



LA AGENDA 2030 Y LOS ODS: LUCES Y SOMBRAS

CONSIDERACIONES DESDE LA PERSPECTIVA
DEL DERECHO INTERNACIONAL¹

JAVIER ANDRÉS GONZÁLEZ VEGA. Catedrático de Derecho internacional público y Relaciones internacionales. Universidad de Oviedo.

1.- DERECHO INTERNACIONAL Y SOSTENIBILIDAD: LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LOS BIENES GLOBALES (*GLOBAL COMMONS*)

El DIP ha sido posiblemente el ámbito en el que primero ha tomado forma la noción de sostenibilidad². La razón tiene que ver con el enfoque holístico consustancial a esta disciplina, particularmente evidente a partir del momento en que la sociedad internacional se hace realmente global (1960) y en que emerge la noción de comunidad internacional.

1.1 Los antecedentes de la sostenibilidad: la visión optimista liberal

Hasta entonces, el dominio del mundo por las potencias occidentales y -por qué no decirlo- la dinámica “imperialista” que había caracterizado a su proceder en el ámbito internacional se había caracterizado por una visión liberal -incluso *libertariana*- que tenía por efecto partir de la radical libertad de los Estados para desarrollar sus actividades *urbi et orbe*. Sin duda el ejemplo más característico lo ofrecía el principio de libertad de los mares, formulado con base al concepto del derecho romano de la *res communis omnium* y cuya explotación económica se sustentaba en la también romanista fórmula del *prior in tempore potior in iure*.

A esta dinámica predatoria tampoco se había sustraído la denominada “comunidad socialista de Estados”. Sin entrar en la coherencia ideológica sobre la reposaban sus acciones es

evidente que, de un lado, el enfoque marxista -oficialmente asumido por ella- comportaba una visión optimista del progreso humano y una percepción del carácter ilimitado de los recursos naturales. Pero, en todo caso, en la práctica, los países socialistas -y la URSS a la cabeza- también asumían el enfoque *libertariano* de los países occidentales como las negociaciones de la III CNUDM (UNCLOS) pusieron de manifiesto, particularmente en lo que respecta a la explotación de los recursos del medio marino.

Sin embargo, la globalización de la sociedad internacional -inherente a la culminación del proceso de descolonización- hizo cobrar conciencia de los problemas “globales” -valga la redundancia- que afectaban a la misma e hizo posible confrontar percepciones distintas acerca del porvenir de esa propia sociedad global, ahora denominada “comunidad internacional”, pero también aceptar la existencia de unos valores -e intereses- comúnmente compartidos. De hecho, como ha destacado el Profesor T. Treves, la expansión -imparable- del ámbito regulatorio del Derecho internacional:

“ha sido favorecida por el hecho de que un número amplio y creciente de Estados ha aceptado dar forma jurídica a algunos valores de fuerte alcance ético y ha querido darles una dimensión internacional. La necesidad de proteger los derechos del ser humano en cuanto tal y de proteger el medio ambiente, para el bien de las generaciones presentes y futuras, son ejemplos importantes.”³

De hecho, en esa línea hay que situar lo que hace ya muchos años el desaparecido Profesor CARRILLO SALCEDO también denominaba “humanización” del Derecho internacional.

Los hitos del proceso de conformación de la noción: el Informe Brundtland

En todo caso, hay varios hitos que conforman esta transformación, algunos de los cuales se gestan -como no podía ser de otra manera- en el entorno de las Naciones Unidas como organización mundial. Entre estos, cabe destacar:

1 | Intervención en el congreso internacional *Ciudades y comunidades sostenibles: los retos del desarrollo humano en esta década*, IEPC, Oviedo, 4 de noviembre de 2021.

2 | No queremos aquí abrir una “guerra entre disciplinas”. Reconocemos que p.e. en el ámbito del Derecho Administrativo las aportaciones clarividentes del Prof. R. Martín Mateo se movían tempranamente en torno a estas cuestiones.

3 | TREVES, T., “Expansión, riesgos y capacidad de resistencia del Derecho internacional de hoy”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, núm. 2, 2018.

- El primer “Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (1960)⁴
- Los trabajos de Comité internacional de los fondos marinos, seguidos luego de la -convocatoria de la III CNUDM (UNCLOS)(1963-1982)
- Los trabajos de la AG de las NNUU sobre el espacio ultraterrestre (1967)
- La conferencia mundial sobre los derechos humanos (Teherán, 1968)
- El informe del MIT al “Club de Roma”, *Los límites del crecimiento* (1972)
- La conferencia sobre el medio humano (Copenhague, 1973)⁵

Fruto de esta actividad -a la que seguirán otras, de imposible enumeración aquí- es, entre otras la emergencia de la noción de “patrimonio de la humanidad” aplicada a la también nueva noción de los “bienes globales” (*global commons*)⁶.

Estos desarrollos propician un esfuerzo de reflexión más amplio -holístico, si se quiere- que se concreta en el posterior -y bien publicitado- informe *Nuestro futuro común* -más conocido como *Informe Brundtland*- elaborado en 1987 a instancias de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y desarrollo de las Naciones Unidas⁷. En él se plantea la necesidad de acometer profundas reformas en el plano institucional y jurídico. Respecto de este último, en concreto, se plantean las siguientes medidas:

- Reconocer y respetar los derechos y deberes recíprocos de los individuos y de los Estados con respecto al desarrollo duradero,
- Establecer y aplicar nuevas normas de con-

ducta estatal e interestatal para lograr el desarrollo duradero,

- Fortalecer y ampliar la aplicación de las leyes vigentes y de los acuerdos internacionales en apoyo del desarrollo duradero, y
- Fortalecer los métodos existentes y elaborar nuevos procedimientos para evitar o resolver las controversias relativas al medio ambiente”⁸.

Abundando en estas ideas, la ulterior Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo adoptaba en 1992 una Declaración -los conocidos como Principios de Río-, uno de los cuales -el 27- afirmaba que:

“Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.”⁹

Ahora bien, sería injusto olvidar la contribución que a la emergencia de estos desarrollos tienen las visiones no occidentales -y el consiguiente sesgo intercultural- que afloran al compás del proceso globalizador. Sin duda, las grandes civilizaciones asiáticas tienen un papel decisivo, pero también los pueblos indígenas. De hecho, es algo más que una mera anécdota que la apócrifa- pero no por ello menos divulgada- carta del Jefe Seattle al Presidente de EEUU Franklin Pearce (1855) sea uno de los eslóganes del movimiento ecologista; un mensaje sorprendentemente compartido hoy incluso por las empresas transnacionales¹⁰.

2.- LA CONCRECIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD

2.1. La difusión de la noción de sostenibili-

4 | Al respecto *vid.* LLEONART Y AMSÉLEM, A.J., “El primer decenio de Naciones Unidas para el desarrollo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 26/27, 1973-74, pp. 163-167.

5 | Es significativo reparar en la denominación de la conferencia que habla de “medio humano” y no de “medio ambiente” pues esta última noción está entonces aún en ciernes.

6 | Sobre la noción y sus diferentes exponentes *vid.* nuestra aportación “El Derecho internacional frente al reto científico y tecnológico”, en *Derecho y Nuevas tecnologías* (L. Fernández Villazón, ed.), Civitas Thompson-Aranzadi, 2020, pp. 93-125.

7 | Accesible en <<https://undocs.org/es/A/42/427>>. Por cierto, el término allí acogido no es “desarrollo sostenible” sino “desarrollo duradero”; prueba de las vacilaciones inherentes al alumbramiento del concepto.

8 | *Ibid.*, p. 363.

9 | Doc. NU, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), anexo I, 12 de agosto de 1992. Al respecto *vid.* SCHRIJVER, N., *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, 2008

10 | Nos parece muy esclarecedora la presencia del texto en la página web de la empresa transnacional española -líder en energías renovables e infraestructuras- Acciona, *Sostenibilidad para todos* (accesible en <<https://www.sostenibilidad.com/medio-ambiente/seattle-y-los-hijos-de-la-tierra/>>).

dad en el Derecho internacional

Sin duda el medio ambiente es el sector en el que se ha hecho más palpable la idea de sostenibilidad. Es allí donde surge la noción de “los intereses de las generaciones futuras” o “equidad intergeneracional”, si bien el concepto ha trascendido para arropar todos los desarrollos asociados con la sostenibilidad. De hecho, como destacan Sudhir ANAND y el premio Nóbel de Economía y Premio Princesa de Asturias de Ciencias Sociales, Amartya SEN:

“arguing for sustainable human development, it appeals to the notion of ethical ‘universalism’, an elementary demand for impartiality of claims applied within and between generations. Economic sustainability is often seen as a matter of intergenerational equity, but the specification of what is to be sustained is not always straightforward.”¹¹

Pero esta noción también va a influir en el Derecho al desarrollo, que en sus múltiples transformaciones (derecho humano al desarrollo, desarrollo humano, etc.) va a concretarse en la noción de “desarrollo sostenible”.

En cuanto al derecho del mar es indudable el impacto de la noción. En particular en la gestión de los recursos vivos del medio marino y su biodiversidad. Aunque la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982¹², no

contemplaba expresamente el concepto, el desarrollo ulterior de su contenido incorpora ya elementos propios de la noción. Es el caso del Acuerdo de Nueva York sobre conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de peces altamente migratorios, de 4 de agosto de 1995¹³. En la misma línea se inscribe el Acuerdo FAO sobre las medidas a adoptar por el Estado del puerto para prevenir, disuadir y eliminar la pesca ilegal, no declarada o no reglamentada (IUU), de 22 de noviembre de 2009¹⁴. Estos desarrollos en pos de la sostenibilidad del medio marino y sus recursos se prosiguen en la actualidad en el seno de Naciones Unidas¹⁵.

En el sector de los derechos de los grupos humanos, la protección de los pueblos indígenas está transida de esta idea¹⁶, en coherencia con los remotos orígenes que hemos apuntado. Asimismo, en el ámbito de los derechos humanos, la idea es palpable en lo que atiende a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)¹⁷, cuya positivización es relativamente reciente (derecho al agua, derecho al medio ambiente, derecho a la educación, etc) frente a los Derechos civiles y políticos -desde la igualdad y no discriminación hasta el derecho de participación política, pasando por el derecho a la intimidad¹⁸.

Ahora bien, su concreción en los “objetivos de desarrollo del milenio (ODM)”¹⁹ se antoja más

11 | ANAND, S., SEN, A., “Human Development and Economic Sustainability”, *World Development*, vol. 28, 2000, p. 2029.

12 | *BOE*, núm. 39, 14 de febrero de 1997.

13 | *BOE*, núm. 175, 21 de julio de 2004.

14 | *UNTS*, No. I-54133. En vigor desde el 5 de junio de 2016. La UE como titular de las competencias exclusivas en la materia es parte, vinculando por consiguiente sus disposiciones a España como Estado miembro.

15 | Enconcretotras más de 10 años de trabajos preparatorios, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de la Resolución de la AG 72/249, de 24 de diciembre de 2017, acordaba convocar una conferencia internacional -aún en curso- al objeto de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (*Doc. NU, A/RES/72/249*; al respecto *vid. VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M.*, “La protección de la diversidad biológica marina más allá de la jurisdicción nacional. Hacia un nuevo acuerdo de aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del mar”, *REEI*, núm. 37, 2019).

16 | En tal sentido, *vid. RICHARDSON, B.J.*, “Indigenous Peoples, International Law and Sustainability”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 10, 2001, pp. 1-12.

17 | De hecho, la lucha contra la pobreza es la razón de ser de la denominada “sostenibilidad social”.

18 | Una dimensión esta última, muchas veces soslayada, pero no menos importante que las anteriores. Al respecto *vid. infra*, 4.

19 | En un primer momento, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 55/2 en la que se contiene la “Declaración del Milenio” prefigurando en su punto 19 los objetivos a alcanzar por la comunidad internacional en el año 2015 (*Cfr. Doc. NU, A/RES/55/2**, 13 de septiembre de 2000; accesible en <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>>). Sucesivas reuniones -Reunión de Alto Nivel de 2008, Cumbre de 2010, etc.- tuvieron lugar y la ONU desplegó un vasto aparato retórico. Sus “logros” se examinan en la publicación oficial *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*, Naciones Unidas, Nueva York, 2015; accesible en <file:///C:/Users/Powerot/Downloads/UNDP_MDG_Re

compleja. Y es que concebidos aquellos, tal como se ha destacado, en:

“una expresión de la globalización del espacio político y social, y de la particular correlación de fuerzas y coaliciones sociales y políticas que emergieron en ese escenario... configuraron una incipiente “agenda social global” que habría tratado, por primera vez, de otorgar una dimensión de equidad a la globalización. Serían parte de un incipiente marco cosmopolita de gobernanza global del desarrollo, que se contraponía al proyecto “globalista” o neoliberal...”²⁰

No obstante, su concepción y sus miras se antojaban tecnocráticos, minimalistas, poco ambiciosos y centrados más en los síntomas que en las causas de los problemas a atajar²¹. De

suerte que, paradójicamente, los ODM se han interpretado “como instrumento para legitimar la visión neoliberal de la globalización y facilitar su difusión, suavizando sus facetas más duras y sus costes sociales más directos”, en un contexto de “políticas de liberalización y ajuste que habían supuesto pobreza y mayor desigualdad en muchos países en desarrollo”²².

Y es que, además, en su consecución se hacía necesario el concurso de los actores privados. Baste reparar en la incidencia del Pacto Mundial (*Global Compact*) y la presencia de empresas transnacionales²³. En paralelo con ello, adviértase la menguada eficacia de los trabajos en curso sobre las empresas transnacionales y el respeto de los derechos humanos, parece que abocados al fracaso²⁴.

port_2015.pdf>. Sin embargo, al margen del indudable impacto de la crisis financiera de 2008, desde la perspectiva de los actores de la cooperación se relativizaban sus resultados, al no contemplar ni la equidad, ni la sostenibilidad de aquellos (Al respecto *vid.* MATEOS, R., “Logros y fracasos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a tres meses del año límite”, *Eldiario.es*, 21 de septiembre de 2014; accesible en <https://www.eldiario.es/desalambre/logros-objetivos-desarrollo-milenio-enfrenta_1_4636956.html>).

20 | SANAHUJA, J.A., “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015”, *Anuario CEIPAZ*, nº 7, 2014-2015, p. 53; accesible en <file:///C:/Users/Powerot/Downloads/Dialnet-DeLosObjetivosDelMilenioAlDesarrolloSostenible-4942588.pdf>.

21 | *Ibid.* Desde posiciones más críticas se insistía en que el minimalismo presente en los ODMs, se veía lastrado además por severas “limitaciones en su definición y en el compromiso político del deber de garantizarlos”, planteando igualmente “interrogantes éticos que ponen de manifiesto sesgos en una perspectiva dialéctica de los derechos humanos” (Cfr. CARRILLO FLORES, I., “Balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su impacto en el derecho a la educación”, *Educación*, vol. XXV, nº 49, septiembre 2016, pp. 108 y 109).

22 | SANAHUJA, “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible...”, *cit.*, *Ibid.* Esta crítica ya había sido avanzada tempranamente al ver en ellos un producto del “Norte” impuesto al “Sur” para propiciar las iniciativas neoliberales (Al respecto *vid.* AMIN, S., “The Millennium Development Goals: A Critique from the South”, *Monthly Review*, vol. 57, marzo de 2006, pp. 1-15).

23 | Aunque el Pacto Mundial es anterior (1999), la incorporación de los actores privados -y dentro de ellos, particularmente, de las empresas- a los ODMs arranca de las propuestas presentadas en la Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible” celebrada en Johannesburgo en septiembre del año 2002, en la que, *inter alia*, se instaba a crear alianzas de cooperación entre los Estados y el sector privado con miras a promover el desarrollo sostenible (Cfr. Naciones Unidas, Informe sobre la Cumbre Mundial del desarrollo sostenible, *Doc. NU, A/CONF.199/20**; accesible en <<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.199/20>>). En concreto, los puntos 27 y 29 de la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible aludían a la responsabilidad del sector privado en estas lides (*Ibid.*, pp. 4-5), en tanto que el punto 49 del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre, anexo a aquella, postulaba “Promover activamente la responsabilidad y la rendición de cuentas en las empresas, sobre la base de los principios de Río, incluso mediante el desarrollo pleno y la aplicación eficaz de acuerdos y medidas intergubernamentales, iniciativas internacionales y asociaciones entre el sector público y el sector privado y mediante normas nacionales apropiadas, y apoyar el mejoramiento constante de las prácticas de las empresas en todos los países” (*Ibid.*, p. 42). Esta dinámica se acentuará en la IV Conferencia (2012), que aborda la elaboración de los futuros ODS, que serán finalmente aprobados en 2015 por la AG de las NN, junto con la Agenda 2030. Al respecto *vid.* The Danish Institute for Human Rights, “Strong consensus at the High-level Political Forum in New York that human rights are crucial for realising the Sustainable Development Goals by 2030”, 17 de julio de 2017; accesible en <<https://www.humanrights.dk/news/human-rights-are-key-sustainable-development>>. Era curioso ver allí al representante de la empresa transnacional suiza *Nestlé* hablando de su programa para implementar los derechos humanos en el contexto de los ODS. Esa empresa se había caracterizado en los años 70 por prácticas claramente atentatorias contra el derecho a la salud (*vid.* CASSESE, A., *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona, 1993). Ahora, es uno de sus pregoneros y promotores: cosas de las tácticas de “lavado de imagen” de las empresas transnacionales (léase, RSC).

24 | Dado que el Derecho internacional general no impone obligaciones a las empresas de las que quepa derivar una hipotética responsabilidad internacional, en consonancia con su falta de subjetividad internacional. Esta situación -contra lo que se ha sostenido (AIRA GONZÁLEZ, P., “Reflexiones jurídicas en torno a la consideración de la empresa transnacional como sujeto del Derecho internacional”, *Revista de Derecho UNED*, vol. 20, 2017, pp. 237-262)- sólo puede solventarse merced a la ideación de un nuevo marco normativo. En ello están las labores del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta establecido por la Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos, de 26 de junio de 2014, con miras a la “Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos” (*Doc. NU, A/HRC/*

En suma, apreciados en su conjunto, el cumplimiento de los ODM no deparó un resultado positivo, tal como puso de manifiesto la cumbre del Milenio+10 celebrada en 2010. Junto con ello, la aparición de nuevos actores -fundamentalmente de la sociedad civil-, la creciente importancia del cambio climático y el progresivo cuestionamiento de la globalización económica, propiciaron un nuevo enfoque²⁵.

2.2. La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)

En este orden, el 25 de septiembre de 2015, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaban la declaración *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, en la que se enunciaban 17 objetivos, 169 metas y más de 3000 indicadores para su consecución²⁶.

Desde entonces, el discurso oficial acerca de los ODS es de sobras conocido. Conviene, sin embargo, enfatizar sus aspectos más característicos. Desde esta perspectiva se argumenta que siendo “la pobreza, la desigualdad, el cambio climático y la educación” “los factores causantes del hambre” se trata de cuestiones interrelacionadas por lo que la estrategia frente a aquellos “con miras a lograr un mundo más equilibrado y justo” debe abordarse a través de soluciones centradas en “la sostenibilidad”. De esta manera, a través de la fijación de los ODS, los Estados y las sociedades han de alcanzar en 2030 las metas propuestas, supervisando el avance en pos de su consecución y revisando, llegado el caso, las estrategias inicialmente aplicadas. En este discurso, pleno sin duda de optimismo, se mantiene que los ODS armonizan las 3 dimensiones esenciales del desarrollo sostenible -económica, social y ambiental- “proporcionando una valiosa hoja de ruta para articular la formulación de políticas globales”.²⁷

En todo caso, es evidente que los ODS suponen un cambio profundo respecto de los ODM. Y es que con su concepción no se trata solo de paliar las limitaciones advertidas en los primeros, sino de encarar los retos del desarrollo en

un marco diferente al precedente. En tal sentido, como se ha apuntado:

“Los ODS surgen en un contexto distinto al que dio origen a los ODM. Las transformaciones del sistema internacional en esos 15 años redefinen la agenda, los condicionantes y el contenido mismo del desarrollo, generan nuevas constelaciones de poder entre los actores del desarrollo, y condicionan su agenda para promover esa agenda.

La globalización, de hecho, ha cambiado la distribución del poder y la riqueza y la propia estructura del sistema internacional a través de un doble proceso. Por una parte, redistribuye poder entre los actores estatales, a través del ascenso de los países emergentes. Estos países ya se ven a sí mismos como nuevas potencias, y su incorporación al G20 en 2010 propició un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus, si bien ese ascenso es más lento desde el inicio de la crisis de los emergentes en 2012, y no ha cerrado las grandes brechas de renta y bienestar individual que aún existen respecto a los países avanzados. Este proceso cambia la posición relativa de los actores en la jerarquía del sistema y modifica sus equilibrios de poder, y anuncia, como realidad y como narrativa, el tránsito de un sistema internacional unipolar a uno multipolar”.²⁸

Y es que como concluyen estos autores:

“Cerrado el ciclo de los ODM, en suma, uno de los cambios más relevantes es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda. Los procesos de globalización afectan tanto a los países pobres, como a los emergentes y a los de la OCDE, al (re)situar los procesos de desarrollo en el espacio transnacional, y no sólo en el nacional. Ello exige dejar atrás el viejo modelo de cooperación Norte-Sur y afirmar un marco de gobernanza global del desarrollo

RES/26/9, 14 de julio de 2014), aunque el desacuerdo imperante no ha permitido avanzar en ello.

25 | Cfr. VÁZQUEZ SERRANO, I., “De la Resolución 2625 a la Agenda 2030. Un nuevo modelo de cooperación internacional”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 37, 2021, pp. 292-293.

26 | Cfr. Resolución A/RES/70/1.

27 | Referencias extraídas del curso de formación del IAAP, *El tiempo de la sostenibilidad*, Principado de Asturias, 2021, p. 2.

28 | SANAHUJA, J.A., TEZANOS VÁZQUEZ, S., “Del milenio a la sostenibilidad”. Retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad*, vol. 54, 2017, p. 537.

de alcance universal, con una agenda de cohesión social, lucha contra la desigualdad y sostenibilidad medioambiental que sea relevante para todos los países y sociedades, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema, aunque ésta siga siendo una prioridad”²⁹

3. LAS LUCES: LAS POTENCIALIDADES

Como se ha destacado, los ODS se caracterizan por un planteamiento más ambicioso. En este sentido, además de su enfoque universal -ausente en los ODM- que implica al conjunto de los Estados -pero también a todos los actores interesados (*hibridismo institucional*)- los ODS pretenden incorporar el cambio climático y la protección del medio ambiente a la programación internacional. Además, frente a la aproximación teleológica -la consecución de resultados- que animaba a los primeros, los ODS “se centran más en los condicionantes necesarios para alcanzar el resultado final y entrelazarlo, al mismo tiempo, con otros resultados, pues los objetivos están *interrelacionados* entre sí”³⁰.

En otro orden de cosas, la realización de este vasto programa se sustenta en una recolección y análisis de datos a gran escala, complejos e interconectados entre sí, que el conjunto de los actores implicados han de facilitar de forma expeditiva, evitando los inconvenientes y demoras que afectaran al seguimiento de los ODM. Ello constituye un reto inédito hasta ahora, pero susceptible de verse facilitado por el fulgurante desarrollo de las plataformas tecnológicas de comunicación e información³¹.

Por otra parte, la evaluación de los logros alcanzados se plantea a través de la supervisión asignada a un Foro Político de Alto Nivel, cuyas reuniones tienen una periodicidad anual, al que se asigna la misión de formular recomendaciones para fortalecer “la implementación, el

seguimiento y la -eventual- revisión de los objetivos”; contemplando además “la rendición de cuentas, el intercambio de mejores prácticas y el apoyo a la cooperación internacional”. Además, desde el año 2016 se contempla la posibilidad de realizar exámenes periódicos de carácter voluntario a los Estados para conocer el seguimiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos a través de los informes transmitidos por éstos.

4. LAS SOMBRAS: LOS RIESGOS PRESENTES

Sin duda, para el que esto escribe, uno de los rasgos deficitarios presente tanto en los actuales ODS como en los precedentes ODM es su falta de vinculatoriedad jurídica, constituyendo en principio un conjunto de compromisos políticos; a lo más insertos en el ambiguo contexto del *soft Law* -que no es sino “derecho en agraz”, en la expresión acuñada por C. GUTIÉRREZ ESPADA. Las razones que han conducido a ello -en ambos casos- han sido explicadas por J. SACHS:

“Little time was lost negotiating the exact words of the MDGs. Legally binding commitments are almost universally regarded as the gold standard of international diplomacy, but the number of years that are often invested in reaching legally binding treaties on sustainable development are unlikely to counterbalance the heavy transaction costs and delays. Even when legally binding agreements are reached (as in the case of the Kyoto Protocol), they are often ignored in practice because of the absence of effective enforcement mechanisms.”³²

Ciertamente, son plausibles los argumentos esgrimidos³³, pero no es menos cierto que el sello de la juridicidad aporta un conjunto de

29 | *Ibid.*, p. 540.

30 | VÁZQUEZ SERRANO, “De la resolución 2625 a la Agenda 2030...”, *cit.*, p. 298. Cursivas en el original. La interconexión entre unos y otros puede suscitar problemas. En este orden, respecto al objetivo nº 16 se ha llamado la atención sobre la conciliación de las exigencias del Estado de derecho allí presentes con el resto de los objetivos (Al respecto *vid.* SOININEN, N., “Torn by (un)certainity – can there be peace between rule of law and other Sustainable Development Goals?”, en FRENCH, D., KOTZÉ, L.J., (eds.), *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, pp. 250-270).

31 | GAFFNEY, O., “Sustainable Development Goals. Improving human and planetary wellbeing”, *Global Change*, nº 82, mayo 2014, p. 22; accesible en <igbp.net/download/18.62dc35801456272b46d51/1399290813740/NL82-SDGs.pdf>.

32 | SACHS, J.D., “From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals”, *The Lancet*, vol. 379, 9 de junio de 2012, p. 2210.

33 | A ello cabría añadir la observación formulada desde el ámbito de la antropología jurídica, acerca de la debilidad actual del Derecho internacional, lo que propiciaría el recurso a otras estrategias e instrumentos juzgados más eficaces para afrontar los cambios necesarios en la sociedad internacional contemporánea (Al respecto, *vid.* GOODALE, M., “After International Law: Anthropology Beyond the ‘Age of Human Rights’”, *American Journal of International Law Unbound*, 16 de Agosto de 2021, p. 289; accesible en hvvv<<https://hvvv>>

garantías -particularmente, la exigibilidad y la eventual responsabilidad- ausentes en ambos casos³⁴.

Pero incluso soslayando este inconveniente no menor, los riesgos aventurados -y lamentablemente concretados por efecto de la pandemia de la COVID-19 que no atenaza- se cifran en que la consecución de los objetivos programados depende en grado sumo del contexto internacional. En este sentido, como se ha resaltado:

“En una perspectiva más amplia, el éxito también dependerá del contexto internacional vigente de aquí a 2030. Dos condiciones especialmente relevantes para la consecución de los ODS serán, de una parte, el volumen y la eficiencia de los recursos movilizados internacionalmente para financiar la Agenda 2030 —incluyendo la AOD tradicional y otras formas de cooperación Sur-Sur y triangular, así como las remesas, la inversión y otros mecanismos innovadores y complementarios de financiación del desarrollo—, y, de otra parte, la coherencia que logren imponer los ODS en el marco de las relaciones internacionales para facilitar el progreso global. Respecto a la coherencia internacional de las políticas, resulta crucial no sólo que la comunidad internacional asuma *de facto* los objetivos acordados, sino también que *se reforme el sistema de relaciones internacionales para distribuir de manera equilibrada y justa las oportunidades de progreso.*”

Para ello habrán de modificarse las políticas internacionales que resultan incoherentes con los ODS, lo cual atañe especialmente a los ámbitos del comercio, las finanzas, las migraciones, el medioambiente y los conflictos armados. Y, en definitiva, habrá de acometerse una reforma profunda del sistema económico imperante —sistema que genera amplias desigualdades para garantizar su subsistencia—, en una perspectiva cosmopolita que afirme una verdadera “gobernanza global” que garantice el justo reparto de las oportunidades y responsabilidades de desarrollo del conjunto de la humanidad.”³⁵

En atención a lo anterior, los cambios planteados exceden con mucho a las iniciativas ideadas en el marco programatorio establecido; de hecho, una transformación sistémica como la contemplada no está ni mucho menos presente en la agenda y no sería desde luego compartida por los Estados del primer mundo³⁶, a menos que éstos hubieran querido concluir un “pacto suicida”.

Finalmente, conviene advertir que incluso considerados en sí mismos, los ODS pueden no sólo no conseguir alcanzar la finalidad pretendida, sino acentuar los riesgos de cara a la preservación del ecosistema planetario. En este orden, y teniendo presentes los elementos clave que supuestamente han inspirado su formulación -el Antropoceno³⁷, la teoría de los límites planetarios³⁸ y la teoría de la gobernanza del

www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/0A1210BD43CDC9B49B2D28D67E4A8F45/S2398772321000428a.pdf/after-international-law-anthropology-beyond-the-age-of-human-rights.pdf.

34 | No nos extenderemos sobre el tema pues existe ya un rico debate sobre la cuestión: al respecto *vid.* CARDESA-SALZMANN, A., PIGRAU SOLÉ, A., “La Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69, nº 1, pp. 279-285; DÍAZ BARRADO, C.M., “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho internacional*, nº 32, 2016, pp. 9-48; FERNÁNDEZ LIESA, C.R., “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho internacional”, *Tiempo de Paz*, nº 132, 2019, pp. 13-22; MESSENGER, G. “Desarrollo sostenible y Agenda 2030. El rol del Derecho internacional dentro del desarrollo sostenible y la Agenda 2030”, *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 69, nº 1, 2017, pp. 271-278.

35 | SANAHUJA, TEZANOS VÁZQUEZ, “‘Del milenio a la sostenibilidad’. Retos y perspectivas...”, *cit.*, p. 550. Cursivas añadidas.

36 | ¡Y del segundo mundo! Baste apreciar el tono de las intervenciones de China y Rusia en el curso de la actual COP 26 -desarrollada actualmente en Glasgow- para advertir que esa transformación radical de las relaciones internacionales y del sistema económico imperante ni está, ni se la espera.

37 | Término acuñado por el biólogo estadounidense Eugene F. Stoermer y popularizado a principios del decenio de 2000 por el holandés Paul Crutzen, premio Nobel de Química, designa “las repercusiones que tienen en el clima y la biodiversidad tanto la rápida acumulación de gases de efecto de invernadero como los daños irreversibles ocasionados por el consumo excesivo de recursos naturales” (Cfr. ISSBERNER, L.R., LÉNA, P., “Antropoceno: la problemática vital de un debate científico”, *El Correo de la UNESCO*, 2018, nº 2; accesible en <<https://es.unesco.org/courier/2018-2/antropoceno-problematica-vital-debate-cientifico>>).

38 | La teoría alude a los ámbitos de actividad seguros para los seres humanos respecto de la resiliencia de la biosfera, determinando la capacidad de ésta para recuperarse de las perturbaciones -ocasionadas principalmente por las actividades humanas- y regresar a un estado estable (Al respecto *vid.* TERRADAS, J., “Los límites planetarios”, *Ambienta*, nº 89, diciembre 2009, pp. 8-19; accesible en <https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_AM/Ambienta_2009_89_8_19.pdf>).

sistema Tierra³⁹- se ha sostenido que:

“The hypothesis is that the SDGs, when they are critically evaluated through these three new-millennial analytical paradigms, are not a suitable roadmap for the type of truly sustainable present and future development that must ensure the continuation of all (not only human) life on Earth. The main reason for this is because despite their reference to, and shallow alignment with, the three-pillared approach to sustainable development (environmental, social and economic concerns), the SDGs mostly push environmental interests to the periphery of their concern while prioritising human-focused social and economic development at the expense of global Earth system integrity. This simply amounts, at best, to a continuation of the Millennium Development Goals approach and experience, with the SDGs likely to exacerbate Anthropocene-inducing conditions and to push humanity further across planetary boundaries”⁴⁰

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: LO QUE LA SOSTENIBILIDAD ESCONDE

Una valoración equilibrada de los diferentes aspectos presentes en la noción de sostenibilidad se antoja compleja. Si desplazamos nuestra atención hacia el ámbito de la Unión Euro-

pea (en lo sucesivo, UE), la percepción negativa acerca de la generalización de la noción de sostenibilidad es aún más evidente. Desde luego la idea ya estaba presente en la fallida Estrategia UE 2020 -particularmente en la idea del tránsito hacia una economía “descarbonizada”⁴¹- propiciando desarrollos tales como la “sostenibilidad energética” pero también en la “sostenibilidad financiera” impuesta a raíz de la crisis de 2008, por cauces -conviene advertirlo- poco conformes a la propia estructura y gobernanza de la UE. Este dato enfatiza “el lado oscuro” cohesionado con la difusión del “mantra” de la “sostenibilidad”. En efecto, nos referimos aquí a la dimensión tecnocrática -y el consiguiente déficit democrático (ahora sí, real, demasiado real)- que conlleva la instauración de los mecanismos asociados con la sostenibilidad⁴². En el caso de la UE esto fue particularmente evidente porque en la instauración de la “sostenibilidad financiera” pudimos “descubrir” la relevancia que cobraban ciertas instituciones en la sombra, desprovistas del más mínimo control democrático: nos referimos al casi ignoto Banco de Pagos Internacionales (BIS) y a las ahora bien conocidas “regulaciones Basilea” -que toman el nombre de la ciudad sede de esta entidad⁴³. Por otra parte, como no reconocer un cierto componente regresivo en la propia noción de “sostenibilidad financiera” cuando

39 | El concepto define el sistema de reglas formales e informales, mecanismos de elaboración de normas y redes de actores en todos los niveles de la sociedad humana (desde lo local a lo global) que han de establecerse para guiar a las sociedades hacia la prevención, mitigación y adaptación al cambio ambiental global y local y la transformación del sistema terrestre, dentro del contexto normativo del desarrollo sostenible (Cfr. “Gobierno del sistema de la tierra”; accesible en <[40 | KOTZÉ, L.J., “The Sustainable Development Goals: an existential critique alongside three new-millennial analytical paradigms”, en FRENCH, D., KOTZÉ, L.J., \(eds.\), *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, pp. 41-65.](https://www.hisour.com/es/earth-system-governance-39293/>>).</p></div><div data-bbox=)

41 | Sobre su impacto en nuestro Derecho, *vid.* la Ley de Economía sostenible.

42 | Huelga decir que la propia noción de sostenibilidad es propicia a su manipulación. Como se señalaba hace años: “Si se hiciera un concurso de usos fraudulentos y perversos del término sostenible, ese nuevo cliché del lenguaje políticamente correcto en las sociedades industriales, el jurado lo tendría difícil para designar ganador: tantos y tan acabados ejemplos pueden aducirse. Pero mi candidato sería la frase “existe un único modelo sostenible para el éxito nacional” (*a single sustainable model for national success*), modelo identificado con los EE.UU. belicistas e imperialistas de George W. Bush. La frase aparece en el ominoso documento *The National Security Strategy of the United States*, la megalómana estrategia de poder global hecha pública en septiembre de 2002 por el gobierno de Bush.” (Riechmann, J., “Sostenibilidad: Algunas reflexiones básicas”, accesible en <[>](https://www.upf.edu/materials/polietica/_pdf/soossostenibilidadreflexiones.pdf)>).

43 | Se trata de una de las instituciones más recónditas pese a estar integrada por 60 Bancos centrales que concentran el 95% de la renta mundial. No obstante, su constitución como persona jurídica conforme a las normas del Derecho suizo, el banco opera con arreglo a las normas del Derecho internacional. Por otra parte, como es sabido la asunción por la UE de estos compromisos se concretó en una serie de desarrollos que se han “formalizado” al margen de las reglas de los tratados constitutivos, en virtud de una serie de acuerdos -en puridad MOUs (Al respecto *vid.* Andrés Sáenz de Santa María, P., “La Unión Europea y el Derecho de los Tratados: Una relación compleja”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, núm. 2, 2016, pp. 51-102). En cuanto a su traslación al sistema español, recordemos la reforma constitucional del art. 135 CE de 26 septiembre de 2011 (BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011) relativa a la introducción del principio de estabilidad presupuestaria -conexo con ésta- y la posterior Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE, núm. 103, 30 de abril de 2012), que viene a desarrollar la nueva disposición del texto constitucional.

frente a una hipotética reforma del sistema de pensiones en nuestro país desde el Fondo Monetario Internacional -otra institución internacional cuya legitimidad tanto de origen como de ejercicio es harto cuestionable- se alerta de los riesgos que aquella entrañaría para la “sostenibilidad financiera”⁴⁴.

En otro orden de cosas, si centramos nuestra atención en lo que podríamos llamar “sostenibilidad migratoria” el panorama no se revela mucho más diáfano, pues si es cierto que en algunos estudios se ofrece una visión más multidimensional del tema⁴⁵, en la práctica también allí se concretan acuerdos -basta reparar en la Declaración UE-Turquía de 2016- que también discurren al margen de los mecanismos y procedimientos establecidos en la UE, por no hablar de las débiles garantías que revelan desde la perspectiva del respeto de los derechos humanos de los afectados.

Pero hablar del “lado oscuro” también es hacerlo del emparejamiento que se produce entre los problemas globales y el enfoque aplicado para acometer su solución a través de la noción de sostenibilidad. En este orden, se ha llamado la atención sobre la aplicación del discurso de la *securitización* -esto es la forma de conjurar las amenazas- y la noción de sostenibilidad. En este caso, es evidente que la amenaza del cambio climático ha propiciado todos los desarrollos asociados (protección de la capa de ozono, Protocolo de Kyoto, acuerdo de París, etc.) lo que es positivo sin duda⁴⁶, pero también ha favorecido una dimensión especulativa (tráfico con los derechos de emisión). En este contexto especulativo, también conviene mencionar especialmente las cuestiones asociadas con la litigiosidad asociada a la “sostenibilidad energé-

tica” antes mencionada, merced a los cambios experimentados en el modelo retributivo de las energías renovables; cuestión de especial trascendencia para nuestro país, habida cuenta de las importantísimas reclamaciones en curso ante instancias arbitrales internacionales⁴⁷.

Finalmente, no conviene olvidar que el “discurso de la sostenibilidad” también es impugnado por los recién llegados al desarrollo: los Estados del Tercer Mundo (*the Rest*) tras el cual ven a veces un intento de Occidente (*the West*) por impedirles el acceso a un bienestar del que éste disfruta, insertándose en el contexto del profundo debate sobre “la Descolonización del Derecho internacional”⁴⁸.

Pese a todo lo anterior, es indudable que el concepto de “sostenibilidad” es indisociable de la idea de humanidad -o mejor, dicho- de la preservación del grupo humano en su conjunto. Y subyace pues en él un contenido ético irreducible, que no pueden- ni deben- malograr esos desarrollos que hemos descrito aquí como su “lado oscuro”. Por eso su implementación debe ser consustancial al progreso de la humanidad en su totalidad. Si no se trata de preservar el futuro de la humanidad, no tiene sentido hablar de “sostenibilidad”. De ahí la estrecha interconexión entre los conceptos de “desarrollo”, “sostenibilidad” y “humanidad”, que condensa la fórmula del “desarrollo humano sostenible”. Y es que, en último término, basta reparar en que -como se ha resaltado- el respeto y la realización efectiva de los derechos humanos es una precondición para lograr el objetivo del desarrollo sostenible⁴⁹. De hecho, la Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en línea con el postulado de la “indivisibilidad” de los derechos humanos, ha destacado que la realización de los

44 | Así, afirma que “Las recomendaciones del Pacto de Toledo consistentes en volver a vincular el aumento de las pensiones a un indicador del poder adquisitivo no deberían traducirse en medidas legislativas que no formen parte de un paquete integral. Un ajuste ad hoc de las prestaciones podría hacer peligrar la sostenibilidad financiera del sistema” (Cfr. diario *Cinco Días*, 3 de octubre de 2018; accesible en <https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/10/03/midiner/1538558627_649725.html>).

45 | Al respecto *vid.* entre otros documentos ICID/IADC, *Towards Sustainable Migration: Interventions in Countries of Origin*, Roma, 2017; accesible en <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/03/Towards_sustainable_migration_ENG.pdf>.

46 | Al respecto *vid.* nuestra contribución *El Derecho internacional ante el desafío del Cambio Climático: el Acuerdo de París de 2015 en perspectiva*, *Jueces para la Democracia*, nº 98, julio 2020, pp. 81-93.

47 | Sobre el particular *vid.* LEIVA LÓPEZ, A.D., “La protección del inversor en proyectos de energías renovables ante los cambios regulatorios en el sistema eléctrico español”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 67, julio-septiembre 2018, pp. 9-46.

48 | PAHUJA, S., *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, Cambridge UP, 2011.

49 | Cfr. “The human rights approach to sustainable development: environmental rights, public participation and human security”, *Insights*, nº 2, 2013, p. 2; accesible en <<http://unac.org/wp-content/uploads/2013/07/HRandSD-EN-PDF.pdf>>, así como UNESCO, “Sustainable migration in the context of development”, Report of the High Level Meeting convened in Brussels on 29 November 2016; accesible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002468/246850E.pdf>>.

17 ODS requiere fortalecer el respeto de todos los derechos humanos y no sólo de los DESC⁵⁰. Esa pues debe ser la senda a seguir...

50 | Al respecto *vid.* el documento “Summary table on the linkages between the SDGs and relevant international human rights instruments”, accesible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/SDG_HR_Table.pdf>.