratado de Maastricht la política comunitaria debía ser complementaria a las bilaterales, en el Tratado de Lisboa los dos niveles se colocan en pie de igualdad: las políticas llevadas a cabo tanto a nivel europeo como por los Estados miembros tienen que ser complementarias y reforzarse mutuamente (art. 208 TFUE)”²⁰¹. Igualmente, el Tratado de Lisboa situará la erradicación de la pobreza entre los objetivos generales de la acción exterior²⁰². Con esta actualización, tanto Estados miembros como Unión Europea deberán realizar esfuerzos por cooperar para aumentar y mejorar la acción de sus respectivas políticas de desarrollo. Vemos, por tanto, que con este nuevo tratado la política de desarrollo de la UE avanza hacia posiciones de mayor autonomía y adquiere una mayor presencia que estará también vinculada a los progresos que el tratado realizará en materia de acción exterior. A este respecto, el Tratado de Lisboa creará el cargo de Alto Representante de la Unión

¹⁹⁸ SOTILLO LORENZO, J.A., “La Unión Europea y la gobernanza...”, *op. cit.*, p. 445.

¹⁹⁹ MUÑOZ GÁLVEZ, E., “La cooperación europea al desarrollo...”, *op. cit.*, p. 30.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 31.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 25.

²⁰² *Ibid.*, p. 25.

Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y también el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)²⁰³.

La política de cooperación de la UE seguirá tomando forma a raíz del contexto y de los eventos internacionales, y de las necesidades de la organización y de sus miembros de responder a los cambios que acontecen. En 2011 la Unión adopta el “Programa para el Cambio”, en donde se definirán prioridades temáticas y geográficas, y criterios para asignar los fondos²⁰⁴. Una de las novedades más importantes que introduce este documento será el principio de “diferenciación” por el cual “[...] la ayuda de la UE se orientaría hacia un número más reducido de prioridades políticas y geográficas [...], así como hacia los países más pobres y los llamados “Estados frágiles”²⁰⁵, “graduando” con esta modificación a los países de renta media-alta, situándoles como posibles socios en vez de como receptores de ayuda y dejándoles, por tanto, fuera de la ayuda bilateral que la UE aporta a los países en desarrollo. Con ello la UE daba un paso para adaptar su política de cooperación a la mayor presencia de los países emergentes y a una diferente geografía del desarrollo que reclamaría también una relación diferente con respecto a estos países.

En 2015 se aprueba en la Asamblea General de NNUU la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la nueva estrategia de desarrollo global que introduce nuevas prioridades y principios para concebir el desarrollo. Será a raíz de este nuevo acuerdo y de los cambios acontecidos en el escenario internacional que la UE opta por actualizar su estrategia de desarrollo formulando en 2017 una nueva versión del “Consenso Europeo sobre Desarrollo”. Este nuevo “Consenso” representará la *nueva visión colectiva y plan de acción*²⁰⁶ europeo que Estados miembros e instituciones europeas deberán seguir para lograr el desarrollo sostenible en el mundo. De esta forma, el documento deviene el marco común para la cooperación europea para el desarrollo. Sin embargo, hay que mencionar que el “Consenso” supone, a su vez, un alineamiento de la cooperación para el desarrollo europea con la “Estrategia Global para la política exterior y de Seguridad de la Unión Europea”²⁰⁷, la estrategia de acción exterior adoptada en 2016. Esto supondrá que la UE alinea doblemente su

²⁰³ SOTILLO LORENZO, J.A., “La Unión Europea y la gobernanza...”, *op. cit.*, p.442.

²⁰⁴ SANAHUJA, J.A., “Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Núm. 108, 2014, p. 80.

²⁰⁵ SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, E., “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, 2019, pp. 5-6.

²⁰⁶ *Vid.* UNIÓN EUROPEA. Comunicado de prensa, de 7 de junio de 2017, “El nuevo Consenso...”, *op. cit.*

²⁰⁷ De ahora en adelante también me referiré a este documento como la “Estrategia Global” o estrategia de acción exterior europea.

cooperación al desarrollo, por un lado con la “Agenda 2030” y los ODS, y por otro con la agenda y los objetivos de la política exterior de la UE. En el siguiente capítulo, en el análisis de la estrategia europea, intentaremos ver el peso que cada agenda tendrá sobre la estrategia de cooperación para el desarrollo europea.

4.2. Dos características de su política de desarrollo: política compartida y política dependiente de la política exterior europea

a) Política compartida

Según el artículo 4.4 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) en los ámbitos de cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria la Unión dispondrá “[...] de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”²⁰⁸, con ello el TFUE reconoce la competencia de la UE para llevar a cabo una política de cooperación para el desarrollo siempre y cuando ésta no impida a los Estados miembros desarrollar la suya. Será por tanto una competencia compartida entre UE y sus Estados miembros. A su vez, se menciona la competencia de la UE para llevar a cabo una política común que implique a la organización y a los Estados miembros. A este respecto, en el artículo 208 del TFUE se dejará claro que las políticas de cooperación de la Unión y de los Estados miembros tendrán que complementarse y reforzar mutuamente.

El hecho de tener que llevar a cabo una política para el desarrollo que implique a tantos y tan diferentes actores e intereses será una de las singularidades y de los retos de la política de la UE. Es lo que J.A. Sanahuja y E. Ruiz Sandoval llamarán una actuación *a 29*²⁰⁹, que incorpora la propia de los 28 países miembros más la propia de la organización. En este contexto, para llevar eficazmente a cabo una política de desarrollo que implique a tantos actores e intereses se deberá cooperar y establecer un marco común que sirva a modo de guía. Como apuntarán los autores en el mismo texto, el TFUE establecerá unas obligaciones mínimas de complementariedad, coordinación y coherencia con respecto a la relación entre las políticas de los países miembros y de la UE²¹⁰. La complementariedad remitiría a que la cooperación para el desarrollo de los países y de la UE se debe reforzar entre sí, y que la política de la UE aporte valor añadido con respecto a la de los países miembros. La

²⁰⁸ UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 1992, art. 4.4.

²⁰⁹ Vid. SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, E., “La Unión Europea y la Agenda 2030...”, *op. cit.*, p. 4.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 4.

coordinación enfatizaría el papel que tendría la Comisión Europea para promover acciones comunes. Finalmente, la coherencia supondría que la UE deberá tener en cuenta los objetivos de su cooperación al desarrollo en la aplicación de otras políticas que afecten también a países en desarrollo, y que, a su vez, las políticas de cooperación de la UE y la de sus Estados miembros sean coherentes con la acción exterior de la UE.

El ya mencionado “Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo” adoptado en 2017 iría en la dirección de responder a la demanda de la política de cooperación europea de una mayor complementariedad, coordinación y coherencia entre las diferentes partes y de promover una política común. Así, el documento se propone como objetivo “[...] proporcionar el marco de un planteamiento común en el que se inscriba la política de desarrollo que aplicarán las instituciones de la UE y los Estados miembros”²¹¹, es decir, *una nueva visión colectiva y un plan de acción*²¹² europeo, para responder “[...] a las tendencias y desafíos mundiales del momento, alineando la acción exterior de la UE a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”²¹³. En síntesis, como recogen Sanahuja y Ruiz Sandoval el nuevo “Consenso” “[...] puede interpretarse como un mecanismo de “europeización” de las políticas de desarrollo de los Estados miembros”²¹⁴. En este sentido, encontraremos que la UE es, por tanto, un actor singular en el ámbito de la cooperación para el desarrollo al ser tanto donante, apoyando directamente a los países en desarrollo y a otras organizaciones multilaterales, como organización que desempeña funciones de coordinación de las diferentes políticas nacionales de sus Estados miembros²¹⁵.

b) Política dependiente de la política exterior europea

Una segunda característica de la política de desarrollo es que ésta será una política que formará parte de la acción exterior de la UE. Así es como lo recogerá el artículo 208.1 del TFUE en su Quinta parte, referida a la Acción Exterior de la Unión:

²¹¹ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017, del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, “El Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo. Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro”, p. 2.

²¹² *Vid.* UNIÓN EUROPEA. Comunicado de prensa, de 7 de junio de 2017, “El nuevo Consenso...”, *op. cit.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, E., “La Unión Europea y la Agenda 2030...”, *op. cit.*, p. 4.

²¹⁵ MUÑOZ GÁLVEZ, E., “La cooperación europea al desarrollo...”, *op. cit.*, p. 13.

“La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente”²¹⁶

Dado que la política de desarrollo se enmarca bajo las disposiciones de la acción exterior de la UE, ésta también trabajará por alcanzar los objetivos de la UE en materia exterior, especialmente los recogidos en el artículo 21.1 del Tratado de la UE (TUE):

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”²¹⁷

Es interesante resaltar el apoyo que da la acción exterior de la UE, entre diferentes puntos, al desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, tal y como en 2015 recogerá la “Agenda 2030”. Además de ello, el TUE reconoce al inicio de su artículo 21 que la acción exterior de la UE

“[...] se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”²¹⁸

A este respecto, como apuntará F. Granell, el hecho de constar entre los principios de la organización el respeto por la democracia hará que la UE se autolimite y no pueda dar

²¹⁶ UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 1992, art. 208.1.

²¹⁷ UNIÓN EUROPEA. Tratado de la Unión Europea, 1992, art. 21.1.

²¹⁸ *Ibid.*, art. 21.1.

ayudas a ciertos países no democráticos²¹⁹. Igualmente, los artículos 21 y 22 del TUE actuarán como elemento unificador de las acciones exteriores²²⁰ de los países al poner en relevancia los principios comunes que inspiraron la integración europea y recalcar la competencia de la UE para definir y ejecutar políticas comunes en materia de acción exterior. Finalmente, para acabar con este apartado y en referencia a su acción exterior, se podría decir que la UE recogerá como objetivo no explícito el “exportar” con su acción exterior sus valores y su modelo más allá de sus fronteras.

4.3. Normativa europea en materia de cooperación para el desarrollo

En este apartado se hará referencia a lo recogido en el marco de los tratados europeos, es decir, el TUE y el TFUE, para presentar la normativa y con ellos los márgenes de actuación que tendrá la organización en política de desarrollo. Una vez abordado este capítulo, teniendo una mejor imagen de la cooperación al desarrollo de la UE, en el quinto capítulo se abordará finalmente los documentos más relevantes que comprenden la estrategia de la UE en cooperación para el desarrollo y qué lectura se hace en ellos de lo recogido en la “Agenda 2030”.

Como nos recuerda Granell²²¹ la acción europea a favor de los países en desarrollo se materializa en una serie de Reglamentos y Acuerdos de carácter Hard Law, junto a una variedad de declaraciones, resoluciones y manifestaciones de intenciones de diferentes instancias de la UE que serán más bien de carácter Soft Law. Sin embargo, todo estos documentos se encuentran bajo el marco fundamental de lo recogido en el TUE y el TFUE, los tratados fundamentales de la Unión, y en los diferentes acuerdos adoptados por la UE y sus Estados miembros en la materia.

Como ya he mencionado anteriormente, el artículo 4 TFUE expresa las competencias que tiene la UE en diferentes ámbitos, entre las que se encontrará la de cooperación para el desarrollo y la de asistencia humanitaria. A diferencia de algunas competencias que son exclusivas de la UE, en estos ámbitos su competencia será compartida con los Estados miembros. En estas materias la UE que podrá llevar a cabo tanto acciones individuales como diseñar una política común.

²¹⁹ GRANELL, F., “La cooperación al desarrollo de la Unión Europea..., *op. cit.*, p. 629.

²²⁰ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., “Capítulo XXVIII. Funciones de la Unión Europea” en Díez de Velasco Vallejo, M., *Las organizaciones internacionales*, 16ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2016, p. 674.

²²¹ GRANELL, F., “La cooperación al desarrollo de la Unión Europea..., *op. cit.*, p. 633.

La cooperación al desarrollo de la UE saldrá recogida principalmente en el TFUE dividida en dos partes, la Cuarta Parte, dedicada a la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar, y la Quinta Parte, dedicada a la Acción Exterior de la Unión, dentro de la cual se encontrará un capítulo dedicado expresamente a la Cooperación para el Desarrollo. Con respecto a la primera, la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar, en esta parte se recoge la cooperación que se hará con los diferentes territorios dependientes de Francia, Holanda, Dinamarca y Reino Unido para promover su desarrollo económico y social²²².

Con respecto a la Quinta Parte, la Acción Exterior de la Unión, el artículo 205 nos recuerda que la acción de la UE en la escena internacional se basará en los principios, objetivos y seguirá las disposiciones generales que han inspirado la creación, desarrollo y ampliación de la UE, es decir, el artículo 21 del TUE que ya se ha citado anteriormente. En este último artículo se nos recordará también que “La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas”²²³, de forma que las acciones llevadas a cabo mediante las diferentes políticas no vayan en contra de lo propuesto en la política de cooperación para el desarrollo.

Dentro de esta parte relacionada con la Acción Exterior de la Unión encontramos el apartado que aborda la Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria, que va desde el artículo 208 hasta el 214 del TFUE²²⁴. Este apartado remarca, como ya se ha mencionado, que la política de la Unión en este ámbito se lleva a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior, teniendo como principal objetivo la reducción y erradicación de la pobreza²²⁵. El artículo 208.2 apuntará que la UE y sus Estados miembros respetarán y tendrán en cuenta los objetivos acordados en NNUU y otras organizaciones.

En el artículo 209 será interesante destacar la mención que hace en su punto 2 a la posibilidad de la UE para celebrar acuerdos con terceros países y organizaciones internacionales para alcanzar los objetivos de su acción exterior. En el artículo 210 se apuntará que para obtener una mayor complementariedad y eficacia la UE y sus miembros coordinarán sus políticas de cooperación para el desarrollo, incluido en el marco de las organizaciones y conferencias internacionales.

²²² UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 1992, art. 198.

²²³ UNIÓN EUROPEA. Tratado de la Unión Europea, 1992, art. 21.3.

²²⁴ Dentro de este apartado la cooperación para el desarrollo se trabaja sobre todo en los artículos que van desde el 208 hasta el 211. No obstante se hará una breve mención a otros que irán más allá de estos para tener una imagen más amplia de su cooperación y acción exterior.

²²⁵ UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 1992. art. 208.1.

Los artículos 212 y 213 recogerán una parte destinada a tratar la Cooperación Económica, Financiera y Técnica con Terceros Países. En ellos hay que destacar que se le reconoce a la UE la competencia para llevar a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica también con terceros países que no sean considerados países en desarrollo²²⁶.

Finalmente el TFUE recoge en el artículo 214, dedicado a la Ayuda Humanitaria, que las acciones llevadas a cabo en este ámbito de la UE se harán conforme a los principios y objetivos de la acción exterior con el objeto de “[...] prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones”²²⁷, intentando que la acción de la UE y de sus Estados miembros se complementen y refuercen mutuamente.

²²⁶ *Ibid.*, art. 212.1.

²²⁷ *Ibid.*, art. 214.1.

5. La Agenda 2030 en dos documentos de la estrategia europea de cooperación para el desarrollo: Próximas etapas para un futuro europeo sostenible y el Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo

A partir de lo expuesto en el TUE y TFUE, como los documentos principales que establecen el marco de actuación de la UE, su acción de cooperación para el desarrollo se da también a través otros documentos que la organización y sus Estados miembros adoptan, entre las que suelen encontrarse diferentes declaraciones, resoluciones y manifestaciones de intenciones de carácter no vinculante.

El documento más reciente que representa la estrategia de cooperación de la UE es el “Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo”, adoptado el 7 de junio del 2017. Siendo posterior a la adopción de la “Agenda 2030” (2015), el “Consenso” recoge el plan general de la política de cooperación para el desarrollo de la UE y alinea su acción con la “Agenda” de NNUU y sus ODS. Recordando el propósito de este trabajo, que es observar cuál es la lectura que hace la cooperación al desarrollo de la UE de la “Agenda 2030”, deberemos por tanto fijarnos en aquellos documentos europeos que recojan las interpretaciones que hace la UE de este documento.

El ya citado “Nuevo Consenso” es sin duda el principal documento de la estrategia europea para el desarrollo que se alinea con la “Agenda 2030”. Sin embargo, no será el único. En 2016 encontramos la comunicación titulada “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible” en la que la Comisión Europea expone su enfoque estratégico para aplicar la “Agenda 2030” y que revelará la primera adhesión europea a este documento.

Como último documento relacionado con la estrategia comunitaria para el desarrollo encontramos la “Estrategia global” adoptada en 2016. Este es un documento que presenta la visión del mundo y las prioridades de la acción exterior de la Unión y sus Estados miembros. Aunque no se va a abordar completamente para el objetivo de este trabajo, sí que se hará alguna referencia puntual al mismo, y, a su vez, se ha de apuntar que éste es un documento relevante también para la cooperación al desarrollo de la UE ya que situará los ODS en el marco de la acción exterior europea.

La elección de los dos documentos mencionados se basa en que estos han sido los primeros en ser adoptados por la UE y su política de desarrollo tras la adopción de la “Agenda 2030” y también porque integran ésta en su estrategia. Aunque el análisis de estos

documentos no supone una lectura exhaustiva de la estrategia europea de desarrollo, sí que nos hará una aproximación a qué elementos de la “Agenda 2030” pueden ser más relevantes para la UE, y ver en qué aspectos las dos estrategias de desarrollo se acercan más o menos. Por lo tanto, presentar los documentos mencionados será el objetivo del presente capítulo para, posteriormente, en el siguiente, observar en qué aspectos la estrategia de la UE coincide y diverge de la de NNUU.

5.1. Próximas etapas para un futuro europeo sostenible

Apenas un año después de la adopción de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la Comisión Europea presenta en noviembre de 2016 una comunicación llamada “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible: Acción Europea para la sostenibilidad” a través de la cual la UE expondría su enfoque estratégico para aplicar la “Agenda 2030” y cómo ésta quedaría recogida en las diferentes actuaciones y prioridades de la organización. El documento de 22 páginas recogerá de manera un tanto general la adhesión de la UE a los principios y al contenido de la “Agenda”, de sus ODS y del desarrollo sostenible. A pesar de que en la Comunicación se exponga más bien cómo la UE entenderá y aplicará el desarrollo sostenible en su acción para con sus Estados miembros, hay varios apartados en el que se nos permiten observar la lectura que hará su acción exterior y de cooperación para el desarrollo. Sin ser éste un documento especialmente revelador ayudará a contextualizar la comprensión europea de la “Agenda”. Veamos.

El documento comienza exponiendo la larga tradición europea de adhesión al desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, la económica, la social y la medioambiental, a la vez que expresa su compromiso con las generaciones futuras. Lo que es una concepción habitual del desarrollo sostenible.

“Los Tratados de la UE otorgan reconocimiento a sus dimensiones económica, social y medioambiental, que deben abordarse conjuntamente. La UE está comprometida con un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”²²⁸

Continuará señalando en la introducción del documento el “[...] compromiso con el desarrollo sostenible que está firmemente anclado en los Tratados europeos”²²⁹ y los principios del TUE que establecen la coherencia entre las diferentes políticas de la UE. Desde

²²⁸ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación COM (2016) 739 final..., *op. cit.*, p. 2.

²²⁹ *Ibid.*, p. 2.

el primer momento en que se menciona la “Agenda 2030” en la comunicación la UE expresará su identificación con ella, “[...] la cual es plenamente coherente con las aspiraciones de Europa y se ha convertido actualmente en el modelo mundial para el desarrollo sostenible”²³⁰.

La “Agenda 2030”, expresará este documento, es un consenso internacional que más allá de perseguir el desarrollo sostenible, buscará también alcanzar la paz, la seguridad, la justicia para todos y la inclusión social de una manera conjunta, ya que estos aspectos se refuerzan mutuamente²³¹. Con ello, la UE pondrá ligeramente su foco de atención en aspectos relacionados con lo que podríamos llamar la “buena gobernanza” o la “gobernanza de carácter democrático”, como son la justicia y la inclusión social, a la vez que menciona aspectos claves como paz y seguridad dentro de la “Agenda”.

El documento aborda posteriormente de qué forma las prioridades de la Comisión están relacionadas con el contenido de la “Agenda” y los diferentes ODS. En este apartado se trata, entre diferentes aspectos, la prioridad de la Comisión de trabajar sobre una nueva política de migración, que estará relacionada con varios de los ODS. En este sentido la UE aboga por una política de migración que fomente canales regulares y que luche contra los flujos migratorios ilegales²³². La interpretación que hará el documento es la de una migración como un fenómeno complejo que tiene repercusiones tanto en los Estados europeos como en los países de origen y de tránsito, y por ello debe ser ésta una responsabilidad compartida. Hace mención en este tema a la “Agenda Europea de Migración” y sus medidas, en el que sin desarrollar mucho, “[...] ofrece un enfoque global basado en el respeto de los derechos fundamentales, la confianza, la solidaridad y la responsabilidad mutua”²³³. Será interesante resaltar el hecho de que abordar el fenómeno migratorio se encuentra entre las principales prioridades de la Comisión de entonces, poniendo el foco sobre ella y, en cierta forma, “problematizando” la cuestión. Se verá más adelante el trato que recibirá ésta cuando se aborde el “Nuevo Consenso sobre Desarrollo”, un texto que muestra más claramente la interpretación europea de los diferentes retos del desarrollo, entre los que suelen estar los movimientos migratorios.

²³⁰ *Ibid.*, p. 3.

²³¹ *Ibid.*, p. 3.

²³² *Ibid.*, p. 14.

²³³ *Ibid.*, p. 14.

En otro apartado el documento aborda la Unión como un actor que promoverá la “Agenda 2030” destacando que ésta será un documento “[...] plenamente coherente con los objetivos de la acción exterior de la UE”²³⁴. Para ello señala a la “Estrategia global” como un documento de referencia que establece claros vínculos con la “Agenda”. Será por tanto digno de apuntar la influencia que tendrá la “agenda de acción exterior” sobre la política de cooperación para el desarrollo de la Unión, al ser recurrentemente mencionada a lo largo del texto en las cuestiones sobre desarrollo, y recordando que la política de desarrollo se enmarca dentro de la acción exterior europea.

En este ámbito de la acción exterior de la UE, la comunicación hará referencia a la resiliencia como planteamiento que saldrá recogido tanto en la “Estrategia Global” como en la “Agenda 2030”,

“La estrategia hace hincapié en que existe un vínculo directo entre nuestra seguridad y nuestra prosperidad en las regiones vecinas de la UE, incluidos los países candidatos y vecinos. Haciéndose eco de los objetivos de desarrollo sostenible, el fomento de la resiliencia de los países y las sociedades en todos los niveles es una manera de promover la estabilidad y el desarrollo sostenible a escala mundial, al tiempo que se refuerza la seguridad y prosperidad de la propia Europa”²³⁵

Promover la resiliencia en los países, entendida ésta como “[...] la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas [...]”²³⁶, deviene con ello un planteamiento para promover la estabilidad y el desarrollo sostenible a escala mundial. Hecho que en última instancia deberá reforzar la seguridad y la prosperidad de Europa. El desarrollo sostenible en el resto de países quedará, en cierta forma, enmarcado en la promoción de la resiliencia, dando la impresión con esta interpretación de que más que actuar para promover el desarrollo se actuará para promover objetivos de seguridad.

Como actor encargado de aplicar la “Agenda” en el exterior, la UE apunta diversos ámbitos en los que ya estará contribuyendo con sus acciones. La Política Europea de Vecindad será uno de ellos, en donde la Unión a través de sus asociaciones diferenciadas con los países vecinos contribuirá a la estabilización como objetivo. Destacará también las herramientas que dispondrá para aportar “[...] en materia de seguridad, refuerzo de la

²³⁴ *Ibid.*, p. 14.

²³⁵ *Ibid.*, p. 14.

²³⁶ UNIÓN EUROPEA. *Una visión común, una actuación conjunta: una Unión Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016, p. 20.

resiliencia, buena gobernanza, democracia y derechos humanos, desarrollo económico, conectividad, energía, migración y movilidad y, por lo tanto, apoya el desarrollo sostenible”²³⁷.

En estas acciones la comunicación destacará el papel de la UE en la gestión de la prevención y la resolución de las crisis en todo el mundo, mencionando las misiones de seguridad y defensa o la contribución financiera al Fondo de Paz para África. A este respecto promoverá un concepto amplio de seguridad en el que se incluyan instituciones inclusivas y responsables.

Un planteamiento basado en derechos para la cooperación al desarrollo también está presente en la acción europea, que será fundamental para la consecución de los ODS. Dentro de este planteamiento se abarcará los derechos humanos, promoviendo la inclusión y participación y también la promoción de la igualdad de género, un principio anclado en los valores y los tratados originarios europeos.

El aspecto más relevante que se resaltarán con respecto a la cooperación para el desarrollo de la UE será la presentación de un nuevo consenso europeo sobre desarrollo en el que se reflejará el enfoque global de la “Agenda 2030”. A priori, es un paso relevante actualizar la estrategia de cooperación europea dado el cambio sustancial que en el panorama internacional ha ocurrido, dejando claramente desactualizado el “Consenso Europeo sobre Desarrollo” de 2005 y, por tanto, a la UE desalineada de los retos que el desarrollo global demandaba. Destaca que el objetivo principal de esta nueva propuesta será la erradicación de la pobreza, tal y como también se recoge como el objetivo principal de la cooperación para el desarrollo de la UE, a través de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible y reforzando también los vínculos existentes entre los aspectos migratorios y humanitarios, y de desarrollo y seguridad²³⁸. El logro del desarrollo sostenible quedará algo desdibujado cuando se vincula los aspectos migratorios y humanitarios a aquellos más de seguridad. A pesar de no contar en esta comunicación con información más extensa y precisa, queda patente la relevancia que la UE otorga al fenómeno migratorio, vinculado con el de la seguridad.

También se apunta al papel que la ayuda humanitaria de la UE desempeña, sobre todo haciendo referencia al refuerzo de la resiliencia de las comunidades más vulnerables, y el de

²³⁷ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación COM (2016) 739 final..., *op. cit.*, pp. 14-15.

²³⁸ *Ibid.*, p. 15.

la política comercial europea, que a través del desarrollo comercial con diferentes acciones ayudaría a promover el desarrollo sostenible. Un punto final a remarcar en esta comunicación es la referencia que hará a lograr la coherencia entre todas las políticas de la UE para alcanzar los ODS, ya que muchas de las políticas de ámbito nacional contribuyen a la aplicación de los objetivos, y recuerda el compromiso hecho por la UE de dedicar el 0.7% de la renta nacional bruta como AOD.

5.2. Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo

El “Nuevo Consenso” representará el documento más relevante de la estrategia europea de cooperación para el desarrollo. En sus 24 páginas recoge el marco común en el que se inscribirá la política de desarrollo de la UE y de sus Estados miembros guiando sus acciones en la cooperación con los países en desarrollo²³⁹. A pesar de ser éste un documento no vinculante, adoptado por medio de una declaración conjunta, es sin duda un documento ambicioso que recoge las posiciones comunes de la Unión y de sus miembros, alineando a su vez la cooperación europea con la “Agenda 2030” y sus ODS. A continuación se expondrán los aspectos que encuentro más relevantes de su contenido.

a) Contextualización

El “Consenso” inicia su lectura haciendo una breve presentación en la que se recalcan algunas características de la “Agenda”. La UE apuntará el carácter transformador de la “Agenda” para erradicar la pobreza, el equilibrio entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, enfatizando la relevancia de haber incluido en ella cuestiones como la gobernanza, lograr unas sociedades pacíficas e integradoras, y reconociendo también la interrelación entre los diferentes objetivos y metas²⁴⁰. Se enfatiza que el planteamiento de la “Agenda 2030” basado en el desarrollo sostenible y en los derechos humanos es coherente con los valores y principio de la UE, en el que “La consecución de estos compromisos debe fundarse en un orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio clave y las Naciones Unidas como eje”²⁴¹. Se reiterará el compromiso del “Consenso” con la “Agenda” y que éste tendrá en cuenta tanto el marco que proporciona el Tratado de Lisboa como la “Estrategia global” para la política exterior europea.

²³⁹ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 2.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 1.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 1.

Un primer apartado del “Consenso” expone la que será la respuesta europea a la “Agenda 2030”. En éste se aborda primero la relación entre la acción exterior europea y la “Agenda”. En su respuesta a los retos mundiales la UE actuará teniendo en cuenta el documento de NNUU en sus diferentes acciones e integrando de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Es relevante para la Unión que la aplicación de la “Agenda” se dé en un planteamiento coherente y coordinado de acción exterior, como será el proporcionado por la “Estrategia global”, en el que “Los ODS constituirán una dimensión transversal de todas las tareas necesarias para aplicar la estrategia global de la UE”²⁴². El “Consenso” contribuirá también al logro de las prioridades de la acción exterior europea ya que éste servirá para que la UE y sus Estados miembros promuevan planteamientos de resiliencia en los diferentes niveles y se haga así frente a los múltiples riesgos interconectados.

Este documento será el encargado de guiar la política de cooperación para el desarrollo, y como tal, se guiará tanto por los objetivos de la política de desarrollo de la UE como por aquellos de la acción exterior. Así, aunque el objetivo fundamental de su cooperación sea erradicar la pobreza, principios como el de respaldar la democracia, el Estado de derecho o la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos serán también perseguidos por su actuación. Se podrá observar a lo largo de lo presentado que la convivencia entre política de cooperación y de exterior es algo habitual en los documentos de la cooperación europea para el desarrollo.

Más allá de lo expuesto, el “Consenso” sumará entre sus principios otros como el dialogo político, la igualdad de género como valor crucial europeo recogido en su marco jurídico y que todos los actores deberán llevar a cabo, la aplicación en su cooperación de planteamientos basados en derechos garantizando que nadie se quede atrás, el promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en acciones en favor del desarrollo, apoyando la creación de capacidades de éstas, y, finalmente, los principios de la eficacia del desarrollo acordados en el Foro de Alto Nivel de Busan como son la asunción de prioridades por parte de los países en desarrollo, centrarse en conseguir resultados o la responsabilidad mutua, entre otros²⁴³.

²⁴² *Ibid.*, p. 2.

²⁴³ *Ibid.*, p. 3.

b) Marco de actuación: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la asociación

Una vez llegado al Marco de actuación del documento, encontramos que para implementar la “Agenda 2030” el “Consenso” propone su aplicación a través de cinco ámbitos de acción de forma que se preste atención a las interrelaciones entre ellos, como también lo hará el documento de NNUU. Estos ámbitos serán población, planeta, prosperidad, paz y asociación. Además, como aspecto novedoso, el “Consenso” incluirá una serie de elementos transversales que serán necesarios abordar por la acción de la UE y sus Estados miembros para lograr el desarrollo sostenible y acelerar la transformación²⁴⁴. Estos serán los jóvenes, la igualdad de género, la movilidad y la migración, la energía sostenible y el cambio climático, las inversiones y el comercio, la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos, el compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados y la movilización y uso de los recursos nacionales. Veamos a continuación el contenido de cada ámbito de actuación.

- Las personas

En el ámbito de “Personas”, el más amplio de los cinco señalados por los múltiples temas que implica, la UE y sus Estados miembros apuntarán que erradicar la pobreza (ODS 1), reconociendo su carácter pluridimensional, y combatir las desigualdades sin dejar a nadie atrás (ODS 10, ODS 5), son elementos fundamentales de la acción en materia de desarrollo europea²⁴⁵.

La erradicación del hambre y de todas las formas de malnutrición estará también entre los objetivos (ODS 2). En este ámbito el “Consenso” señala como objetivo trabajar por garantizar el acceso a todas las personas a alimentos asequibles, seguros, suficientes y nutritivos, prestando atención a las personas en situaciones más vulnerables. También realizar esfuerzos coordinados para aumentar la capacidad de producción local de alimentos, para garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la resiliencia de aquellos más vulnerables. Será relevante ayudar a las comunidades más pobres a mejorar el acceso de todos a la tierra, al alimento, al agua y a energía limpia, asequible y sostenible. Se hará igualmente mención a

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 4.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 4.

que la UE y sus miembros apoyarán la gestión sostenible de los recursos hídricos (ODS6) ante el aumento considerable de su demanda y la posible escasez en las décadas venideras²⁴⁶.

Promover la cobertura sanitaria universal (ODS 3) estará también entre los objetivos del “Consenso”. Con respecto a este tema UE y Estados miembros apoyarán los esfuerzos por crear sistemas de salud de calidad y resistentes que ofrezcan acceso equitativo a sus servicios, y también se apoyará la formación y contratación de personal sanitario²⁴⁷. La inversión en personal sanitario y trabajadores sociales y su empoderamiento será fundamental. Tienen un espacio entre las preocupaciones de la UE también la prevención y lucha contra enfermedades contagiosas, donde se fomentará el acceso seguro a vacunas esenciales asequibles y también la investigación, la inversión y el desarrollo de nuevas tecnologías sanitarias²⁴⁸.

La educación (ODS 4) tendrá también su espacio entre los objetivos europeos, ya que ésta ayudará a la inserción profesional de los jóvenes y con ello al desarrollo sostenible. Para ello el documento mencionará el apoyo al acceso universal a la educación²⁴⁹, al aprendizaje permanente y a la educación equitativa y de calidad. Se promoverá también la formación técnica y profesional así como la formación para adultos, también en situaciones de crisis²⁵⁰. Con estos esfuerzos se buscará que todo el mundo adquiera conocimientos, habilidades y derechos para disfrutar de una vida digna y participar plenamente en la sociedad contribuyendo al desarrollo sostenible.

El “Consenso” hace una mención especial en este apartado al principio de no dejar a nadie atrás²⁵¹ poniendo especial atención a las personas desfavorecidas, vulnerables o marginadas, particularmente a los niños, ancianos, personas con discapacidades, personas LGBT y a pueblos indígenas. Con respecto a los niños se propondrá realizar esfuerzos por crear un entorno seguro y favorable para ellos, sobre todo en situaciones de crisis o emergencias para evitar el riesgo de una *generación perdida*²⁵².

Como ya se ha señalado, la “juventud” supone uno de los elementos transversales que introduce el “Consenso”. Los jóvenes serán relevantes particularmente por su capacidad de innovar y porque en caso de no ser atendida su situación se corre el riesgo de que sean

²⁴⁶ *Ibid.*, pp. 4-5.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 5.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 5.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 4.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 5.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 5.

²⁵² *Vid. Ibid.*, p. 5.

vulnerables al delito y a la radicalización. Por ello, el documento propone llevar a cabo acciones concretas para reparar en sus necesidades específicas, aumentando el empleo y las oportunidades de emprender, reforzando sus derechos y su participación en la gestión de los asuntos públicos²⁵³.

Otro elemento transversal en el que se centrará el “Consenso” en este ámbito será el de la “Igualdad entre hombres y mujeres” (ODS 5). La UE reconoce que la igualdad entre los géneros es fundamental para el desarrollo sostenible además de poseer ésta un efecto multiplicador que influirá en diversos aspectos. Para lograr este objetivo la UE y sus Estados miembros integrarán en todas sus políticas la perspectiva de género de una manera transversal y promoviendo a través de asociaciones multilaterales una planificación que responda a esta perspectiva y garantice la participación de las mujeres en los diferentes procesos²⁵⁴. También se propone eliminar todas las formas de violencia de género y discriminación.

La cultura se interpreta como *activador*²⁵⁵ que puede actuar en diversos campos y un componente relevante del desarrollo sostenible, para ello UE y sus Estados miembros promoverán la cooperación intercultural y la diversidad, protegerán el patrimonio cultural e impulsarán los sectores y las políticas culturales.

Con respecto a la desigualdad (ODS 10, ODS 5) la Unión actuará para reducirla y promover la igualdad de oportunidades, trabajando con los países socios para promover una fiscalidad progresiva y políticas redistributivas, apoyando los sistemas de protección social eficientes, sostenibles y equitativos. Asimismo se reconoce que la UE y los Estados miembros integrarán transversalmente la reducción de la desigualdad en sus políticas de cooperación al desarrollo. Será relevante a este respecto el refuerzo a la resiliencia de las poblaciones más vulnerables frente a situaciones de crisis para que ciudadanos, comunidades, instituciones y los países puedan prepararse mejor, resistirlas, adaptarse y recuperarse de ellas²⁵⁶.

La movilidad y la migración es otro de los temas que habitualmente preocupa a la UE, proponiéndose en el “Consenso” abordarla transversalmente para alcanzar un desarrollo sostenible. En su interpretación señala a la migración como un fenómeno complejo, de alcance mundial que requiere de una respuesta bien diseñada, equilibrada y que respete las competencias y el derecho nacional de los Estados miembros para determinar los volúmenes

²⁵³ *Ibid.* p. 6.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 7.

²⁵⁵ *Vid. Ibid.*, p. 7.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 7.

de admisión de nacionales de otros países²⁵⁷. Así mismo apunta que la migración regular aportará beneficios tanto a migrantes, sus familiares y a los países de origen y destino, a diferencia de los movimientos irregulares que darán lugar a retos relevantes y a impactos negativos en los diferentes países y también a las personas migrantes. Para abordarla, UE y sus Estados miembros adoptarán un planteamiento global, que tenga en cuenta las diferentes facetas de la migración y el tráfico forzado, actuando en diversos ámbitos, pero en particular a través del desarrollo y el comercio²⁵⁸ y “[...] mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”²⁵⁹.

La política de desarrollo servirá, apunta el “Consenso”, para hacer frente a las causas subyacentes de la migración irregular, de forma que, entre otras cosas, contribuya a una integración sostenible de los migrantes en los países de acogida y de los migrantes retornados tanto en los países de origen como de tránsito²⁶⁰. Asimismo, la UE y sus miembros consolidarán la migración como un elemento fundamental de su diálogo político exterior, sobre todo a través de respuestas adaptadas y el refuerzo de las asociaciones. Se reconocerá la importancia de las capacidades de las personas desplazadas para su resiliencia y su integración en las comunidades de acogida, a la vez que se protegerán las estructuras sociales que integren a los migrantes, en una planificación para el desarrollo más general²⁶¹.

- El planeta Tierra

En comparación con la atención dada al ámbito “personas”, éste resulta más breve. En su lectura menciona la relevancia de tener un medio ambiente saludable para el bienestar humano y su resiliencia, no obstante, la degradación de éste supondrá anular las ventajas del desarrollo y el progreso económico. Para actuar contra ello la UE se propone principalmente integrar las consideraciones medioambientales (ODS 13) en todos los sectores de su cooperación, y también promover la eficiencia en el uso de recursos y un consumo y producción sostenibles²⁶² (ODS 12), ello con vistas a disociar el crecimiento económico de la degradación medioambiental. Se hará una discreta mención a contar con un sector privado responsable y aplicar el principio de *quien contamina paga*²⁶³, no obstante, no se propone un

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 8.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 8.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 8.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 8.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 9.

²⁶² *Ibid.*, p. 9.

²⁶³ *Vid. Ibid.*, p. 9.

mayor reparto de responsabilidades al respecto. Por supuesto se contribuirá a crear capacidades para integrar la sostenibilidad y los objetivos en la materia en los planes locales de desarrollo, apoyarán la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales y su biodiversidad (ODS 14, ODS 15). En este ámbito es interesante la mención que hace el “Consenso” al respaldo de una buena gobernanza, a la creación de capacidades para la gestión sostenible y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales²⁶⁴.

Como elemento transversal a tratar en este ámbito, el “Consenso” apunta a la “Energía sostenible y cambio climático” (ODS 7). Destacará en ese ámbito que la UE y sus Estados miembros se propondrán como objetivos resolver la falta de acceso a la energía, haciendo énfasis sobre todo en aumentar la eficiencia energética y la generación de energía renovable para con ello contribuir a la lucha contra el cambio climático²⁶⁵. Igualmente, se propone el aumento de la cooperación con diferentes partes para la gestión en este ámbito, incluido el sector y la financiación privada. Mención especial recibirá el apoyo a África y los vecinos de la UE en la transición energética²⁶⁶.

- La Prosperidad

En este tema el “Consenso” es también prolijo. Se destaca en él que el crecimiento integrador y sostenible se basa en la resiliencia de los países asociados tomando medidas para crear oportunidades para los grupos más vulnerables. La acción europea se centrará en la creación de empleos dignos (ODS 8), aumento de la capacidad productiva, tratando de que se generen ingresos suficientes para sufragar servicios públicos y protección social²⁶⁷. Hay un reconocimiento a las pequeñas y medianas empresas como agentes del desarrollo sostenible y en la lucha contra la pobreza, para las cuales se intentará aumentar su participación en acciones sobre el terreno. Asimismo, la UE y sus Estados miembros estarán involucrados en promover entornos favorables para la economía integradora, marcos reglamentarios sostenibles, los derechos humanos e iniciativas que integren diversos tipos de actividades empresariales, entre las que destacan las de las mujeres y los jóvenes²⁶⁸.

Se reconoce el papel de la agricultura sostenible (ODS 15, ODS 12, ODS 6) para el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y acabar con el hambre, y para ello la UE y

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 9.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 10.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 10.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 10.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 11.

sus miembros apoyarán la mejora de la gobernanza en la gestión de los entornos integrando a diferentes colectivos, apoyarán la agricultura ecológica así como la conservación de los ecosistemas²⁶⁹. Las tecnologías de la información y la comunicación también tienen un espacio en el “Consenso”. A pesar de reconocer que en algunos países en desarrollo la conectividad resulta un problema, se propone integrar mejor las soluciones digitales en el desarrollo y promover la creación de entornos favorables a la economía digital²⁷⁰. En clara relación con los ODS 9 y 11 también propondrá entre sus acciones el diseño, construcción y explotación de infraestructuras que sean de calidad, eficientes energéticamente, el desarrollo de redes de transporte sostenible y bajas en emisiones, y de otras infraestructuras resilientes. Aludiendo al ODS 11, la UE y sus Estados miembros promoverán las ciudades como centros de crecimiento e innovación integradores y sostenibles, que promocionen un desarrollo urbano sostenible e inclusivo centrado en los más necesitados²⁷¹.

Es igual de relevante en este tema el énfasis que hace el “Consenso” en aspectos relacionados con mejorar la gobernanza, como son el caso de promover una fiscalidad progresiva y políticas redistributivas, la lucha contra la corrupción y hacer frente a los flujos financieros ilícitos²⁷² (ODS 16).

El elemento transversal que la UE propone en este tema será “Inversiones y comercio”, en donde la UE y sus Estados miembros actuarán para impulsar las inversiones, también tomando medidas para mejorar la gobernanza económica y la lucha contra la corrupción²⁷³.

El sector privado tendrá un papel relevante en este documento a la hora de implementar la “Agenda”. El documento propondrá promover las capacidades y recursos del sector privado con la ayuda en favor del comercio para mejorar la capacidad productiva de los países en desarrollo y satisfacer necesidades comerciales, a la vez que se apostará por promover la integración regional en los países en desarrollo²⁷⁴. Igualmente, La UE y sus Estados miembros proponen la rendición de cuentas de este sector en aquellos ámbitos con potencial relevante para la transformación. Se sugiere el diálogo social con el sector privado para promover enfoques responsables y sostenibles, a la vez que hace una llamada para

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 12.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 13.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 13.

²⁷² *Ibid.*, p. 11.

²⁷³ *Ibid.*, p. 11.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 11.

integrar los compromisos del desarrollo sostenible, las normas de derechos humanos, la transparencia y la responsabilidad en los modelos de negocio.

- La Paz

El Consenso establece, así como también lo hace el TUE, que la Unión Europea y sus Estados miembros en todas sus acciones, particularmente en las de cooperación para el desarrollo, promoverán los valores de la democracia, la buena gobernanza (ODS 16), el Estado de Derecho y los derechos humanos para todos, siendo condiciones previas para alcanzar el desarrollo sostenible y la estabilidad²⁷⁵. Estos principios serán también uno de los elementos transversales que el “Consenso” proponga para acelerar la transformación. Con ello, la UE y sus miembros apoyarán los esfuerzos de los países en desarrollo por construir Estados democráticos sostenibles y resilientes a las crisis, promoverán instituciones transparentes que rindan cuentas, fomentarán la toma de decisiones participativa, y el desarrollo de capacidades para construir instituciones fuertes²⁷⁶. Igualmente, la Unión y sus miembros apoyarán espacios para la sociedad civil, promoviendo elecciones integradoras y transparentes, partidos políticos democráticos y responsables y también la participación ciudadana²⁷⁷.

Se reconoce que la pobreza, los conflictos, las situaciones de fragilidad y los desplazamientos son problemas que guardan relación entre sí y que por tanto requerirán abordarse de forma global y en sus causas profundas. Para prevenir, gestionar y ayudar a resolver posibles crisis, evitar que se creen situaciones humanitarias y construir una paz duradera la UE y sus miembros recurrirán a la cooperación para el desarrollo como una de las diferentes políticas disponibles²⁷⁸.

El ámbito de la seguridad también saldrá recogido en el “Consenso”. Al respecto el documento menciona la relevancia de la paz y la construcción del Estado como fases esenciales para el desarrollo sostenible. Para ello se propone la posibilidad de que la UE y sus Estados miembros cooperen con el sector de la seguridad para lograr sociedades pacíficas,

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 13.

²⁷⁶ *Ibid.*, pp. 13-14.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 14.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 14.

también promoviendo la reforma y gobernanza democrática de este sector y contribuyendo a su capacidad de garantizar la seguridad humana²⁷⁹.

Relacionado también con lo anterior, el “Consenso” fija especialmente su atención en aquellos países en situación de fragilidad o afectados por conflictos, ya que en ellos los objetivos de consolidación de la paz y la construcción del Estado serán esenciales “[...] para desarrollar una capacidad nacional que permita integrar plenamente las preocupaciones económicas, sociales y medioambientales con las relativas a la seguridad y el desarrollo”²⁸⁰. Igualmente, se deberá llevar a cabo la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo de una forma más coherente reforzando la resiliencia de las personas, comunidades y el Estado, y tan pronto como sea posible el vínculo entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo²⁸¹. Finalmente en el tema de la paz se reconoce la relación existente entre migración, desarrollo sostenible y estabilidad, haciendo una llamada para que los Estados miembros actúen coordinadamente para hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y desplazamiento forzoso²⁸².

- La asociación

Para responder a los desafíos mundiales en un contexto de diversidad de actores, la “Agenda 2030” propone perseguir los objetivos y metas en el marco de una asociación (ODS 17). Para ir en este sentido la UE y sus Estados miembros proponen cooperar más eficazmente en su trabajo común teniendo en cuenta sus respectivas ventajas comparativas, actuando con más coordinación y coherencia y aplicando los principios de la eficacia del desarrollo²⁸³. Igualmente se hace una llamada para establecer una cooperación más flexible donde “[...] la política de desarrollo de la UE debe poder adaptarse y responder a necesidades, crisis y prioridades cambiantes”²⁸⁴, que suele ser un recurso para adaptar la cooperación para el desarrollo a requerimientos de acción de humanitaria o para actuar en contextos de movimientos migratorios. A su vez, a escala nacional la Unión y sus miembros reforzarán la programación conjunta de su cooperación para aumentar su impacto siguiendo ésta la estrategia de desarrollo del país socio y sus prioridades²⁸⁵. Asimismo, se establecerán marcos

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 14.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 15.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 15.

²⁸² *Ibid.*, p. 15.

²⁸³ *Ibid.*, p. 16.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 16.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 16.

comunes de seguimiento y resultados y cuando proceda una aplicación conjunta entre Estados miembros y socios.

La UE y sus Estados miembros propondrán una serie de medidas de actuación para abordar diferentes situaciones de desarrollo como podrán ser los fondos fiduciarios, especialmente para medidas que requieren ejecuciones rápidas y flexibles como las de emergencia, el apoyo presupuestario para promover los ODS y para ayudar a crear un entorno empresarial más favorable y que sirva también para reforzar la asociación y la responsabilidad mutua, y finalmente, las subvenciones y préstamos que permitan movilizar financiación privada adicional para lograr los ODS, sobre todo en la acción por el clima²⁸⁶.

Con respecto al exterior la UE y sus Estados miembros proponen reforzar las asociaciones con diferentes agentes para promover la aplicación de la “Agenda 2030” y reforzar su capacidad de apropiación²⁸⁷. Entre estos actores se contará con asociaciones del sector privado y la sociedad civil, con organizaciones multilaterales y el mundo académico, entre otros. Se reconoce que los gobiernos nacionales son los principales responsables de la aplicación de la “Agenda” por lo que la actuación europea hará hincapié en promover la apropiación nacional, la asociación y el diálogo, así como promover el refuerzo de capacidades de los países en desarrollo a diferentes escalas y la participación activa de las autoridades locales²⁸⁸.

La UE y sus miembros también serán conscientes de la diversidad de condiciones que se dan en los países en desarrollo y para ello propondrán adecuar su actuación a esta realidad. Respetando las prioridades de los Estados miembros, el “Consenso” sugiere que las prioridades de actuación se dirijan a los lugares más necesitados y en los que puedan tener un mayor efecto, sobre todo en los países menos adelantados y aquellos que se encuentran en situaciones de fragilidad y conflicto, más concretamente el documento mencionará los países de África y aquellos situados entre la renta baja y la media²⁸⁹.

Para los países de renta media se propondrá diferentes tipos de actuaciones que “Combinarán formas de cooperación política, de seguridad, económica, científica, técnica, tecnológica y financiera, según convenga”²⁹⁰, a la vez que con los países en desarrollo más

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 17.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 18.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 18.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 19.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 19.

avanzados se propone “[...] la cooperación financiera e irán más allá de esta, ya que dichos países necesitan menos o ninguna ayuda en condiciones favorables”²⁹¹, en el centro de la cual estará el dialogo para promover el intercambio de mejores prácticas y conocimientos, y la asistencia técnica²⁹². Al respecto, se hará una breve mención sin mucho detalle a que la UE y sus Estados miembros también trabajarán por fomentar la cooperación Sur-Sur y triangular²⁹³.

c) Implementación

Habiendo abarcado hasta aquí los cinco ámbitos en los que la UE y sus miembros deberán actuar según el “Consenso”, éste aborda finalmente cómo se puede aumentar el impacto de la cooperación europea (ODS 17) y la forma de implementar la “Agenda”. Para ello, en primer término, se propone colaborar con los países socios para fomentar un entorno político propicio a la ejecución de la “Agenda 2030”²⁹⁴. Esto implicará diversos medios de implementación²⁹⁵ como el apoyo para que los países en desarrollo refuercen la movilización de recursos nacionales, lo cual es uno de los elementos transversales que se debe perseguir en el “Consenso”; un compromiso de la UE de destinar colectivamente el 0.7% de su renta nacional bruta en ayuda oficial al desarrollo; desarrollar iniciativas para mejorar la medición de la financiación al desarrollo; el apoyo a los países socios para que generen crecimiento inclusivo a través de su participación en el comercio mundial; y el recurso a otros medios de aplicación como la ciencia, la tecnología o la innovación.

A este respecto también se hace una llamada para que la UE y sus Estados respeten la coherencia de políticas para el desarrollo, de forma que las diferentes políticas que lleven a cabo que afecten a los países en desarrollo tengan en cuenta los objetivos de desarrollo²⁹⁶. Un último aspecto reseñado en el “Consenso” para aplicar la “Agenda” será que tanto UE como los Estados miembros respetarán los principios de la eficacia del desarrollo adoptados en Busan en 2011: dar mayor relieve a los resultados, incrementar la transparencia y la responsabilidad mutua, mejorar la capacidad de los países de tomar sus propias decisiones y fomentar asociaciones inclusivas²⁹⁷.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 19.

²⁹² *Ibid.*, p. 20.

²⁹³ *Ibid.*, p. 20.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 20.

²⁹⁵ *Ibid.*, pp. 21-22.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 22.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 23.

6. Semejanzas y diferencias entre la “Agenda 2030” y la estrategia para el desarrollo europea

Hasta ahora se ha hecho un recorrido por la cooperación para el desarrollo, primero aproximándonos a algunos de sus aspectos generales que nos diesen un marco contextual (Capítulo 1), para después abordar la cooperación para el desarrollo de NNUU (Capítulo 2) y su actual estrategia de desarrollo plasmada en la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Capítulo 3). Posteriormente se ha expuesto algunas de las características más relevantes de la política de desarrollo de la UE (Capítulo 4) y presentado el “Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo” y la comunicación “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible”, dos de los documentos que recogen cómo su estrategia de desarrollo internacional interpreta la “Agenda 2030” (Capítulo 5). Finalmente, y para completar el objetivo de este trabajo, véase, analizar la lectura que hace la estrategia europea de cooperación para el desarrollo de la “Agenda 2030”, en este último capítulo se expondrán aquellos puntos en los que las estrategias de ambas organizaciones, considero, coinciden, divergen o realizan interpretaciones alternativas. Para ello se dividirá éste en dos partes, en la primera se recogerán aquellas coincidencias que he podido apreciar entre las dos estrategias, intentando señalar sus puntos fuertes y sus matices, y en la segunda apuntaré aquellos otros aspectos en los que sus documentos, considero, más se diferencian.

6.1. Semejanzas entre la estrategia de desarrollo de la UE y la de NNUU

Uno de los primeros aspectos que llama la atención tras haber abordado los documentos estratégicos de ambas organizaciones es la clara coincidencia que existe entre ellos tanto en la mayor parte de los principios que se exponen como en sus contenidos. Sin duda, discursivamente la UE se adhiere a la “Agenda 2030” y sus ODS, a sus principios, contenido y medios de implementación, tal y como en numerosas ocasiones lo dejan ver los documentos tratados. Por ejemplo, la comunicación “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible” apuntará entre sus conclusiones que “La visión global que se encuentra detrás de los ODS de actuar en pro de las personas, el planeta y la prosperidad está plenamente en consonancia con nuestra agenda europea: la sostenibilidad es una marca europea”²⁹⁸, como así también lo hará el “Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo” al sostener desde sus

²⁹⁸ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación COM (2016) 739 final..., *op. cit.*, p. 20.

primeras líneas que “Este planteamiento basado en el desarrollo sostenible y en los derechos humanos es totalmente coherente con los valores y principios de la UE”²⁹⁹.

En efecto, esto no es de extrañar si se tienen en cuenta los valores que inspiraron la creación de NNUU donde los pueblos reunidos se mostraron resueltos, como expresa la “Carta”, “[...] a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”³⁰⁰. De una similar forma el TUE se expresa en su artículo 2,

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”³⁰¹

Todo ello más allá de que ambas organizaciones promueven y recogen en su seno el valor del multilateralismo, los derechos humanos, el claro objetivo de la paz o la seguridad, y también de llevar a cabo la cooperación para promover el desarrollo, entre diferentes aspectos.

La identificación “a priori” de la estrategia europea de cooperación con la “Agenda 2030” va, a su vez, más allá si se tiene en cuenta que los valores de la acción exterior de la UE recogidos en el artículo 21 del TUE comprenden la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. Principios que estarán también recogidos tanto en la estrategia de cooperación de NNUU como de la UE. Igualmente, la actuación europea en materia de desarrollo, al ser parte de la acción exterior, contribuirá también, entre otras cosas, a mantener la paz, promover un sistema internacional basado en la cooperación multilateral y buena gobernanza, y apoyar el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones en los países en desarrollo³⁰².

La cooperación europea se alinea con la “Agenda 2030” y NNUU también en diferentes niveles que van desde la elaboración hasta la aplicación de este documento internacional. J. A. Sanahuja y E. Ruiz Sandoval apuntan tres niveles en los cuáles la “Agenda” le concierne a la Unión: “[...] como actor en la propuesta y la negociación, como

²⁹⁹ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 1.

³⁰⁰ NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas, Preámbulo.

³⁰¹ UNIÓN EUROPEA. Tratado de la Unión Europea, 1992.

³⁰² *Ibid.*, art. 21.2.

“modelo” de política, y como agente implementador, interno e internacional”³⁰³. Siguiendo a los autores, como actor en el proceso de elaboración del documento la UE ha tenido un papel proactivo y de liderazgo, defendiendo una propuesta integral y transformadora, que fuese en consonancia con los valores y objetivos defendidos por los tratados europeos. Como modelo de política, los autores apuntan a la visible convergencia existente entre la “Agenda 2030” y “[...] el imperativo social europeo y su compromiso con una globalización justa, regida por reglas multilaterales [...]”³⁰⁴. Finalmente, la UE estaría implicada también como implementador de la misma, promoviéndola a través de diferentes acciones, entre las que se encontraría su política de cooperación para el desarrollo.

a) Principios del desarrollo sostenible

Como ya se ha señalado, la UE no solo reconoce el desarrollo sostenible anclado en la “Agenda 2030” sino que ya de antes lo recoge en sus tratados constitutivos y lo promueve tanto a nivel interno como en su cooperación con otros países. En los documentos de la estrategia europea se reconoce que el desarrollo sostenible integrará “[...] de forma equilibrada y coherente las tres dimensiones del desarrollo sostenible y abordando los vínculos entre los diferentes ODS”³⁰⁵, a la vez que se presta atención a “[...] que no ponga en peligro la capacidad de las generaciones venideras para satisfacer sus necesidades”³⁰⁶. Como vemos, la estrategia de desarrollo de la UE integra plenamente los elementos del desarrollo sostenible recogidos en la “Agenda 2030”, con las tres dimensiones, la interrelación entre éstas y los respectivos ODS, y que el desarrollo atienda también a una sostenibilidad entre generaciones. Además, la UE propondrá en el “Consenso” un giro extra al concepto al vincular el desarrollo sostenible a cuestiones como los valores de la democracia, la buena gobernanza, el Estado de Derecho y los derechos humanos, ya que estos serán *condiciones previas*³⁰⁷ para el desarrollo sostenible, y contribuirán también a promover la estabilidad, seguridad y resiliencia³⁰⁸.

Asimismo, la UE asume en su planteamiento que “[...] hay que orientar los esfuerzos hacia la erradicación de la pobreza, la reducción de las vulnerabilidades y la lucha contra las

³⁰³ SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, E., “La Unión Europea y la Agenda 2030...”, *op. cit.*, p. 10.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 10.

³⁰⁵ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 2.

³⁰⁶ *Ibid.*, p.7.

³⁰⁷ *Vid. Ibid.*, p. 13.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 15.

desigualdades, a fin de garantizar que nadie sea dejado atrás”³⁰⁹, prestando “[...] especial atención a las personas desfavorecidas, vulnerables o marginadas, en particular a los niños, ancianos, personas con discapacidades, personas LGBT y a los pueblos indígenas. Ello incluirá medidas para seleccionar, proteger y apoyar mejor a estos grupos a fin de brindarles las mismas oportunidades y garantizar la no discriminación”³¹⁰.

Una característica que presenta asimismo la “Agenda” es el carácter integrado de sus ODS. Con ello se reconoce que será crucial abordar los vínculos que se dan entre sus diferentes objetivos y metas, reparando también en las relaciones que existen entre las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible, y a su vez el reconocimiento que se le da con ello a que los diferentes retos del desarrollo están interconectados. La estrategia europea de desarrollo irá también en este sentido. El “Consenso” en concreto apostará por “A la hora de planificar y poner en práctica la cooperación para el desarrollo, la UE y sus Estados miembros prestarán una especial atención a estas interrelaciones y a las acciones integradas que puedan generar otros beneficios paralelos y alcanzar múltiples objetivos de una manera coherente”³¹¹.

En plena sintonía con la estrategia de NNUU, el “Consenso” también establece un marco de actuación para la Unión y sus Estados miembros en el que las acciones de estos deberán reflejar los temas claves recogidos en la “Agenda”: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la asociación³¹². Además, a este respecto, la estrategia europea de desarrollo irá más allá al proponer una serie de *elementos transversales*³¹³ que la UE y sus Estados miembros tendrán que abordar para acelerar la transformación y lograr el desarrollo sostenible. Estos temas serán los jóvenes, la igualdad de género, la movilidad y la migración, la energía sostenible y el cambio climático, las inversiones y el comercio, la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos, el compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados y la movilización y uso de los recursos nacionales. En este aspecto, si bien la UE se identifica con la “Agenda 2030”, aquella irá más allá en la elaboración de un marco de actuación que aborde temas transversales y permita actuar más eficientemente.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 2.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 5.

³¹¹ *Ibid.*, p. 4.

³¹² *Ibid.*, p. 4.

³¹³ *Vid. Ibid.*, p. 4.

b) Aspectos transversales de la estrategia

De una manera similar, el “Consenso” y la “Agenda”, apuntan entre sus objetivos y análisis la necesidad de que algunos aspectos sean tratados transversalmente a lo largo de las diferentes acciones para promover el desarrollo sostenible. En este sentido ambos documentos compartirán como “estrategia” transversal, aunque a veces no tan explícita, abordar entre sus actuaciones la atención por los jóvenes, la perspectiva de género, las desigualdades, la sostenibilidad y la resiliencia.

- Una especial atención por los jóvenes para satisfacer sus necesidades, derechos y promover su participación en la sociedad, siendo la juventud un aspecto especialmente resaltado en el “Consenso”.
- Incorporar la perspectiva de género de manera transversal en todas las políticas.
- Abordar las desigualdades, con metas integradas en la mayor parte de los ODS y un objetivo específico destinado a abordar la temática en la “Agenda” (ODS 10); incorporada de manera transversal en las políticas de cooperación al desarrollo de la UE y de sus Estados miembros³¹⁴.
- La sostenibilidad está implícita en la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible en las dos estrategias, con varios ODS específicos destinados a esta preocupación y diversas metas distribuidas a lo largo de la “Agenda”, a la vez que en el “Consenso” se apunta que “[...] las consideraciones medioambientales deben integrarse en todos los sectores de la cooperación al desarrollo”³¹⁵.
- La resiliencia es también algo que se promueve prácticamente de manera transversal en la “Agenda”, mencionada varias veces y con presencia en varias metas, y de una manera bastante más presente la encontraremos en la estrategia europea de desarrollo con “[...] el apoyo a la resiliencia en todos los niveles”³¹⁶ para hacer frente a las vulnerabilidades que presentan los diferentes riesgos.

Un último aspecto transversal que está principalmente presente en la estrategia europea, no tanto en la de NNUU, propondrá integrar en todas las iniciativas la *sensibilidad ante los conflictos*³¹⁷ para maximizar el efecto positivo en favor de la paz.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 9.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 2.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 15.

c) Contenido de los ODS

Quiero recalcar de nuevo que la estrategia europea analizada en el “Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo” y en la comunicación “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible”, y la estrategia de desarrollo de NNUU, recogida en la “Agenda 2030”, se aproximan prácticamente en la mayoría de su contenido, tanto en lo referente a los principios, como a los ODS y sus metas, y también en los medios de implementación de la misma. Como ya hemos mencionado, la UE ha sido parte de los debates para la elaboración de la agenda de desarrollo de NNUU y como tal ha promovido también sus intereses y valores en ella, y por tanto no sería de extrañar que su estrategia de cooperación para el desarrollo coincidiese en gran medida con la de la “Agenda”.

Sin embargo, hay un matiz a señalar. La “Agenda 2030” recoge que “Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en consideración las circunstancias del país. Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales”³¹⁸. Reconociendo posteriormente que “[...] cada país dispone de diferentes enfoques, visiones de futuro, modelos e instrumentos para lograr el desarrollo sostenible, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales [...]”³¹⁹. Con ello, la “Agenda” se establecerá como el documento de referencia que guiará e inspirará las estrategias nacionales de desarrollo y de cooperación, aunque posteriormente cada país tendrá que diseñar la suya propia atendiendo a sus circunstancias particulares.

En relación al contenido de las estrategias, “Agenda 2030” y “Consenso”, ambas recogen prácticamente las mismas preocupaciones, plasmadas en objetivos y abordadas en temáticas similares. Si bien es cierto que cada organización podrá poner ligeramente más énfasis en un aspecto u otro, por lo general se puede decir que todos los ODS están recogidos en el “Consenso” y que al menos las metas más relevantes y representativas de la “Agenda” están también entre los objetivos de desarrollo europeos. A continuación haré un breve repaso para mostrar esta “identificación” o “alineación” entre las dos estrategias.

³¹⁸ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 15.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 15.

El ODS 1 de la “Agenda 2030” aborda el poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, objetivo que es el principal de la política de cooperación para el desarrollo europea según lo reconoce el artículo 208 del TUE, además de que el “Consenso” también reconoce que la pobreza es un fenómeno pluridimensional y que ésta puede estar relacionada con fenómenos como los conflictos, las situaciones de fragilidad y los desplazamientos forzosos³²⁰.

El ODS 2 con sus metas principales en torno a poner fin al hambre, asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana o poner fin a la malnutrición quedan también recogidas en el “Consenso”.

El ODS 3 relativo a garantizar una vida sana queda, asimismo, materializado en la estrategia europea de desarrollo en sus objetivos de apoyo a la creación de sistemas sanitarios que ofrezcan una cobertura sanitaria universal, perseguir la reducción de la mortalidad infantil y materna, y en la lucha contra enfermedades contagiosas.

Con respecto a obtener una educación inclusiva y de calidad, en el ODS 4, la Unión se ha fijado también como objetivo promover el acceso universal y a una educación equitativa y de calidad, apoyando el aprendizaje permanente, poniendo especial énfasis en las situaciones de crisis para evitar el riesgo de crear una *generación perdida*³²¹.

El ODS 5 relativo a lograr la igualdad género se alinea completamente con la estrategia europea, no solo porque ésta está consolidada en el marco jurídico y político europeo, sino porque está presente entre los objetivos de su estrategia el eliminar toda forma de violencia sexual y de género y de discriminación contra las mujeres y niñas. Además el “Consenso” se compromete, al igual que apunta la “Agenda”, a incorporar sistemáticamente la perspectiva de género de manera transversal en todas las políticas que se lleven a cabo³²² y reconoce que “[...] las mujeres y las niñas son agentes fundamentales del desarrollo y del cambio”³²³.

En materia del ODS 6, la UE y sus miembros proponen en su estrategia trabajar por mejorar el acceso al agua, a su gestión sostenible y eficiente, y al saneamiento, entre otros aspectos, como propone dicho objetivo.

³²⁰ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 14.

³²¹ *Vid. Ibid.*, p. 5.

³²² *Ibid.*, p.7.

³²³ *Ibid.*, p. 7.

En materia de acceso a una energía asequible y sostenible, recogida en el ODS 7, el “Consenso” se propone resolver la falta de acceso a la energía, aumentar la eficiencia energética, la generación de energía renovable y contribuir a la lucha mundial contra el cambio climático de acuerdo con el Acuerdo de París³²⁴.

El ODS 8, promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, es recogido en la estrategia europea a lo largo de varias acciones que van en esa dirección como el apoyo a la participación de las microempresas y pequeñas y medianas empresas en la ejecución de medidas sobre el terreno, a través de la financiación para el desarrollo sostenible y la asistencia técnica para proyectos que además atraigan inversores, y medidas destinadas a mejorar la gobernanza económica, entre otras.

El ODS 9 es también contemplado a través de los objetivos europeos mediante el impulso al desarrollo y explotación de infraestructuras de calidad, sostenibles, resilientes y eficientes en el uso de energía y recursos, con la promoción de una industrialización sostenible y de la innovación a través de diversas actuaciones

Para reducir la desigualdad en los países y entre ellos, como apunta el ODS 10, el “Consenso” propone apoyar los sistemas de protección social eficientes y sostenibles que ayuden a garantizar una renta básica, también promover la igualdad de oportunidades, a la vez que la UE y sus Estados miembros integrarán transversalmente la reducción de la desigualdad³²⁵ en sus políticas de cooperación.

El apoyo a un desarrollo urbano sostenible e inclusivo del ODS 11, estará asimismo presente en la estrategia europea, mencionando el apoyo de la UE y sus miembros a sus socios en materia de vivienda digna y asequible, en la prestación de servicios básicos, en el desarrollo de redes de transporte sostenibles.

Como el ODS 12 apunta, en la actuación de la UE también se recogerán referencias a la conservación, gestión y uso sostenible de los recursos naturales así como de la biodiversidad, a la reducción del desperdicio de alimentos, y también menciones a la reducción de los residuos y a una gestión responsable de los productos químicos.

³²⁴ *Ibid.*, p. 10.

³²⁵ *Ibid.*, p. 7.

Para combatir el cambio climático y sus efectos, recogido en el ODS 13, el “Consenso” propone, entre otras acciones, integrar las consideraciones medioambientales en todos los sectores de la cooperación al desarrollo o diferentes medidas para disociar el crecimiento económico de la degradación medioambiental. Como apunta la primera meta de este ODS, el “Consenso” promoverá también acciones de fomento de la resiliencia en general, y en particular ante los impactos del cambio climático.

Asimismo, relacionado con este objetivo se encuentra el ODS 14, que recoge la conservación y uso sostenible de los recursos marinos en general, para el cual UE y sus Estados promoverán prácticas de pesca sostenibles para luchar contra la contaminación marina, la conservación y uso sostenible de las regiones costeras y la mejora de la gobernanza de los océanos, entre otras acciones.

El compromiso europeo con los ecosistemas terrestres y su gestión sostenible (ODS 15) es patente a lo largo de propuestas para la conservación y gestión sostenible de todos los ecosistemas, como la lucha contra la deforestación ilegal y la pérdida de biodiversidad, a través de mejoras relativas a la gobernanza de estos espacios e integrando el criterio de sostenibilidad en las diferentes acciones de su cooperación³²⁶, entre otras medidas.

El ODS 16 dedicado a promover sociedades pacíficas, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, en definitiva aspectos relacionados con lo que llamaríamos la “gobernanza”, guardará un espacio singular en la estrategia para el desarrollo europea. Pues, como se ha mencionado anteriormente, estos son prácticamente valores fundamentales de la Unión, que harán que la preocupación comunitaria en este ámbito sea destacada y reforzada sobre el resto. La UE y sus Estados miembros alinearán por supuesto su cooperación para el desarrollo con los objetivos internacionales que recoge la “Agenda 2030” en este ODS en sus metas relativas a reducir todo tipo de violencia contra los diferentes colectivos, a promover el Estado de Derecho, a reducir la corrupción, a las instituciones eficaces que rindan cuentas, a la adopción de decisiones inclusivas y participativas, y a la protección de las libertades fundamentales.

Igualmente, en el ODS 17 sobre fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, encontramos de nuevo una relevante identificación con la “Agenda 2030”. Tanto en ésta como en el “Consenso” se contemplan las diferentes metas que comprende el objetivo. El fortalecimiento de la movilización de recursos

³²⁶ *Ibid.*, p. 9.

internos en los países en desarrollo está contemplado entre los objetivos europeos así como se reitera el compromiso de destinar el 0.7% de la renta nacional bruta de la UE a ayuda oficial para el desarrollo³²⁷. Recoge diferentes acciones en las cuales están involucradas la ciencia, la tecnología y la innovación como medios de implementación, así como compartir conocimientos o el fomento de la investigación. El apoyo a la creación de capacidades será también otro medio de implementación a subrayar que la “Agenda 2030” y el “Consenso” contemplan, siendo esto un aspecto transversal que estará prácticamente presente en los diferentes ámbitos de actuación de ambas estrategias. Igualmente el comercio se contempla entre los medios de implementación y se menciona el apoyo europeo para aumentar el acceso preferencial de los países vulnerables al mercado de la UE y para la gestión de la deuda pública. Sin embargo, la estrategia europea no contemplará ninguna mención entre sus líneas a la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible de NNUU recogida en este ODS 17. A pesar de ello el “Consenso” recoge la importancia de las asociaciones para lograr el desarrollo sostenible involucrando a diferentes sectores más allá de los gobiernos como el sector privado, la sociedad civil, las organizaciones multilaterales, el mundo académico, diásporas y otras partes interesadas³²⁸.

6.2. Diferencias entre la estrategia de desarrollo europea y la de NNUU

Como he señalado, la estrategia de desarrollo de ambas organizaciones coincide en gran parte del contenido, de los principios, incluso del planteamiento general. No es de extrañar dicha coincidencia cuando las NNUU es la organización multilateral de vocación universal de referencia para todos los países y la que normalmente establece la conversación y los “estándares” generales en los diferentes ámbitos de interés para la comunidad internacional, y, quizás por ello, la UE recoge la mayoría de los planteamientos que surgen de esta organización. No obstante, como dos organizaciones con objetivos, miembros y orígenes distintos, a fin de cuentas, con una naturaleza diferente, también tienen aspectos en los que una podrá enfatizar más que la otra, o en la que una avanzará hacia una dirección distinta que la otra. En este apartado se señalarán aquellos aspectos que he podido apreciar en los que la estrategia europea de desarrollo y la de NNUU no convergerán tan claramente.

³²⁷ *Ibid.*, p. 21.

³²⁸ *Ibid.*, p. 18.

a) Una acción europea más coordinada y coherente

Un ámbito en el que la UE asume un papel *más avanzado*³²⁹ y desarrolla una visión diferente para aplicar la “Agenda 2030” es en cuanto a promover una acción más coordinada y eficaz entre sus Estados miembros. Si bien el documento de NNUU recalca a lo largo de sus líneas que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo, también apunta la relevancia de las alianzas para la implementación de la “Agenda”, sobre todo reuniendo a diferentes actores de la sociedad en torno a la llamada Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible³³⁰ y se recoge de una manera un tanto imprecisa en su meta 17.16 la necesidad de complementar esta Alianza con “[...] alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros [...]”³³¹.

En este sentido el “Consenso” irá más allá y recogerá diferentes medidas para materializar la necesidad de establecer alianzas entre diferentes interesados que recoge la “Agenda” y, a su vez, impulsar la actuación conjunta entre los Estados miembros y también la UE. La UE y sus Estados miembros responderán a esta necesidad ofreciendo una cooperación para el desarrollo más eficaz a través de la mejora de su coordinación y coherencia³³².

Para ir en este sentido el documento europeo propondrá que la UE y sus miembros refuercen su programación conjunta de la cooperación para el desarrollo, teniendo siempre en cuenta que ésta debe seguir y alinearse con las prioridades del país socio, así como también será relevante que se hagan marcos comunes de seguimiento y resultados³³³. Como parte de esta programación en común se propondrá también la aplicación conjunta, cuando proceda, entre Estados miembros, socios y diversos agentes interesados para promover una mayor coordinación y coherencia³³⁴, que deberá basarse en las ventajas comparativas de los diferentes actores, y también la acción coordinada para el apoyo presupuestario en los países socios. Todo ello enfatizando que la UE aplicará los principios de la eficacia del desarrollo a las diferentes formas de cooperación, a pesar de que en la “Agenda 2030” no se mencionen explícitamente estos.

³²⁹ Vid. SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, E., “La Unión Europea y la Agenda 2030...”, *op. cit.*, p. 10.

³³⁰ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 32.

³³¹ *Ibid.*, p. 30.

³³² UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 16.

³³³ *Ibid.*, p. 16.

³³⁴ *Ibid.*, pp. 16-17.

b) Buena gobernanza, democracia, Estado de Derecho y derechos humanos (ODS 16)

La condición de la buena gobernanza, el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos en la estrategia europea de cooperación para el desarrollo será fundamental y también uno de los puntos en los que ésta irá incluso más lejos que lo recogido en la “Agenda 2030” y en su ODS 16, relacionado con promover sociedades pacíficas e inclusivas. Mientras que ésta hará solo una vez referencia a la democracia en el documento, la UE recoge la promoción de la democracia como objetivo de su acción exterior, el respeto de la misma como un aspecto de sus diálogos políticos con los gobiernos socios, y ésta junto a la buena gobernanza y el Estado de derecho como un requisito previo para la protección de los derechos fundamentales³³⁵.

La importancia dada a estos aspectos en el “Consenso” se verá en que estos son ámbitos transversales en los que las instituciones y los socios europeos deberán fijarse en su actuación para acelerar el camino hacia el desarrollo sostenible. Por último, en apoyo a lo recién mencionado, J. A. Sanahuja y E. Ruiz Sandoval señalarán “Que el ODS 16 forme parte de esa visión integral del desarrollo sostenible debe mucho al papel proactivo de la UE en las negociaciones conducentes a la Agenda 2030 y, de no ser por las resistencias de otros Estados en materia de democracia y derechos humanos, se hubiera ido más lejos”³³⁶. Con ello, a pesar de estar recogidos estos cuatro aspectos en el abanico de valores de la “Agenda” será la estrategia europea la que más los impulsará y los establecerá como valores esenciales de su acción en favor del desarrollo.

c) Derechos humanos y el enfoque basado en derechos

La presencia de los derechos humanos en las estrategias de las dos organizaciones es otro de los aspectos en los que ambas coinciden, pero en el que de nuevo la UE dará pasos más allá de lo recogido en la “Agenda”. Si bien ésta se inspira en los tratados internacionales de los derechos humanos, “[...] pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas [...]”³³⁷ y recoge que “Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos [...]”³³⁸, el documento se mueve en un espacio de cierta vaguedad con respecto a ellos. Sin duda, la “Agenda” se alinea discursivamente con los derechos humanos,

³³⁵ *Ibid.*, p. 14.

³³⁶ SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, E., “La Unión Europea y la Agenda 2030...”, *op. cit.*, p. 11.

³³⁷ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 1.

³³⁸ *Ibid.*, p. 4.

sobre todo en la primera parte de la misma de carácter más declarativo, y además el estímulo de estos es uno propósitos de la “Carta” de NNUU. No obstante, en la “Agenda” estos se presentan más como un principio inspirador, se podría decir, y sin proponer ningún tipo de compromiso o vinculación para las partes. En el apartado donde se desarrollan los ODS, de un carácter más “operativo”, estos no se mencionan más que para hacer referencia a una educación que recoja los derechos humanos³³⁹. Tal y como recogerán P. J. Martínez Osés e I. Martínez Martínez,

“El enfoque basado en los derechos humanos y la consiguiente propuesta de desarrollar los mecanismos para hacer cumplir las obligaciones que en esa materia tienen los Estados, las empresas y los ciudadanos ha sido rechazado como enfoque para el mundo que queremos en el año 2030. A cambio, disponemos de un amplio y a veces detallado conjunto de transformaciones que queremos alcanzar, sin detallar quiénes tienen las responsabilidades principales de hacerlo y cómo han de asumirlas”³⁴⁰

A diferencia de la “Agenda 2030”, la Unión propone en su “Consenso” un enfoque del desarrollo basado en derechos que incluya todos los derechos humanos, en el que se “Promoverán la inclusión y la participación, la no discriminación, la igualdad y la equidad, la transparencia y la responsabilidad. La UE y sus Estados miembros seguirán desempeñando un papel fundamental a la hora de garantizar que nadie se quede atrás [...]”³⁴¹. Con ello la UE y sus miembros adoptan un planteamiento más abarcador y operativo, y el compromiso de que en las actuaciones de cooperación para el desarrollo se actuará con el propósito de promover y proteger los derechos humanos. La lectura que hará la estrategia europea sobre los derechos humanos es más relevante cuando se observa el papel que se le da en el “Consenso” a estos derechos al ser junto a los valores de la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho condiciones previas para el desarrollo sostenible³⁴². Todo ello, además de que la UE, como ya se ha citado, recoge como uno de los principios y objetivos de su acción exterior respaldar los derechos humanos³⁴³.

d) Fenómeno de la migración

Igualmente, la migración será una de las principales preocupaciones que recoja la UE en su estrategia de cooperación para el desarrollo y uno de los elementos en los que se hace

³³⁹ *Ibid.*, p. 20.

³⁴⁰ MARTÍNEZ OSÉS, P. J. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I., “La Agenda 2030: ¿Cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?”, *Lan Harremanak*, Núm. 33, 2016, p. 84.

³⁴¹ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 3.

³⁴² *Ibid.*, p. 13.

³⁴³ UNIÓN EUROPEA. Tratado de la Unión Europea, 1992, art. 21.

una interpretación algo diferente de la de NNUU. La “Agenda 2030” en una breve mención reconoce la contribución positiva de los migrantes al crecimiento y al desarrollo sostenible, siendo ésta una realidad pluridimensional de *gran pertinencia*³⁴⁴ para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, y que requiere respuestas coherentes e integrales³⁴⁵. Será la meta 10.7 la que lo recogerá, “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas [...]”³⁴⁶. Una lectura aparentemente neutra que no se adentra en mucho detalle y que por tanto deja abierta la posibilidad de reinterpretación. Es en ese espacio abierto donde la UE podrá desarrollar sus diferentes lecturas.

El “Consenso” apunta, al igual que la “Agenda”, que la migración es un fenómeno complejo de alcance mundial que requerirá de una respuesta política cuidadosamente diseñada, que respete las competencias de los Estados miembros y no afecte a su derecho de determinar los volúmenes de admisión de personas de terceros países a sus territorios³⁴⁷. Reconocerá la aportación positiva de la migración cuando ésta es regular a través de la transferencia de conocimientos y capacidades, sin embargo, cuando la migración es irregular puede producir retos importantes y tener impactos en los diferentes países de origen, tránsito y destino, produciendo inestabilidad, y también impactos en las poblaciones migrantes. Apuntando más adelante que “La migración, el desarrollo sostenible y la estabilidad están estrechamente interrelacionados”³⁴⁸. Para abordar este fenómeno la UE y sus miembros proponen adoptar un planteamiento coordinado y holístico atendiendo a las diferentes facetas del fenómeno³⁴⁹ para contribuir a la integración de los migrantes en los países de acogida y también de los “retornados”.

Como vemos, la UE hace en principio una ambigua lectura donde la migración es aparentemente positiva, pero a su vez, puede también suponer un reto y efectos negativos tanto para los diferentes países como para las personas migrantes. A la vez que se introduce en la misma interpretación preocupaciones por la estabilidad y la seguridad de los países y las personas, la referencia a utilizar un planteamiento coordinado y holístico para abordar el fenómeno, pero respetando el derecho de los Estados miembros para determinar los volúmenes de personas de otros países que acceden a su territorio. En el “Consenso”, como

³⁴⁴ Vid. NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 9

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 9.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 24.

³⁴⁷ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 8.

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 15.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 8.

recogerá J. A. Sanahuja³⁵⁰ mencionando a Ceccorulli y Lucarelli con respecto a la “Estrategia Global” de la UE, pero que también se aplicará a este documento, están presentes varias narrativas de manera simultánea referidas a la migración. Entre ellas encontraríamos aquella que apela a los valores y los derechos humanos; la que se refiere a la resiliencia y al desarrollo, que apunta a trabajar en las causas profundas de la migración; o la de seguridad, que aludiría tanto a la seguridad de los migrantes y a las necesidades humanitarias como la que busca la seguridad de la UE e impone el control de fronteras³⁵¹. Ante este contexto, apuntará el autor, la lectura hecha por el “Consenso” será mayoritariamente de carácter securitario. Y es que efectivamente, ante una serie de diferentes preocupaciones que presenta la UE con respecto a este fenómeno, aquella que está más preocupada por la estabilidad y la seguridad es la que aparentemente tendrá más peso.

Igualmente, como apunta la organización Act Alliance en su análisis del “Consenso”, el fenómeno migratorio será comprendido además desde una óptica eurocéntrica y, cercana a la lectura apuntada por Sanahuja, éste es un documento que entenderá el fenómeno desde posiciones de seguridad y estabilidad europeas.

“The section on mobility and migration, as part of the ‘people’ chapter, is the most problematic as it conveys a Eurocentric perspective paying little attention to the positive synergies between migration and development and to the importance of South-South migration. It reduces a multifaceted problematic to the goal of migration prevention and ignores the need for an ambitious and forward looking long-term policy for migration and mobility”³⁵²

Una última referencia que quiero hacer respecto a la migración en el documento europeo es la singular sensación que genera la UE de querer “exteriorizar” la migración, situarla fuera de sus fronteras, cuando hace repetidas asociaciones entre migración irregular y la integración de los migrantes en los países de acogida, no en la Unión, o cuando se trata el derecho de los Estados miembros a determinar los volúmenes de admisión de personas migrantes a su territorio y, a su vez, se habla en las próximas líneas sobre la gestión de las fronteras³⁵³. Y es que no se debe olvidar que la política de cooperación para el desarrollo de la UE es parte de la acción exterior de la UE y por ello estará condicionada por los objetivos recogidos en su “Estrategia Global”. De hecho, en ésta se podrá encontrar entre una de sus

³⁵⁰ SANAHUJA, J.A., “La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis”, *Instituto Complutense de Estudios Internacionales* [Working Papers], Núm. 1, 2018, p. 14.

³⁵¹ *Ibid.*, p. 14.

³⁵² ACT ALLIANCE EU, “A close look at the new European Consensus on Development”, 2017, p. 3.

³⁵³ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 8.

prioridades el promover la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales, para la cual la UE apoyará distintos tipos de resiliencia y el desarrollo de políticas migratorias más eficaces para Europa y sus socios³⁵⁴.

e) Política para el desarrollo y acción exterior: promover la resiliencia

La relación que guardará la estrategia de cooperación para el desarrollo de la UE con su política de acción exterior será una de las principales diferencias a reseñar con respecto al contenido de la “Agenda 2030”. Probablemente un aspecto que tendrá que ver con la propia naturaleza y competencias de ambas organizaciones. La necesidad de crear sinergias entre la estrategia de cooperación para el desarrollo y la de acción exterior tendrá como efecto que los objetivos de las dos políticas se entrelacen y que finalmente en varios aspectos los objetivos de desarrollo se plieguen a los de exterior, debilitando con ello los primeros.

Este efecto se podrá ver sobre todo en la política de migración, como hemos mencionado, cuando en la lectura que se hace de este fenómeno en el “Consenso” predominan los intereses de estabilidad, seguridad y control migratorio sobre otros. De igual forma, esta influencia también se podrá ver en otros aspectos como será el de promover la resiliencia como un aspecto transversal de la cooperación para el desarrollo europea. Si bien la resiliencia también estará recogida en la “Agenda 2030”, en el caso de la UE se pondrá más el acento en su relación con la seguridad y la estabilidad. Veamos.

La resiliencia será mencionada 21 veces a lo largo de las 24 páginas del “Consenso”, en el cual se promoverá ésta en los países en desarrollo “[...] para resistir a las conmociones y los desastres y para recuperarse de ellos [...] para reducir su impacto adverso y evitar la pérdida de vidas y medios de subsistencia”³⁵⁵. Precisando a continuación que,

“Este consenso contribuirá al logro de las prioridades de la acción exterior de la UE, en particular mediante el apoyo a la resiliencia en todos los niveles. Con ello, la UE y sus Estados miembros promoverán un planteamiento de resiliencia dinámico y multidimensional para hacer frente a las vulnerabilidades que se presenten ante los múltiples riesgos interconectados”³⁵⁶

Efectivamente, como he apuntado anteriormente, la resiliencia en la estrategia europea de desarrollo estará ligada a los objetivos de exterior de la organización presentes en la

³⁵⁴ UNIÓN EUROPEA. *Una visión común, una actuación conjunta...*, *op. cit.*, p. 9.

³⁵⁵ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 15.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 2.

“Estrategia global”, entre los cuales estará promover la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales³⁵⁷.

Estos objetivos serán coherentes a su vez con la visión del mundo que tendrá la UE cuando se elaboró la “Estrategia global”, una visión que difiere del optimismo que a veces parece reflejar la “Agenda 2030”. El prólogo de la “Estrategia global”, elaborado por la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, deja ya ver la lectura europea del mundo y de los retos que se presentan.

“Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho [...] Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos”³⁵⁸

Efectivamente, la resiliencia en la estrategia de acción exterior estará más atenta a responder a los desafíos que encuentra la UE, al encontrarse en una región *cada vez más inestable e insegura*³⁵⁹, que a aquellos otros que podrían ser más del ámbito de desarrollo, aunque a veces estos sean compartidos o se entrelacen. En este sentido, la UE apuntará que “Un Estado resiliente es un Estado seguro, y la seguridad es esencial para la prosperidad y la democracia, pero también es cierto lo contrario”³⁶⁰. Es así como la resiliencia recogida en el “Consenso” servirá también para abordar la cada vez más inestable e insegura condición de la región Europea y su vecindad. Pues tal y como apunta el documento de acción exterior ésta se deberá enfocar en los Estados de Asia Central y África Central, donde su fragilidad amenaza los intereses vitales europeos³⁶¹ y pone especialmente su foco de atención para promover la resiliencia en aquellos países de origen y tránsito de los migrantes y refugiados³⁶². Así, como recoge la comunicación “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible”, “[...] el fomento de la resiliencia de los países y las sociedades en todos los niveles es una manera de promover la estabilidad y el desarrollo sostenible a escala mundial, al tiempo que se refuerza la seguridad y prosperidad de la propia Europa”³⁶³. Con ello, la resiliencia de nuestros vecinos serviría a ese doble objetivo de reforzar la seguridad y prosperidad de Europa a la vez que se promueve la estabilidad y el desarrollo sostenible a escala mundial. Seguridad, estabilidad y desarrollo sostenible en la estrategia europea estarían estrechamente relacionados.

³⁵⁷ UNIÓN EUROPEA. *Una visión común, una actuación conjunta...*, *op. cit.*, pp. 9-10.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 4.

³⁵⁹ *Vid. Ibid.*, p. 4.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 20.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 20.

³⁶² *Ibid.*, p. 23.

³⁶³ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación COM (2016) 739 final..., *op. cit.*, p. 14.

En este sentido, la coherencia de políticas para el desarrollo recogida en el “Consenso”, en la que la UE y los Estados miembros “[...] tendrán en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo en todas las políticas internas y externas que apliquen [...]”³⁶⁴ como herramienta para promover el desarrollo sostenible, quedaría un tanto debilitada. Como apuntará J. A. Sanahuja³⁶⁵, con la alineación de la estrategia de desarrollo europea a los objetivos de la acción exterior la UE se planteará más bien una lógica de coherencia de la acción exterior orientada a objetivos de seguridad antes que una coherencia de políticas para el desarrollo.

f) Relaciones “adaptadas” a los países en desarrollo

Un último aspecto a resaltar en el que la estrategia europea de desarrollo hace una lectura particular, diferente de la “Agenda 2030”, será en la relación que la UE y sus Estados miembros deberán mantener con respecto a la diversidad de situaciones que se dan en los diferentes países en desarrollo.

La “Agenda”, como ya se ha comentado anteriormente, tiene un alcance universal, es decir, implica a todos los países y el desarrollo sostenible se deberá promover a través de la cooperación en todos los países y regiones “sin dejar a nadie atrás”. Siguiendo el documento “Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás [...] deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados”³⁶⁶. Aunque se reconoce que su alcance es universal y que no se dejará a nadie atrás, el mismo documento señala también la necesidad de llegar primero a aquellos más rezagados y de trabajar por implementar la “Agenda” “[...] teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno [...]”³⁶⁷.

En la estrategia europea, por el contrario, encontraremos una comprensión diferente de cómo la “Agenda” y sus ODS deberán aplicarse. A pesar de que el “Consenso” europeo no propone en principio a qué países o regiones estará dirigido, sí que apunta que se deben adaptar las asociaciones de la UE y sus Estados miembros con el fin de reflejar la creciente

³⁶⁴ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 2.

³⁶⁵ SANAHUJA, J.A., “El consenso europeo sobre desarrollo: entre la Agenda 2030 y los imperativos de la Estrategia Global y de Seguridad”, *Temas para el debate*, Núm. 272, 2017, p. 19.

³⁶⁶ NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015..., *op. cit.*, p. 3.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 3.

diversidad de las condiciones existentes en los países en desarrollo. Para ello plantea centrar la atención de su cooperación en los países más necesitados, especialmente en los países menos adelantados y aquellos que se encuentran en situación de fragilidad y conflicto, sobre todo en África, por ser los países que dependen en mayor medida de la financiación pública internacional³⁶⁸. Es decir, estos países serán los que se encuentran en niveles de renta situados entre la renta baja y la renta media.

Para los países de renta media el “Consenso” recogerá que la UE y sus miembros asuman *compromisos innovadores*³⁶⁹ que incluyan la cooperación financiera y vayan más allá de ésta, ya que estos países requerirían menos ayuda económica en condiciones favorables, promoviendo entonces el dialogo político en el centro de esta cooperación, junto al intercambio de mejores prácticas y de conocimientos, la asistencia técnica o el fomento de una cooperación Sur-Sur y triangular³⁷⁰. Es decir, el apoyo económico a los países de renta media será relegado a un segundo plano y se hará mayor énfasis en otros tipos de cooperación para perseguir los objetivos de la “Agenda” y promover el desarrollo sostenible.

Sin embargo, ante políticas de desarrollo similares, autores como S. Tezanos Vázquez y R. Madrueño señalarán la poca sintonía de estas relaciones “adaptadas” con el espíritu de la “Agenda 2030”. Por el contrario,

“Se trata de un encaje de bolillos realmente endiablado, puesto que se pretende continuar concentrando los escasos recursos económicos (la AOD) en los países más pobres, al tiempo que se impulsan (sin apenas recursos) alianzas con los países de rentas medias, en el marco de una estrategia global de desarrollo (los ODS) que exige el cumplimiento universal de sus objetivos en todos los países (tanto desarrollados como en desarrollo). Y son precisamente la universalidad de los ODS y su reforzada ambición [...] las que introducen serias dudas sobre la importancia que la Unión Europea confiere a los países de rentas medias”³⁷¹

Efectivamente, centrar la financiación europea para el desarrollo en aquellos países más frágiles puede ser necesario y pertinente, tal y como también lo recoge el objetivo principal de la cooperación de la UE de trabajar por erradicar la pobreza y la propia “Agenda 2030”. Sin embargo, reducir el marco y la capacidad de actuación de la UE con respecto a los países en desarrollo de renta media, al devenir estos socios y no tanto receptores de ayuda oficial para el desarrollo, podría tener como consecuencia que la Unión fuera ajena a los

³⁶⁸ UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017..., *op. cit.*, p. 19.

³⁶⁹ *Vid. Ibid.*, p. 19.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 20.

³⁷¹ TEZANOS VÁZQUEZ, S. y MADRUEÑO AGUILAR, R., “Más allá de la “graduación”: de la Agenda 2030 y el nuevo consenso europeo de desarrollo”, *Temas para el debate*, Núm. 272, 2017, p. 28.

diferentes problemas de financiación que aún existen en estos países para abordar los diferentes retos como podrían ser la pobreza, la desigualdad o la exclusión social aún persistentes, o para abordar los retos globales como el cambio climático.

En definitiva, el principio de universalidad de la “Agenda 2030” y la demanda de cumplir los objetivos de desarrollo sostenibles en todos los países podría parecer ir, en cierta forma, por un camino diferente a aquel que la UE sugiere con sus relaciones adaptadas. Ya que, como expresan J. A. Sanahuja y E. Ruiz Sandoval,

“La definición de políticas de desarrollo y de criterios de elegibilidad basados en nivel de renta no responden a la lógica universal e indivisible de los ODS y de la Agenda 2030, si no es que los contradicen abiertamente. El nuevo planteamiento en materia de cooperación al desarrollo que se deriva de la Agenda 2030 reclama una acción multiactor y multinivel que implica a todos, en función de sus distintas capacidades y necesidades [...]”³⁷².

Aunque se contemple en el “Consenso” cierta adaptación a las diferentes realidades de los países en desarrollo, quizás no sea la suficiente al relegar a los países de renta media a una cooperación de carácter menos económico. No obstante, siguiendo a estos mismos autores,

“[...] el CED es ambiguo en este ámbito, como reflejo de un debate aún no resuelto en el que algunos Estados miembros [...] y parte de los servicios de la Comisión siguen anclados en una visión Norte-Sur clásica de la ayuda y se han mostrado reacios a buscar fórmulas innovadoras de cooperación con esos países —incluida la cooperación triangular, que la Comisión asumió mucho más tarde que los Estados miembros—, que estén más adaptadas tanto a sus mayores capacidades como a sus agendas de desarrollo particulares”³⁷³

³⁷² SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, E., “La Unión Europea y la Agenda 2030...”, *op. cit.*, p. 34.

³⁷³ *Ibid.*, p. 12.

7. Conclusiones

La cooperación para el desarrollo ha evolucionado y cambiado sus premisas con el devenir de los acontecimientos desde que ésta comenzara en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. En un principio concebida básicamente como destinada a promover el crecimiento económico de aquellas regiones del mundo menos “adelantadas”, ha llegado al siglo XXI con un bagaje adquirido a lo largo de las décadas que la vincula hoy a una concepción mucho más multidimensional, con diferentes preocupaciones de las que tuvo en su origen y en un contexto mundial también distinto. Hoy, la cooperación para el desarrollo se concibe en torno al desarrollo sostenible, un concepto que ha logrado integrar las preocupaciones económicas, sociales y medioambientales en la cooperación y en la búsqueda por lograr un mundo más habitable para todos.

En este recorrido de la cooperación internacional para el desarrollo las NNUU han tenido un papel fundamental. Surgida tras la Segunda Guerra Mundial con el principal objetivo de promover la paz entre las naciones, asumió también el papel de promover la cooperación internacional para el desarrollo. Contando con diferentes organismos, agencias y fondos en su seno las NNUU promovieron el debate y las acciones para ayudar a que los países que iban surgiendo de los procesos de descolonización se integraran en el sistema internacional y se desarrollaran. Entre las diferentes acciones tomadas por esta organización, se encuentran la elaboración de las agendas de desarrollo, estos es, documentos que recogían por lo general las aspiraciones, los objetivos y la estrategia acordada por la sociedad internacional para lograr avanzar en ciertas materias y promover el desarrollo.

El último documento de este tipo acordado en el seno de las NNUU ha sido la “Agenda 2030”, adoptada en 2015 por los 193 países reunidos en la organización. En ella se recogen principalmente 17 objetivos de desarrollo sostenible que deben aplicarse en todo el mundo y que por tanto todos los países deberán adoptarla y aplicarla en su territorio y en el resto del mundo a través de la cooperación para el desarrollo.

En este contexto, la UE asumió la “Agenda” y, por tanto, también el reto de promoverla a través de su cooperación en países en vías de desarrollo. Para alinear su estrategia de cooperación con la de NNUU, la organización adoptó en 2017 el “Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo”, un documento de 24 páginas que recoge cómo la Unión comprende la “Agenda”, sus principios y sus objetivos. Aunque si bien el

documento de NNUU recoge el compromiso internacional y se ha establecido como el documento de referencia para promover el desarrollo sostenible en todo el mundo, este funciona más bien como un documento guía que deberá inspirar la estrategia de cooperación de cada país u organización. Es decir, cada actor en el campo del desarrollo deberá hacer su lectura para adecuarla a su realidad particular, sin olvidar que la “Agenda 2030” será el documento de referencia y la que recoge el consenso internacional sobre el desarrollo.

El objetivo de este trabajo es básicamente responder a la pregunta que me hacía al principio de este trabajo: **¿Cuál es la lectura que hace la estrategia de cooperación para el desarrollo europea de la Agenda 2030?** Que la he formulado también de la siguiente manera **¿En qué puntos la UE y su estrategia de cooperación para el desarrollo coinciden con la Agenda 2030 y en cuales se diferencian?** El objetivo del capítulo anterior ha sido intentar responder a estas preguntas.

En este sentido el “Consenso” hará, por supuesto, su lectura atendiendo a la naturaleza y condiciones particulares que reunirá la Unión. **La UE, a pesar de estar compuesta por países diferentes, tener objetivos diferentes y, en definitiva, una naturaleza diferente, sin ninguna duda, comparte *a priori* prácticamente todos los valores o principios que recoge las NNUU y su “Agenda 2030”.** Hecho que se verá en diferentes ámbitos, como por ejemplo, los diferentes documentos que la estrategia europea de desarrollo enuncia como inspiradores de su actuación y aquellos que la “Agenda” también recoge, o en aquellos otros valores que los documentos fundadores de ambas organizaciones también enuncian entre sus líneas. Estos valores y principios que *a priori* comparten el “Consenso” y la “Agenda” harán que su coincidencia sea generalmente alta en gran parte del resto de aspectos que recogen en ellos.

La lectura hecha por la estrategia de cooperación para el desarrollo europea del desarrollo sostenible y de los principios que recoge la “Agenda 2030” es otra de las grandes coincidencias. El desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, la social, la económica y la medioambiental, junto a la interrelación que existe entre las diferentes dimensiones y también entre los diferentes ODS, la sostenibilidad intergeneracional y el principio de “no dejar a nadie atrás” es una marca tanto europea como de la “Agenda 2030”.

En plena sintonía con la “Agenda” el “Consenso” enmarcará la acción europea en los mismos ámbitos de actuación: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la asociación. A su vez, asumiendo este mismo planteamiento de establecer objetivos temáticos, **la estrategia europea propondrá además en su “Consenso” una serie de elementos**

transversales que la UE y sus Estados miembros abordarán para acelerar el logro del desarrollo sostenible. Estos serán los jóvenes, la igualdad de género, la movilidad y la migración, la energía sostenible y el cambio climático, las inversiones y el comercio, la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos, el compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados y la movilización y uso de los recursos nacionales.

Además de lo expuesto, a lo largo de las dos estrategias se recogen una serie de “sensibilidades” transversales que los diferentes actores deberán tener en cuenta. Estas serán la de incorporar la perspectiva de género, abordar las desigualdades, integrar la sostenibilidad en las diferentes acciones y promover la resiliencia. Además de éstas, la Unión Europea y sus Estados miembros propondrán integrar la “sensibilidad ante los conflictos” para maximizar el efecto positivo en favor de la paz.

Los diferentes objetivos y metas recogidos a lo largo de la “Agenda 2030” constituyen casi en su totalidad los principales objetivos recogidos en la estrategia europea para el desarrollo. Como he intentado demostrar, al menos las principales metas de cada ODS se pueden encontrar referenciadas en el “Consenso”. A veces mencionando una meta exacta a la de la “Agenda”, a veces recogiénola parcialmente, y otras veces el documento europeo presentará ciertas metas que no estarán recogidas en el de NNUU. Pero **se podría decir que en su contenido, respecto a los retos principales para el desarrollo que recoge la “Agenda”, la UE se compromete con ésta y en algunos casos va incluso más allá. En este sentido, en relación al contenido del ODS 16, donde se tratan temas relacionados con aspectos de la “buena gobernanza”, como promover el Estado de Derecho, instituciones eficaces o proteger las libertades fundamentales, la UE irá más lejos en su estrategia de desarrollo que lo que recogerá la “Agenda 2030” al establecer que para que haya desarrollo sostenible la paz, la seguridad, el Estado de Derecho efectivo y la buena gobernanza son condiciones previas.**

Con respecto a las **diferencias** que he podido apreciar, tres de ellas tienen que ver con aspectos que la “Agenda 2030” no desarrolla del todo y que la UE y su “Consenso” han decidido impulsar más allá. La primera hará referencia a **la propuesta de acción coordinada que introduce el documento europeo en la cual la UE y sus Estados miembros se comprometen a trabajar más eficazmente llevando a cabo una cooperación para el desarrollo con una mayor coordinación y coherencia a través de diferentes medidas.** Si

bien con ello la UE responde en cierta manera a las exigencias de la “Agenda” de establecer asociaciones para lograr el desarrollo sostenible, también se pretende aplicar una política compartida entre la organización y los Estados miembros de una manera más coherente y que responda mejor al interés común de los diferentes socios. Probablemente una de las primeras razones de fuerza para que la UE decida y necesite trabajar más el ámbito de la coordinación y la coherencia sea que ello responde también a la naturaleza plural de voces que se recogen en la UE con sus 27 Estados.

Un segundo aspecto en el que la estrategia europea se diferencia de la de NNUU y propondrá ir más lejos será en la interpretación del desarrollo sostenible al relacionarlo con los valores de la democracia, la buena gobernanza, el Estado de Derecho y los derechos humanos, ya que serán esenciales y condiciones previas para que se dé éste. Esta será una de las grandes apuestas de la UE en su “Consenso” y la que establece una diferencia importante con respecto a la “Agenda”. Porque si bien NNUU es una organización de vocación universal que reúne a una amplia diversidad de países independientemente de sus regímenes políticos, la UE sólo recoge en su seno a países comprometidos con ciertos valores, entre los que se encontrarán la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la buena gobernanza en sus relaciones con el exterior. Con ello, estos valores serán también promovidos en las relaciones de la UE con el resto del mundo, y así lo recogerá su “Consenso”.

El tercer aspecto que la estrategia europea impulsa a diferencia de la “Agenda 2030” será un enfoque basado en derechos que incluya todos los derechos humanos. Mientras que NNUU en su documento recogerá los derechos humanos de una manera un tanto imprecisa, más bien presentando estos como principios inspiradores pero no tanto exigiendo responsabilidades.

Igualmente, en otros tres aspectos el “Consenso” y la “Agenda 2030” tomarán caminos diferentes e incluso divergentes. Primero en la interpretación sobre el fenómeno migratorio. **Si bien NNUU reconocerá que la contribución positiva para el desarrollo sostenible, la UE en el “Consenso” pondrá mayormente el énfasis en los retos que supone la migración para la seguridad y la estabilidad de la región y, por tanto, también para Europa.** Con ello, la UE hará una lectura del fenómeno migratorio que se acercará más al de la “agenda de exterior y de seguridad” que a la “agenda de desarrollo”.

Relacionada con la anterior, **se da una especial diferencia en tanto que la estrategia europea de desarrollo establecerá cierto vínculo con la política de acción exterior de la UE.** Esto afectará en especial medida a la UE por ser su cooperación para el desarrollo parte de su política exterior. Como he intentado demostrar, la UE promueve a través de su cooperación para el desarrollo planteamientos que estarán influenciados en cierta forma por los objetivos de su acción exterior. En pocas palabras, sería el caso de la promoción de la resiliencia como una forma de responder a la inestabilidad que la UE percibiría en las regiones vecinas para con ella promover la estabilidad y la seguridad en Europa.

Finalmente, **a diferencia de la universalidad que impregnará la “Agenda 2030”, el “Consenso” apostará por establecer asociaciones diferenciadas con los países en desarrollo dependiendo de los niveles de renta de cada país.** Ello tendrá como consecuencia que su ayuda oficial para el desarrollo se centrará más en los países situados entre la renta baja y la renta media, y estableciendo asociaciones centradas mayormente en el dialogo político con aquellos países más adelantados.

Tras esta revisión de la **estrategia de cooperación** para el desarrollo de la UE se puede decir que ésta **se encuentra en parte influenciada por la política de acción exterior europea.** Y en algunos casos, como en el del fenómeno migratorio o en el de la promoción de la resiliencia, ésta es más clara que en otros casos. Basta para convencerse observar las reiteradas menciones a la “Estrategia Global” de la UE o a los principios de la acción exterior. De igual forma la palabra “migración” y sus derivadas se mencionan más de 30 veces en el “Consenso”, y más de 20 veces la palabra “resiliencia” a lo largo de las diferentes temáticas. No quiero decir con ello que la UE solo atiende a los intereses de acción exterior, pero probablemente, vista la amplia y compleja composición de la UE, con su diversidad de intereses, sea difícil diseñar una estrategia coherente y abarcadora en la que estén todos los Estados miembros de acuerdo. Sobre todo si el diseño y elaboración del “Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo” se da a lo largo del 2016, en un contexto inestabilidad en las regiones vecinas a Europa, en el momento álgido de la llamada “crisis de refugiados” y el ascenso de políticas fuertemente conservadoras en el seno de la Unión. En esta época más que en otras, probablemente haya sido más difícil sustraer la influencia de la acción exterior de la cooperación para el desarrollo europea.

Sin embargo, a pesar de esta inclinación hacia la política exterior, la UE y sus Estados miembros siguen siendo una potencia internacional de social comprometida con una

transformación del mundo más equitativa, inclusiva, pacífica y medioambientalmente más justa. No en vano la estrategia europea propone avanzar más que el referente de la “Agenda 2030” en aspectos como los derechos humanos, la buena gobernanza, el Estado de derecho o la democracia. Igualmente, la UE en su estrategia hará un fuerte énfasis en aspectos como la propuesta del multilateralismo, la igualdad de género o la aplicación y promoción de la gestión sostenible en diferentes ámbitos. Aspectos en los que generalmente estará a la altura de las exigencias internacionales y en los cuales, muchas veces, irá también más lejos en su exigencia y aplicación.

Igualmente, la adopción por parte del “Consenso” de una propuesta para avanzar hacia una acción europea más coordinada debe ser tomada en cuenta positivamente como una apuesta para gestionar mejor los siempre limitados fondos destinados a ayuda para el desarrollo. Porque no se puede olvidar que a pesar de las diversas situaciones de crisis que la UE ha vivido, ésta y sus Estados miembros han continuado comprometidos con la agenda del desarrollo, sus Estados miembros figuran entre los que más ayuda para el desarrollo ofrecen y siguen siendo conjuntamente el mayor donante del mundo.

Para finalizar, quería mencionar que probablemente la estrategia de cooperación para el desarrollo europea no sea la estrategia más completa y coherente, sobre todo si tiene que lidiar con una política que reúne a tantos actores con tan diversos intereses, y también una política de cooperación para el desarrollo que se tiene que mover entre la “Agenda 2030”, la “Estrategia Global” para la acción exterior europea y los intereses comerciales propios de la UE. No obstante, ésta es una estrategia que sigue comprometida con los diferentes retos del desarrollo que recoge la agenda internacional y, probablemente, aun con todos los obstáculos que la estrategia tiene por delante, ésta represente una estrategia singularmente abarcadora.

8. Bibliografía

Obras generales y monografías

CELORIO, G. y LÓPEZ DE MUNAIN, A., *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Hegoa, Bilbao, 2007.

GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J.A., *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid, 1999.

SOTILLO LORENZO, J.A., *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*, 2ª ed., Los libros de Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2012.

UNCETA, K., YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, 1ª ed., Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Donostia-San Sebastián, 2000.

Artículos, documentos de trabajo

ÁLVAREZ ORELLANA, S. M., “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, *REDUR*, Núm. 10, 2012, pp. 285-309.

AYUSO, A. y FORERO, M., “El Camino hacia la Agenda 2030”, en *Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica*, CIDOB [Dossier], 2017. Disponible en https://www.cidob.org/ca/publicacions/documentacio/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/el_camino_hacia_la_agenda_2030

AYUSO, A. y FORERO, M., “¿En qué consisten los ODS?”, en *Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica*, CIDOB [Dossier], 2017. Disponible en https://www.cidob.org/ca/publicacions/documentacio/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/en_que_consisten_los_ods

CANTILLO, V., “La cooperación internacional post 2015; La transición de los ODM a los ODS”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 1, Núm. 2, 2014, pp. 249-262.

DUARTE HERRERA, L. K. y GONZÁLEZ PARIAS, C.H., “Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo”, *Panorama*, Vol. 8, Núm. 15, 2014, pp. 117-131.

GÓMEZ GIL, C., “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, Núm. 140, 2017-2018, pp. 107-118.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I. y MARTÍNEZ OSÉS, P. J., “La Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de las organizaciones sociales”, *Temas para el debate*, Núm. 254-255, 2016, pp. 19-21.

MARTÍNEZ OSÉS, P. J., “La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias”, Centro de Documentación Hegoa, *Boletín de recursos de información*, Núm. 49, 2016, pp. 1-12.

MARTÍNEZ OSÉS, P. J. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I., “La Agenda 2030: ¿Cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?”, *Lan Harremanak*, Núm. 33, 2016, pp. 73-102.

MUÑOZ GÁLVEZ, E., “La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, Fundación Alternativas [Documento de trabajo], 2011, pp. 1-52.

SANAHUJA, J.A., “Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Núm. 108, 2014, pp. 67-93.

SANAHUJA, J.A., “La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: hacia una ética universalista del desarrollo global”, *Razón y Fe*, Núm. 1405, Tomo 272, 2015, pp. 367-381.

SANAHUJA, J.A., “La Agenda 2030 de desarrollo sostenible: de la cooperación Norte-Sur al imperativo universalista del desarrollo global”, *Gaceta sindical. Reflexión y debate*, Núm. 26, 2016, pp. 205-221.

SANAHUJA, J.A., “El consenso europeo sobre desarrollo: entre la Agenda 2030 y los imperativos de la Estrategia Global y de Seguridad”, *Temas para el debate*, Núm. 272, 2017, pp. 17-19.

SANAHUJA, J.A., “La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis”, *Instituto Complutense de Estudios Internacionales [Working Papers]*, Núm. 1, 2018, pp. 1-23.

SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, E., “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, 2019, pp. 1-43.

SANAHUJA, J.A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad*, Vol. 54, Núm. 2, 2017, pp. 533-555.

SOTILLO LORENZO, J.A., “El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo: opciones y límites al vínculo entre gobernanza y desarrollo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 45, 2011, pp. 149-175.

SOTILLO LORENZO, J.A., “La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Vol. 19, Núm. 37, 2017, pp. 427-454.

TASSARA, C., “Cooperación internacional y desarrollo: reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Equidad y Desarrollo*, Núm. 27, 2017, pp. 9-14.

TEZANOS VÀZQUEZ, S. y MADRUEÑO AGUILAR, R., “Más allá de la “graduación”: de la Agenda 2030 y el nuevo consenso europeo de desarrollo”, *Temas para el debate*, Núm. 272, 2017, pp. 26-28.

YÁBAR STERLING, A., “El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, Núm. 0, 2004, pp. 75-94.

Contribuciones a libros colectivos

ABELLÁN HONRUBIA, V., “Capítulo XV. La cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico y social (I)” en Díez de Velasco M., *Las organizaciones internacionales*, 14ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2006, pp. 308-325.

ALONSO, J. A., “Capítulo 5. La nueva arquitectura del sistema de cooperación para el desarrollo”, en Sotillo, J.A. (Dir.), *Antología del Desarrollo*, 1ª ed., Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2015, pp. 299-314.

ALONSO, J. A., AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., “Capítulo 7. El impacto disruptivo de la sostenibilidad”, en Alonso, J. A., Aguirre, P. y Santander, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*, Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, pp. 187-208.

DUBOIS, A., “Cooperación para el desarrollo”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial-Editorial Hegoa, Bilbao, 2000. Disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44>

DUBOIS, A., “Desarrollo”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial y Editorial Hegoa, Bilbao, 2000. Disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67>

DUBOIS, A., “Desarrollo humano”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial y Editorial Hegoa, Bilbao, 2000. Disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/68>

DUBOIS, A., “Naciones Unidas”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial y Editorial Hegoa, Bilbao, 2000. Disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/152>

GARZÓN CLARIANA, G., “Capítulo IX. Los Propósitos y los Principios de las Naciones Unidas”, en Díez de Velasco M., *Las organizaciones internacionales*, 14ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2006, pp. 160-193.

GRANELL, F., “La cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, en Ortega Gómez, M. (Ed.), *Las políticas de la Unión Europea en el siglo XXI*, JM Bosch Editor, Barcelona, 2017, pp. 627-654.

GUTIERREZ, J., “Necesidades básicas”, en Pérez de Armiño, K. (dir), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial-Editorial Hegoa, Bilbao, 2000. Disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/154>

JENKS, B., “Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas. Las raíces de una agenda de reforma”, en Ocampo, J. A. (Ed), *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2015, pp. 207-248.

PRADO LALLANDE J.P., “Capítulo 3. El desarrollo y la cooperación internacional en el nuevo orden mundial” en Sotillo, J.A. (Dir.), *Antología del Desarrollo*, 1ª ed., Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2015, pp. 133-142.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., “Capítulo XXVIII. Funciones de la Unión Europea” en Díez de Velasco Vallejo, M., *Las organizaciones internacionales*, 16ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2016, pp. 653-694.

SOTILLO LORENZO, J.A., “Capítulo 1. La ayuda al desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría” en Sotillo, J.A. (Dir.), *Antología del Desarrollo*, Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2015, pp. 13-25.

Organización de las Naciones Unidas

NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>

NACIONES UNIDAS. Resolución A/42/ 427, de 4 de agosto de 1987, relativa al Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común.

NACIONES UNIDAS. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015, relativa al documento Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Unión Europea

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación COM(2016) 739 final, de 22 de noviembre de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad”.

COMISION EUROPEA. Comunicado de prensa, de 7 de junio de 2017, “El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo - la UE y los Estados miembros firman una estrategia conjunta para erradicar la pobreza”. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1503

UNIÓN EUROPEA. Tratado de la Unión Europea, 1992.

UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 1992.

UNIÓN EUROPEA. *Una visión común, una actuación conjunta: una Unión Europea más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016.

UNIÓN EUROPEA. Declaración conjunta, de 30 de junio de 2017, del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, “El Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo. Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro”.

Otros documentos

ACTALLIANCE EU, “A close look at the new European Consensus on Development”, 2017. Disponible en <https://actalliance.eu/wp-content/uploads/2017/10/ACT-EU-Analysis-of-the-new-European-Consensus-on-Development.pdf>

El enfoque basado en los derechos humanos (s. f.). [Información de la organización]. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Disponible en <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23^a ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>>