

# La Cooperación al Desarrollo ante la Agenda 2030 y los ODS

María Larrea Loriente

Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible. MAEC

La globalización presenta grandes oportunidades de desarrollo, pero actualmente sus beneficios están repartidos de manera desigual. El objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es el de transformar nuestro mundo para asegurar que la globalización se convierte en una fuerza positiva para todas las personas y naciones, hoy y mañana. Acabar con la pobreza, en todas sus formas y dimensiones, es el mayor desafío al que se enfrenta la humanidad. Las desigualdades persistentes, la falta de oportunidades, y unos recursos cada vez más escasos, son determinantes clave que llevan a situaciones de inestabilidad y conflicto, los cuales a su vez son factores que limitan seriamente el desarrollo humano y los esfuerzos para lograr el desarrollo sostenible.

## DE LOS ODMs A LOS ODS

La Agenda 2030 se construye sobre la base de la Agenda del Milenio y sus 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por lo que para poder entender la naturaleza e importancia de los ODS es necesario echar brevemente la mirada atrás.

Aunque con un enfoque parcial, no cabe duda que los ODM tuvieron un valor muy positivo al lograr una concienciación de la pobreza y una movilización de recursos y esfuerzos inter-

nacionales sin parangón en la historia. De este modo, la Agenda del Milenio demostró que disponer de un marco común de referencia favorece la coordinación, armonización y alineación de programaciones globales, así como la gestión de recursos y, por ende, la eficacia. Dado el éxito de la Agenda del Milenio en este sentido –sin desmerecer otros importantes avances en ámbitos como la salud materno-infantil o la educación–, la comunidad internacional reclamaba un nuevo marco que englobase los esfuerzos comunes tras el 2015, con el aliciente de unas enormes expectativas en cuanto a su contenido: el mundo había cambiado considerablemente desde que se establecieron los ODM y era necesario hacer frente a los retos habituales que se habían vuelto más complejos, y a nuevos desafíos que se habían vuelto muy presentes en la lucha contra la pobreza.

Así, para el diseño de los ODS se buscó aprovechar el valor aglutinador de los ODM, al tiempo que se buscaba superar las debilidades y fallos que presentaron, incluyendo ámbitos y dimensiones ausentes que resultaban esenciales para el desarrollo humano –como la gobernabilidad (democracia, buena gobernanza, fortalecimiento institucional), las desigualdades y exclusión social, la malnutrición (tanto en desnutrición como en obesidad), o el empleo y el crecimiento económico sostenido e inclusivo, que si bien no suficiente, es un requisito obligado para



Barrio de Belén. Iquitos. Perú. Foto: Álvaro López.

reducir la pobreza. Asimismo, la dimensión medioambiental, que hasta entonces seguía su propia agenda paralela, debía integrarse en el nuevo marco como aspecto fundamental e ineludible para el desarrollo humano, uniendo de este modo las agendas medioambiental y de desarrollo humano, y logrando así una visión más integrada. De este modo, Agenda 2030 definitivamente une y articula el concepto real de Desarrollo Sostenible tal y como originalmente fue ya reflejado en la Cumbre de Río de 1992: un desarrollo en tres dimensiones –social, medioambiental y económico.

Esta herencia de los ODM hace que se trate en definitiva de una agenda centrada en las personas, en la que el cuidado del planeta marca los límites del desarrollo y la prosperidad

económica se pone al servicio de la mejora del bienestar y de la calidad de vida. Erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones es el gran desafío de la humanidad y requisito indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible. Y no dejar a nadie atrás, la gran promesa de la Agenda 2030.

### LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO FRENTE A LOS ODS

Los ODS suponen un cambio de paradigma en todos los sentidos, y su adopción requiere renovar los procedimientos. La política de cooperación al desarrollo, pese a la experiencia pasada de los ODM, no es ajena a ello.

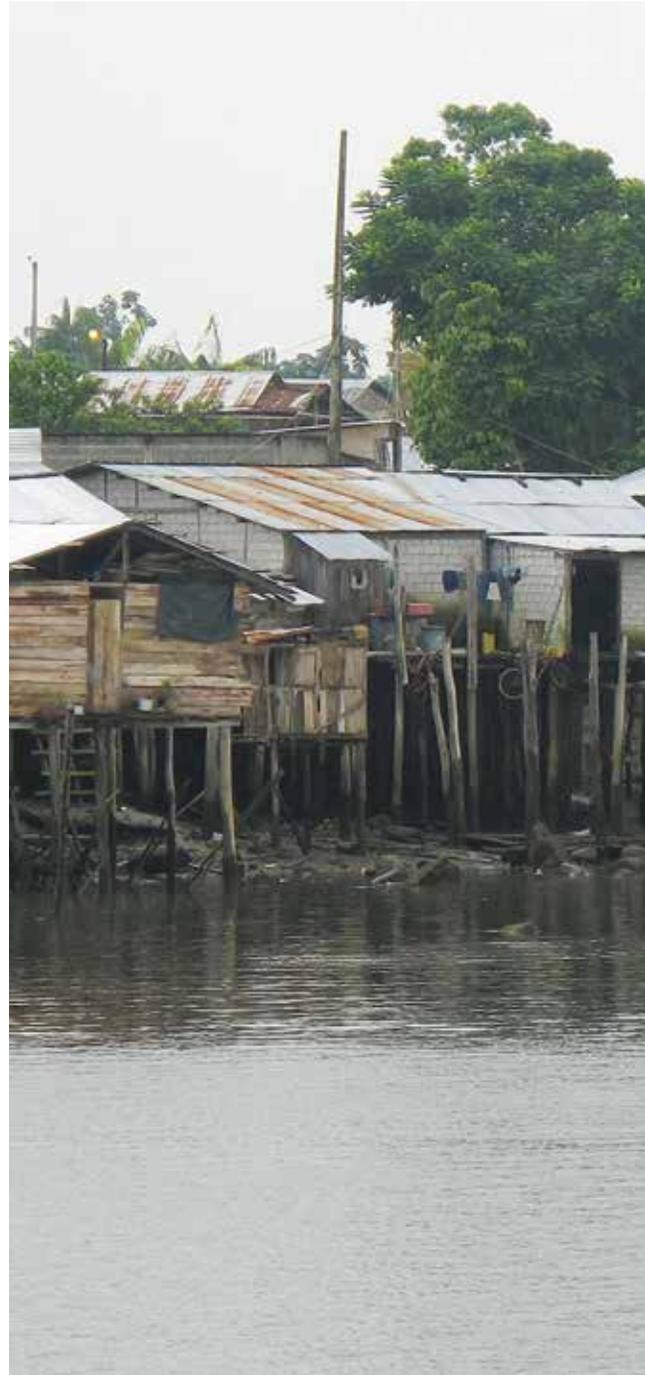
## 1. Necesidad de comunicación

El proceso de elaboración y negociación de los ODS, dado que continuaban la labor de ODM, fue seguido principalmente desde los sectores de la cooperación al desarrollo, así como por los sectores medioambientales. Sin embargo, es evidente que la Agenda 2030 supera con grandes creces el ámbito de influencia de la política tradicional de cooperación al desarrollo, así como su alcance temático (más allá de facetas sociales) y geográfico (ayuda Norte-Sur). Por ello, uno de los primeros retos a los que se enfrentan éstos sectores una vez aprobada la Agenda es el de trasladar a otros ámbitos de decisión dentro de las administraciones la necesidad de implementar los ODS en todo el resto de políticas públicas – tanto domésticas como internacionales. Éste es un reto al que se enfrentan la gran mayoría de países desarrollados, e incluso la propia Unión Europea. Con todo ello, la cooperación al desarrollo puede jugar un papel importante en el impulso estratégico necesario para poner en marcha la nueva Agenda, y aportar su experiencia a la hora de crear incentivos y establecer alianzas.

No se debe olvidar que, aunque la Agenda 2030 no es jurídicamente vinculante, crea incidencia e incentivos políticos. Su implementación es responsabilidad última de los Gobiernos, y los resultados dependerán de los planes nacionales donde los ODS queden articulados y aterrizados. Aunque es cierto que la sensibilidad y compromiso con el desarrollo es más propicio ahora que en el año 2000, sigue siendo necesaria una labor didáctica y de comunicación que favorezca el conocimiento y apropiación de la Agenda 2030.

## 2. Aplicar un enfoque multidimensional

Como ya se ha indicado, la nueva Agenda implica un nuevo paradigma y una nueva forma de trabajar. Concretamente, adoptar la Agenda 2030 supone adoptar un enfoque multidimensional e integrado, lo cual se refleja en las múltiples interconexiones entre sus Objetivos y las Metas. ¿Pero qué significa este enfoque? Que



el logro del desarrollo sostenible implica trabajar múltiples factores, a veces de muy distinta naturaleza, y dejar de lado un aspecto del desarrollo puede socavar los logros en otros ámbitos. La realidad es compleja y multisectorial. De este modo, la cooperación al desarrollo debe trabajar en erradicar la pobreza reconociendo su naturaleza multidimensional.



Ante una agenda de carácter multidisciplinar, las políticas de cooperación al desarrollo deben superar los enfoques y las metas sectoriales relacionadas con los ODM, y el reto está precisamente en poder articular los logros alcanzados hasta ahora en objetivos que incorporen todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Apostar por la inclusión de las 3 dimensiones,

el paso de 8 a 17 Objetivos, requiere de una visión estratégica más ambiciosa; aunque esto sigue siendo hoy un importante desafío. Según se observa en diversos análisis y estudios<sup>1</sup>, los ámbitos donde las políticas de cooperación

<sup>1</sup> OECD. *Measuring distance to the sdg targets. An assessment of where OECD countries stand.* June 2017. (<http://www.oecd.org/std/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf>).

Borbón.  
Ecuador.  
Foto: Álvaro  
López.

**El logro del desarrollo sostenible implica trabajar múltiples factores, a veces de muy distinta naturaleza, y dejar de lado un aspecto del desarrollo puede socavar los logros en otros ámbitos. La realidad es compleja y multisectorial. De este modo, la cooperación al desarrollo debe trabajar en erradicar la pobreza reconociendo su naturaleza multidimensional**

de diversos países donantes tienen una mayor experiencia y trayectoria se corresponden mayoritariamente con los ODS estrictamente sociales herederos de los ODM, a saber: ODS 1 – Erradicación de la pobreza; ODS 2 – Seguridad Alimentaria; ODS 3 – Salud; ODS 4 – Educación; ODS 5 – Género; ODS 6 – Agua y Saneamiento, y ODS 16 – Paz. Esta misma realidad se refleja en el ámbito de las Naciones Unidas, donde tras un estudio<sup>2</sup> de funciones y capacidades de todas las entidades del sistema de desarrollo, se ha observado que la mayor parte de su presupuesto y recursos están destinados a los primeros seis ODS y al ODS 16. Esto pone en evidencia que las políticas de cooperación al desarrollo, pese a su experiencia anterior, deben seguir trabajando para completar la transición del apoyo a los ODM al logro de los ODS.

Y éste es un paso necesario. Es preciso tener muy presente que la pobreza viene caracterizada por una multiplicidad de factores y formas de privación –en términos de ingresos, de empleo digno, acceso a servicios básicos,

educación y salud, participación política, ejercicio de derechos, etc. Para ello, las políticas de cooperación al desarrollo deben pasar de un enfoque basado únicamente en el ingreso (considerando como pobreza extrema la población que vive con menos de 1,25 dólares al día), a un enfoque integrado que aborde las múltiples dimensiones de la pobreza que afectan al desarrollo pleno de las personas. Poner en marcha este enfoque requiere de índices de medición multidimensional de la pobreza y políticas dirigidas a superar las desigualdades mediante la búsqueda de soluciones que vayan más allá de la focalización sectorial y territorial. Este enfoque de pobreza multidimensional poco a poco se ha ido asimilando, y un ejemplo de ello es el desarrollo del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)<sup>3</sup>, que permite una mayor capacidad de análisis estadístico para dar cuenta de las privaciones extremas en el mundo en desarrollo. Ello requiere del uso de datos desagregados –por sexo, edad, etnia, región, etc.– para poder comprender las realidades y desafíos de cada individuo. En años recientes este IPM ha sido asimilado y adoptado en las políticas públicas de varios países (México, Colombia, Costa Rica, Bután, entre otros).

### 3. La relación con los países

Al reconocer la complejidad de la realidad, y apostar por la universalidad, la Agenda 2030 rompe con la dicotomía Norte-Sur teniendo en cuenta el papel emergente de los países del Sur. Los modelos tradicionales de cooperación para el desarrollo Norte-Sur no serán suficientes para alcanzar los ODS. Por ello, iniciativas como la cooperación Sur-Sur y Triangular, donde los países en desarrollo se convierten en proveedores oficiales de cooperación, serán un componente crítico en este nuevo contexto, en términos de intercambio de conocimiento, transferencia de tecnología y recursos. Para ello, es necesario establecer un sistema de coo-

<sup>2</sup> *System-wide outline of the functions and capacities of the un development system. Consultant's report, June 2017.* ([https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/sg-report-dalberg\\_unds-outline-of-functions-and-capacities-june-2017.pdf](https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/sg-report-dalberg_unds-outline-of-functions-and-capacities-june-2017.pdf)).

<sup>3</sup> Uno de los IPM más empleados es el elaborado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) de la ONU en colaboración con OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative: iniciativa de desarrollo humano y pobreza, de la Universidad de Oxford) (<http://hdr.undp.org/en/content/multidimensional-poverty-index-mpi>).



Foto: Álvaro López.

peración al desarrollo más incluyente y cooperativo a escala internacional.

Por otro lado, los ODS ponen sobre la mesa nuevos retos, como las desigualdades internas. En este sentido, las políticas de cooperación deben articular el apoyo necesario para cada país aplicando estrategias diferenciadas según los contextos y diferentes realidades. Sin menoscabo de que los países más pobres deben tener la prioridad en la canalización de los recursos de la ayuda, los países de desarrollo intermedio siguen teniendo necesidades específicas que es necesario afrontar. Ello responde a la nueva localización de la pobreza: casi tres cuartas partes de las personas que sufren pobreza y exclusión en el mundo viven en países de renta media (PRM). Precisamente, si se debe afrontar

el carácter multidimensional de la pobreza, es necesario seguir trabajando en estos contextos, con necesidades de intervención diferentes, más intensivo en conocimiento y asistencia técnica. Las intervenciones en estos contextos deben ir dirigidas a apoyar los esfuerzos de los países por favorecer la cohesión social, mejorar la calidad de sus instituciones, acceder al conocimiento tecnológico y la innovación, y avanzar en la formación y capacitación de las personas para lograr un desarrollo con equidad.

#### 4. Avanzar en una verdadera coherencia de políticas

Los retos globales del siglo XXI son de una enorme complejidad, y la globalización ha hecho que cada vez exista una mayor interrelación

**Las políticas de cooperación al desarrollo deben pasar de un enfoque basado únicamente en el ingreso (considerando como pobreza extrema la población que vive con menos de 1,25 dólares al día), a un enfoque integrado que aborde las múltiples dimensiones de la pobreza que afectan al desarrollo pleno de las personas**

entre políticas internacionales y domésticas. Abordarlos requiere poner especial atención en las interrelaciones que existen entre los distintos factores que inciden en el desarrollo sostenible. Precisamente, éste el enfoque por el que aboga la Agenda 2030, señalando a los países que deben de revisar sus mecanismos políticos e institucionales para avanzar en Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (articulada en la meta 17.14).

Las políticas de cooperación al desarrollo sin duda guardan relación con otras políticas de acción exterior –seguridad, comercio, financiación–, pero también con algunas políticas domésticas – crecimiento económico. Pero frecuentemente se trata de una política que suele desempeñarse de manera apartada y compartimentada. De este modo, los países deben reflexionar cómo abordar el reto de la coherencia de políticas, y cómo quiere gestionar el desarrollo de diferentes políticas y objetivos. A modo de ejemplo, se puede valorar cómo acercarse a la cooperación para el desarrollo para alcanzar el ODS 16 sobre promoción de sociedades pacíficas e inclusivas (relacionado con el ámbito de la paz y la seguridad).

Este concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) fue desarrollado por la OCDE en paralelo con el proceso de elaboración de la Agenda 2030. Surge así de

la voluntad de aplicar el análisis de coherencia a cuestiones globales fundamentales, superando el enfoque original de “Do No Harm” para promover enfoques más proactivos, que potencien el desarrollo sostenible. El objeto básicamente es analizar cómo diferentes políticas (externas pero también internas) de un país A pueden incidir sobre la sostenibilidad global y también en la sostenibilidad de otro país B, hoy y mañana. La Coherencia para el Desarrollo Sostenible busca facilitar la integración de distintas políticas y promueve un equilibrio entre las dimensiones medioambiental, económica y social. Ello requiere de una arquitectura institucional que facilite este enfoque integrado (entre Ministerios, territorios, actores), así como un ciclo político que considere las sinergias y las compensaciones entre estas tres dimensiones en todas sus etapas (diseño, implementación, seguimiento y evaluación). De cualquier manera, es evidente que este tipo de ejercicio desborda totalmente el ámbito de la política de cooperación al desarrollo, aunque desde su ámbito de actuación deba trabajar para tratar de fomentar la coherencia e innovar en cuanto a los instrumentos de ayuda. Pero sin duda es un objetivo que se debe perseguir desde todas las instituciones.

### **5. Articular todos los medios de implementación**

Puede que este sea el mayor reto para lograr los ODS. Según algunos cálculos, implementar una agenda de las dimensiones de la Agenda 2030 implicaría una financiación anual de hasta 6 billones de dólares<sup>4</sup>. Pero también se necesita lograr una utilización eficaz de las diversas fuentes de financiación, alineando los flujos y las políticas con las prioridades del desarrollo sostenible.

De cualquier manera, abordar una Agenda tan amplia y ambiciosa requiere hacer uso de todos los instrumentos y medios disponibles, tanto financieros –públicos y privados– como no financieros (transferencia de conocimiento y ex-

<sup>4</sup> <https://www.globalpolicywatch.org/blog/2017/05/29/funding-needs-for-uns-2030-development-agenda/>.



periencias, asistencia técnica). En el propio diseño de la Agenda 2030 se han tenido en cuenta los medios de implementación que se necesitan para alcanzar cada uno de los ODS (metas nominadas con letras), además de establecer un objetivo único y específico para ello, el ODS 17. Pero de manera paralela a la negociación de la Agenda 2030 se negoció la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), una Agenda de Financiación para el Desarrollo tan amplia y ambiciosa como la Agenda 2030. No se puede concebir la implementación de los ODS sin tener presente los medios de implementación.

Para entender la importancia de la Agenda de Acción de Addis Abeba, es necesario pararse a explicarla. Esta Agenda articula y desarrolla los diversos instrumentos necesarios para alcanzar

los ODS y sus metas, estructurándose en áreas de acción en donde se describen y proponen medidas a tomar por los gobiernos y la comunidad internacional respecto a:

- A. Recursos públicos nacionales (sistemas fiscales, capacitación, buena gobernanza, lucha contra la corrupción, políticas anti cíclicas, etc.).
- B. Financiación privada nacional e internacional (sector privado, inversión responsable, crecimiento inclusivo y creación de empleo).
- C. Cooperación internacional para el desarrollo (compromisos de Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD).

Foto: Álvaro López.

**La Agenda 2030 alienta un cambio de las relaciones entre donantes y receptores, a las asociaciones de múltiples partes interesadas, reconociendo sus contribuciones complementarias. En definitiva, a un sistema de cooperación para el desarrollo más abierto y compartido entre los países y entre los diversos actores**

- D. Comercio (comercial multilateral basado en las reglas de la OMC).
- E. Deuda (con medidas dirigidas a la reducción de las vulnerabilidades de los países ante las tensiones de deuda soberana).
- F. Asuntos sistémicos (mejorar la gobernanza global, especialmente en aspectos económicos).
- G. Ciencia, tecnología e innovación (apoyando la transferencia de tecnología y la innovación).

No se debe olvidar que el desarrollo económico y social de un país es una tarea que debe recaer y ser liderada principalmente en los gobiernos nacionales y las sociedades. Ahora bien, ello no quita para que las políticas de cooperación al desarrollo sigan trabajando para que articulen actuaciones para apoyar a los países socios en la consecución de sus ODS y metas prioritarias, al tiempo que se mantiene el apoyo global hacia el refuerzo de los bienes públicos globales (como por ejemplo, el cambio climático). De este modo, si bien es cierto que el logro de los ODS requiere de esfuerzos que vayan más allá del concepto tradicional de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, también es cierto que las propias políticas de

cooperación al desarrollo deberán ir más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), es decir, del conjunto de los fondos concesionales procedentes de instituciones públicas. El uso de los medios de implementación debe buscar asegurar un enfoque eficiente pero también integrado y multisectorial, en línea con lo que ya se ha expuesto anteriormente.

En cuanto a la propia AOD, aunque es cuantitativamente poco significativo para los países en desarrollo en su conjunto, sigue siendo un elemento importante y catalítico en la financiación total disponible para los países en desarrollo, y en particular para los países más necesitados y vulnerables. En cuanto a los Países de Renta Media (PRM), como ya se ha señalado anteriormente, lo importante de la cooperación internacional no es tanto el volumen en sí de recursos financieros transferidos, sino su carácter estratégico y su potencial de apalancamiento y de movilización de nuevos recursos (más allá de los financieros). De cualquier manera, la AOD y los medios empleados deben alinearse siempre con las prioridades de desarrollo y las capacidades de los países socios, y debe ser llevada a cabo de acuerdo con los principios de la eficacia de la ayuda.

Asimismo, hay que tener en cuenta que el mundo de cooperación al desarrollo se ha vuelto más heterogéneo, y se encuentra en un contexto en transformación. Como resultado del desarrollo de nuevos instrumentos de apoyo, se ha producido una ampliación del ámbito de trabajo de la cooperación, y al mismo tiempo, una reducción del peso relativo de la propia AOD. Ello afecta igualmente a la delimitación de lo que es AOD, que se define como el “apoyo oficial total para el desarrollo sostenible” (TOSSD, *Total Official Support for Sustainable Development*). Se trata de un nuevo concepto que intenta ofrecer una imagen más amplia y comprensiva del conjunto de las fuentes de financiación disponibles para respaldar las estrategias de desarrollo sostenible. Estamos hablando de recursos externos de un país respaldados con recursos públicos como por ejemplo recursos privados movilizados con fondos públicos, o iniciativas

para el desarrollo de las capacidades tecnológicas y de innovación, actuaciones que sin duda inciden en el logro del desarrollo sostenible.

## 6. Afianzar las alianzas con todos los actores

Los ODS requieren un panorama de desarrollo más diverso que reúna a nuevos socios y nuevos enfoques. Y para ello el mundo de la cooperación al desarrollo, aunque generalmente se suele caracterizar de ser participativo e inclusivo, debe seguir avanzando para ampliar el espectro de actores y aliados. Y no solo se trata de buscar nuevos aliados y de establecer alianzas más fuertes, también de buscar nuevas formas de trabajar entre diferentes actores: los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y el mundo académico, los sindicatos, los parlamentos, y otros actores que pudieran estar implicados. Esto es sin duda un verdadero desafío. La Agenda 2030 alienta un cambio de las relaciones entre donantes y receptores, a las asociaciones de múltiples partes interesadas, reconociendo sus contribuciones complementarias. En definitiva, a un sistema de cooperación para el desarrollo más abierto y compartido entre los países y entre los diversos actores.

## 7. Cómo planificamos las acciones

La asimilación del enfoque multidimensional requiere de una reorientación de las políticas y de los sistemas de planificación para poder integrar plenamente las dimensiones económicas, sociales y medioambientales de la sostenibilidad, al tiempo que se priorizan las acciones y objetivos. Ninguna política puede abordar las 169 metas a la vez, y ello aplica también al caso de las políticas de cooperación al desarrollo. De ahí la importancia de priorizar y focalizarse en unos Objetivos y metas concretos, al tiempo que se abordan las prioridades de una manera integrada y coherente. Esto evitará la fragmentación de una agenda con 17 Objetivos y 169 metas, y ayudará a tender puentes entre las medidas multidimensionales y las políticas intersectoriales: se trata de construir conjuntos de metas afines en torno a unos objetivos estratégicos fijados.

A su vez, no se debe olvidar que la Agenda 2030 es un marco político, un documento producto de un debate intergubernamental. Este hecho se observa a la hora de identificar las interconexiones entre metas, o al observar que las metas no siempre se encuentran al mismo nivel en la línea lógica de planificación (incluso los 17 ODS no están al mismo nivel). Por ello será necesario tener claros los criterios por los que se priorizarán unos objetivos, y basarse en evidencias y estudios técnicos de sistemas sociales, económicos y medioambientales a la hora de establecer interconexiones con otros objetivos y metas.

## CONCLUSIÓN

La Agenda 2030 es una oportunidad única, pero adoptarla implica un desafío para todos. No dejar a nadie atrás puede ser difícil de visualizar en tantos contextos distintos. Pero de lo que no cabe duda es de la enorme necesidad de que se asimile y se interiorice desde todos los ámbitos. La cooperación al desarrollo, desde su ámbito, debe trabajar con todos los actores y sobre la base de alianzas fuertes para poder avanzar en la consecución de un verdadero desarrollo sostenible. ❁

## BIBLIOGRAFÍA

- ECOSOC. *Re-engineering development cooperation institutions to deliver on the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Marzo 2016. (<https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/publication/dcf-policy-brief-16.pdf>).
- Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Nuevo Posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos*. (Junio 2017). (<https://www.un.org/ecosoc/en/node/1213351>).
- La Blanc, David. *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*. DESA Working Paper No. 141 (March 2015) ([http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141\\_2015.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf)).
- Olivé, Iliana y Pérez, Aitor. *Las elecciones pendientes de la cooperación Española*. Instituto Elcano, Documento de Trabajo 02/2016 (Mayo 2016).
- Vandemoortele, Han, *The MDGs: 'M' for Misunderstood?*, WIDER Angle No. 1, (Junio, 2007).