

Marco general de los ODS. Valor y eficacia en la sociedad internacional

Juan Manuel Rodríguez Barrigón

Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Extremadura

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen un campo de estudio y análisis de creciente importancia en los debates que se están produciendo tanto en el ámbito internacional como nacional. Pero contrasta esta relevancia atribuida con el limitado conocimiento que, generalmente, se tiene de los mismos por parte de las sociedades. Por esta razón, estas páginas pretenden dar a conocer los orígenes del desarrollo sostenible en el orden internacional, aproximarse a un concepto del mismo que resulta difícil de concretar en nuestros días. En cualquier caso, y dada la diversidad de aproximaciones que a esta materia se hacen en este número de Pliegos de Yuste, se expondrán algunos componentes normativos que están presentes en el sistema internacional para dar satisfacción a estos objetivos. Las limitaciones que se aprecian, la combinación en los mismos de componentes políticos y jurídicos, deben ser puestas de relieve, no solo por las características que se atribuyen al desarrollo sostenible en nuestros días, sino también por la eficacia que puedan tener los mismos en una sociedad internacional que los identifica ya como un desafío que requiere soluciones apremiantes.

1. Los orígenes del Desarrollo Sostenible

En el año 2015 se produce un nuevo punto de inflexión en el iter que ha seguido la Sociedad Internacional para la consolidación del desarrollo sostenible como un modelo que se continúa proyectando hacia el futuro. La adopción ese año de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*¹ debe ser contemplada como el fortalecimiento de un concepto que aparece ya en nuestros días como un referente generalizado. Y así se constata que se perfila ya como un objetivo que imbrica al conjunto de la

1 Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*” (Doc. A/RES/70/1).



Comunidad Internacional, inspira y condiciona la acción de los Estados y hace partícipe del mismo a la sociedad civil. Ciertamente, las características de los propios términos que entran en uso y los componentes complejos que encierra constituyen por sí mismos un objeto al que cabe una aproximación desde diferentes perspectivas analíticas, en campos como las ciencias experimentales, la economía o el Derecho.

Hay que tener presente que las cuestiones relacionadas con el desarrollo han sido objeto de una preocupación significativa en el plano internacional, con limitados éxitos durante el siglo XX en el sistema de las Naciones Unidas que lo encauzó fundamentalmente a través de los sucesivos Decenios del Desarrollo²; y no puede olvidarse que estos quedaban enraizados en una concepción clásica del desarrollo. Sin desconocer antecedentes más remotos para el desarrollo sostenible³, será precisamente en esta centuria cuando se propugnen los fundamentos para una estrecha asociación entre desarrollo y sostenibilidad, impulsados por la ingente expansión de la industria y el comercio que condujo a la constatación de evidencias sobre sus límites. Ya en la década de 1960 se comprueba la imposibilidad de mantener el crecimiento económico de forma continuada, por los daños que ello lleva aparejado para el medio natural o la incapacidad para atender la demanda de recursos naturales, pero también por su vinculación con la dominación colonial o el crecimiento demográfico incontrolado. En este contexto, la grave crisis económica de la década de 1970 promueve una profunda reflexión sobre la incapacidad general

2 Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (1960-1970) (A/RES/1710 (XVI)), Segundo Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (1971-1980) (A/RES/2626 (XXV)), Tercer Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (1981-1990) (A/RES/35/56) y Cuarto Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (1991-2000) (A/RES/45/199).

3 PISANI, J. A., "Sustainable development - historical roots of the concept", *Environmental Sciences*, V. 3, n. 2, 2006, pp. 83-96.

para mantener un crecimiento económico continuo e ilimitado, con manifestaciones tan innovadoras en su momento como el conocido Informe del Club de Roma de 1972, “Los límites del crecimiento”.

Es interesante recordar, quizás por las posibilidades de traer a la actualidad este mensaje, las palabras de quien fuera Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1970, M. F. Strong, quien subrayara la importancia de esta obra en los siguientes términos: “Creo que la importancia real de *Los límites del crecimiento* estriba en la forma en que nos induce a pensar en estos problemas, más que en cualquiera de las soluciones concretas hacia las que apunta. Creo que la mayor contribución de *Los límites del crecimiento* es la que hace al hecho mismo de inducir a los hombres y, particularmente, a sus dirigentes a tomar en sus manos el problema de cómo el hombre va a dirigir la primera civilización mundial de alta tecnología y la proliferación de complejas interdependencias que la tecnología misma ha producido”⁴.

Esta nueva línea de pensamiento en torno al desarrollo aparece plasmada de forma expresa en el Informe emitido por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987, que parte de la premisa de que “Lo que se necesita ahora es una nueva era de crecimiento económico, un crecimiento que sea poderoso a la par que sostenible social y medioambientalmente”⁵. Con el intítulo “Nuestro futuro común”, esta Comisión presidida por el Primer ministro noruego G. H. Brundtland aprobó un concepto para el desarrollo sostenible y recomienda que se celebre una conferencia internacional y un programa de acción destinado a fomentar el desarrollo sostenible.

Bajo este impulso, en 1992 se celebra la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como *Cumbre de la Tierra*, en la que se consagra definitivamente la noción de desarrollo sostenible en el plano internacional, otorgándole una dimensión política de alcance global que trasciende hasta nuestros días. Esta Conferencia celebrada en Río de Janeiro persigue la conciliación entre desarrollo y sostenibilidad, alcanzando resultados de sobresaliente importancia. Cabe apuntar que dos tratados internacionales quedaron abiertos a la firma tras ella, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁶, en los que se contienen

4 Contenido en la entrevista recogida por W. OLTMANS, *Debate sobre el crecimiento* (vert. J. R. Pérez Lías), Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p.225.

5 Doc. A/42/427,).

6 El Convenio sobre la Diversidad Biológica entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, y 196 Estados son parte en el mismo. Su régimen se ha completado por el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, adoptado el 29 de enero de 2000, y el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ratificada por 197 Estados, ha sido objeto de diversos Protocolos y Acuerdos que han ido perfilando su régimen (Kioto, París). Esta materia será sometida a debate y, eventuales acuerdos, en la Cumbre sobre el Clima convocada para septiembre de 2019.

conceptos y principios propios del desarrollo sostenible. Sin embargo, interesa destacar que de la Cumbre emanó la conocida Declaración de Río, que contiene 27 principios sobre sostenibilidad; partiendo de la concepción de que el centro de toda preocupación por el desarrollo sostenible son los seres humanos (principio 1), se subraya que “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (principio 3).

Ciertamente, no constituyen estos instrumentos un programa de acción definitivo, sino que estaba llamado a evolucionar⁷; pero pueden valorarse como una contribución fundamental para fijar el desarrollo sostenible como principio que adquiere relevancia internacional general, y permitió introducirse en las agendas políticas⁸. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en 2000, adopta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en el que se hace patente el desarrollo sostenible pero de forma limitada, toda vez que los 8 objetivos que se marcan persiguen la erradicación de la pobreza y el hambre, así como dar satisfacción a necesidades relacionadas con el bienestar humano, junto a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la asociación mundial para el desarrollo⁹.

En un contexto de transformaciones derivadas de la globalización, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo culmina en 2002 con una Declaración, en la que se reafirma la importancia de este componente en la esfera internacional. En particular, se enfatiza “la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible”¹⁰. A pesar del significado de los postulados de esta Declaración, la introducción en la formulación del desarrollo sostenible de nuevas dimensiones más completas no permite aventurar que sea algo más que un conjunto de posiciones de contenido político carentes de compromisos para su realización. Y esta misma tendencia se sigue posteriormente, cuando la Cumbre de la Tierra (Rio+20) reafirma la necesidad de asegurar el seguimiento de los principios adoptados veinte años antes en la misma ciudad, se insiste en reafirmar

7 Declaración de Maurice F. Strong, Secretario General Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y desarrollo en sesión plenaria Clausura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 14 de junio de 1992.

8 Baste recordar en este momento la adopción del *Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo* (aprobado en 1994 en Barbados), en el que se plasman algunas medidas adaptadas que ya se contenían en la Programa 21. Este Programa fue completado en 2005 con la *Estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo*.

9 Declaración del Milenio, contenida en la Resolución 55/2, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000 (Doc. A/RES/55/2).

10 Declaración política, par. 5 (Doc. A/CONF.199/20).

el cumplimiento de la Agenda 21 y los compromisos alcanzados, vinculando los ODM con los esfuerzos desplegados sobre el desarrollo sostenible¹¹.

Un último momento de esta evolución que se sigue lo constituye la Agenda 2030. Cuando expiró el tiempo para alcanzar los ODM, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba, sin recurrir a votación, una Resolución con el título “Transformar nuestro mundo” que contiene una ambiciosa agenda destinada a dar un enfoque innovador al desarrollo sostenible. Es importante subrayar que en ella se integran las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible, propugnando unos objetivos que son de aplicación universal, imbricando en los mismos a todos los actores que participan en su consecución.

Como se comprueba, en los tiempos actuales de globalización, las preocupaciones sociales urgentes son objeto de un tratamiento complejo en el marco de la Sociedad Internacional y el desarrollo sostenible presenta, bajo esta perspectiva, un papel especialmente sobresaliente. Ahora bien, siendo este desarrollo sostenible una idea asentada ya en el conjunto de las sociedades, de creciente implantación en los debates políticos, suscita algunas cuestiones importantes en torno a su precisión.

2. El concepto y eficacia del Desarrollo Sostenible

Como se ha expuesto, la internacionalización de los debates generados sobre el desarrollo sostenible se han generalizado, de modo que se ha convertido en un tema global que se extiende no solo en el ámbito político, sino también a las actividades de actores no gubernamentales como empresas, ONGs o el conjunto de la sociedad civil. Sin embargo, la difusión expansiva de estos términos ha tenido como efecto que se difumine su significado, de modo que desmedidamente podría parecer que aglutina cualquier dimensión social. Las críticas que se han vertido sobre este concepto frecuentemente están soportadas sobre este aspecto¹². Ciertamente es que los orígenes del desarrollo sostenible o cuando menos algunas manifestaciones del mismo se remontan a momentos históricos relativamente lejanos, lo que pone de manifiesto la interrelación cultural y económica del hombre con el medio natural¹³.

Con todo, es frecuente que para aproximarse al desarrollo sostenible, tal y como lo entendemos en nuestros días, se acuda a la definición propuesta en el Informe Brundtland, que lo concibe como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras

11 Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, par. 5. Contenido en el Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Doc. A/CONF.199/20).

12 Entre otros, ENGELMAN, R., “Beyond Sustainable”, *State of the World 2013. Is Sustainability Still Possible?*, Worldwatch Institute (Ed.), 2013, pp. 3-18.

13 Puede verse a este respecto GROBER, U., *Sustainability: A Cultural History*, Green Books, 2012.

para satisfacer sus propias necesidades”¹⁴. Es evidente que esta formulación constituye un compromiso equilibrado entre la equidad intrageneracional (la presente) y la equidad intergeneracional (las futuras), pero elude vincularlo más estrictamente con un planteamiento ecológico que fije límites ciertos al mismo desarrollo, y más parece buscar un modelo para el consenso entre los Estados más desarrollados y los que aspiran a mayores niveles de desarrollo. Sin embargo, ha de tenerse presente que no estamos ante un planteamiento reduccionista del desarrollo que se conduzca exclusivamente sobre el ámbito económico, sino que se comprende bajo los posicionamientos que imperan desde el final de la Segunda Guerra Mundial¹⁵, de modo que habrá que comprender dentro de él ámbitos como el desarrollo social o humano, y vincularlo con el mantenimiento de la paz y la seguridad.

No obstante, lejos de constituir tal formulación un indiscutido concepto o único en el marco internacional¹⁶, las críticas que se han dirigido al discurso del desarrollo sostenible también se han orientado al modelo normativo sobre el que se soporta, particularmente por el significado que ha adquirido la transformación que se opera sobre el medio natural por la intervención humana¹⁷. En estas condiciones, en nuestros días aún no se encuentra especificado el contenido preciso del desarrollo sostenible, y ni siquiera se pueden apreciar posiciones doctrinales asentadas que permitan hablar de un concepto definitivo para el mismo.

No es irrelevante indagar sobre el significado que ha de atribuirse al desarrollo sostenible, pues resulta determinante para construir un modelo sobre el mundo que se pretende construir y transferir a las próximas generaciones. Ello implica la correcta identificación de los principales problemas que se han de resolver en el campo medioambiental y los desafíos que se aproximan en el orden social, lo que incide nítidamente sobre el conjunto de instituciones y normas que han de disponerse para afrontarlos.

14 Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo titulado “Nuestro futuro común”, también conocido como *Informe Brundtland* por su autora (Doc. A/42/427, de 4 de agosto de 1987).

15 DERNBACH, J., “Sustainable Development as a Framework for National Governance”, *Case Western Reserve Law Review*, Vol. 49 (1), 1998, pp. 9-10.

16 Pueden verse otros conceptos en normas convencionales, como el fijado en el art. 3 del *Convenio de Cooperación para la protección y el desarrollo sostenible de las zonas marinas y costeras del Pacífico Nordeste*, en virtud del cual se entiende por desarrollo sostenible “el proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación de la ciudadanía en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras”.

17 Así, algunos autores han incorporado a sus análisis algunos planteamientos propios de la transición hacia un nuevo tiempo, el Antropoceno, que generaría nuevos modelos normativos destinados a dar respuesta a las necesidades sociales emergentes. Pueden verse, entre otros, GREAR, A., “Anthropocene “Time”? A Reflection on Temporalities in the “New Age of the Human””, in A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS (ed.), *Routledge Handbook of Law and Theory*, Routledge, 2017, pp. 297-316; VIÑUALES, J. E., *The Organisation of the Anthropocene: In Our Hands?*, Brill Research Perspectives, 2018.

Ahora bien, puede entenderse que desarrollo y sostenibilidad conforman un complejo concepto que comprende dentro de sí una amplia variedad de dimensiones. Ciertamente es que en algunos sectores la compatibilidad entre las diferentes facetas en que se representa no resulta fácil de alcanzar, apareciendo incompatibilidades que obligan a un esfuerzo integrador de los componentes económicos, el bienestar social y la protección ambiental. Cobra así una importancia fundamental comprender el desarrollo sostenible como un objetivo de naturaleza política cuya eficacia trasciende al ámbito jurídico¹⁸. El consenso que genera ha hecho posible que se encuentren algunas expresiones positivas del mismo en normas de naturaleza convencional, que constituyen manifestaciones de la realización del desarrollo sostenible en sectores de sobresaliente importancia.

Sin embargo, hay aproximaciones al desarrollo sostenible que permiten apreciar en él un valor normativo que se manifiesta de variadas formas. De este modo, se observa tempranamente que se perfila como un concepto que permite una reinterpretación de los principios ya existentes y propicia el surgimiento de nuevas normas, lo que se hace especialmente perceptible en el ámbito de la protección del medio ambiente¹⁹. Más completa aparece la comprensión del desarrollo sostenible como un principio de naturaleza intersticial²⁰, que desplegaría sus efectos entre las normas primarias para modificar su alcance y efectos y estableciendo unas nuevas relaciones entre ellas; esta consideración ejercería una suerte de normatividad que facilitaría la armoniosa convivencia de normas que pueden conducir a resultados antagónicos. Incluso se podría apreciar en el desarrollo sostenible un marco para la toma de decisiones que tiene como finalidad lograr el bienestar humano; se soportaría sobre principios básicos de equidad que afectarían a las condiciones de vida aceptables para los seres humanos en el presente, pero quedando condicionado por el mantenimiento del mismo para las generaciones futuras²¹.

Precisamente esta persistente idea por definir y, sobre todo, dotar de un contenido que pueda precisarse al desarrollo sostenible constituye un empeño destinado a su realización, de modo que pueda desplegar sus potencialidades transformadoras también en el sistema jurídico internacional.

Ciertamente, son limitadas las realizaciones concretadas hasta el momento en este plano bajo un punto de vista estrictamente normativo. Aunque constatadas

18 RODRIGO HERNÁNDEZ, J., *El desafío del desarrollo sostenible: los principios de derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Centro de Estudios Internacionales, Barcelona, 2015, pp. 68-ss.

19 DUPUY, P. M. "Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?", 101 (1997), n° 4, *Revue Générale de Droit International Public*, pp. 873-903.

20 Como enfatiza RODRIGO HERNÁNDEZ, J., *El desafío del desarrollo sostenible: los principios de derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Centro de Estudios Internacionales, Barcelona, 2015.

21 DERNBACH, J. C. and CHEEVER, F., "Sustainable Development and Its Discontents", *Transnational Environmental Law*, vol. 4, 2015, n. 2, pp. 247-287.

algunas manifestaciones significativas²², debe partirse del hecho cierto de que el desarrollo sostenible no es en nuestros días un marco legal definido. Más bien, puede entenderse que constituye un concepto que encierra algunas ideas de alcance normativo que podrían reconocerse en algunas manifestaciones, como ocurre con algunos valores asentados en los ordenamientos jurídicos como la libertad, la igualdad o la justicia.

Bajo esta consideración, se apreciaría que el desarrollo sostenible está produciendo ciertos efectos que se incardinan en el ámbito jurídico. Sin embargo, no resulta sencillo estructurar en nuestros días esta noción en el sistema de fuentes del ordenamiento internacional, lo que ha suscitado interesantes debates en torno a la naturaleza del mismo. En particular, parece especialmente difícil sostener que pueda ser concebido en nuestros días como una norma consuetudinaria; no se ha recurrido a este concepto con suficiente reiteración en la práctica internacional para atribuirle una eficacia jurídica, más allá de los compromisos políticos. La práctica convencional tampoco aporta una sistematización suficiente para ello, y ni siquiera los pronunciamientos de órganos jurisdiccionales internacionales han apuntado esta posibilidad hasta el momento. En consecuencia, tan solo por la vía de los principios puede soportarse la caracterización jurídica del desarrollo sostenible. En este sentido, sin menoscabo de la caracterización política de los objetivos que encierra, se puede apreciar que el desarrollo sostenible tiene una presencia creciente en la práctica normativa en los diferentes niveles de poder, ya sea internacional, nacional o regional. Ello podría justificar que estemos en presencia de un principio jurídico o, incluso, en una costumbre internacional en proceso de formación; pero no puede dejar de tenerse presente que existe una resistencia cierta a otorgarle unos perfiles normativos nítidos que permitan su identificación precisa²³. No obstante, como se ha señalado con relativa prontitud, podríamos estar en presencia de un principio jurídico que interrelaciona las dimensiones sociales, económicas, medioambientales y los derechos humanos a través del principio de integración²⁴.

Tales debates acerca del desarrollo sostenible no pueden desconocer, por otra parte, que en el mismo están presentes rasgos diferenciadores que confrontan posiciones entre quienes observan en él una caracterización sustantiva, que conduciría a la obtención de resultados a través de las obligaciones que se desprenden de este principio, y quienes enfatizan en el mismo los caracteres procedimentales, esto es, un proceso conducente a tales resultados. Pero tal vez sea acertado entender tal

22 Es importante apreciar que la Sentencia del TIJ de 25 de septiembre de 1997 en el asunto relativo al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria vs. Eslovaquia), reconoció la existencia de normas medioambientales dentro del sistema jurídico internacional; y la Opinión individual del Juez Weeramantry, que introduce algunas ideas relevantes sobre el papel del desarrollo sostenible en el Derecho Internacional.

23 BOSSELMANN, B., *The Principle of Sustainability. Transforming law and governance*, 2nd Edition, Routledge, London, pp. 61-ss.

24 International Law Association, *New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development*, 2002.

concepto como un marco metodológico, a través del cual se formulan y aplican las políticas públicas y constituyen un soporte para la creación de normas internacionales²⁵. Esta percepción se hace patente ya, particularmente, en los sistemas internos de algunos Estados, que han tomado el desarrollo sostenible como un marco de referencia que se refleja en la elaboración y modificación de normas, así como en su aplicación. Pero igualmente inspira las normas fundamentales para promocionar el desarrollo en medios sociales concretos y en entornos con particularidades, lo que exige una evaluación de impacto de las normas a la luz de los objetivos que encierra el desarrollo sostenible.

Ahora bien, en un contexto internacional sometido a las reglas de la globalización, la estructuración del desarrollo sostenible no puede pretender únicamente la estructuración del desarrollo sostenible sobre presupuestos normativos, sino que debe incidir también sobre la gobernanza de los objetivos que encierra. Tal pretensión es coherente con las transformaciones que ha tenido la Sociedad Internacional, tal y como la conocemos en nuestros días, y que aparece aún institucionalizada básicamente sobre los medios dispuestos tras la Segunda Gran Guerra. Ello redimensiona la complejidad de los procesos, que imbrican no solo a los Estados, sino también a las diferentes instancias de poder en que se organiza, así como a los actores de diferente naturaleza que están participando en la definición de objetivos de naturaleza económica, social o ambiental, incluidas las empresas transnacionales. Sin embargo, uno de los desafíos que a que se enfrenta la consecución de los mismos es la necesidad de introducir una nueva gobernanza mundial, adecuando la institucionalidad del desarrollo sostenible a las exigencias que se requieren con la implantación de nuevos objetivos que deben ser alcanzados por los Estados²⁶.

Con todo, se debe resaltar que la progresiva implantación del desarrollo sostenible en el orden internacional ha tenido lugar fundamentalmente a través de procedimientos intergubernamentales en el marco de conferencias internacionales y actuaciones de revisión sobre los progresos que se producen para lograrlo²⁷. La renovación de compromisos que se produce con la Conferencia de Río+20 enriquece las cuestiones relacionadas con la gobernanza del desarrollo sostenible para suplir las deficiencias constatadas en su implementación a nivel global²⁸. Sin embargo, los avances señalados en relación con los principios que aporta

25 RODRIGO HERNÁNDEZ, J., *El desafío del desarrollo sostenible...*, *op. cit.*, pp. 68-ss.

26 FERNÁNDEZ LIESA, C., "Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible", *Anuario español de derecho internacional*, N° 32, 2016, pp. 61-65.

27 Con la Resolución adoptada el 28 de junio de 1997, la Asamblea General aprobó el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 y acordó que se llevarían a cabo exámenes periódicos cada cinco años de los progresos llevados a efecto sobre lo que se acordó en la Cumbre de la Tierra (Resolución A/RES/S-19/2).

28 La Conferencia de 2012 abordó de forma particularizada el debate sobre la gobernanza, apuntando la necesidad de reformar las instituciones que están participando en la aplicación del programa de desarrollo sostenible; en particular, destaca la fragmentación de análisis y resultados realizados dentro del sistema de las Naciones Unidas y subraya la exigencia de buscar coordinación y coherencia, apuntando de forma particular a la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y al Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente.

el desarrollo sostenible tal y como aparece configurado carecía de objetivos de naturaleza ambiental o social que tuvieran carácter específico. Y así se subrayó en la Conferencia de 2012, al señalar el reconocimiento de “que la formulación de objetivos también podría ser útil para la puesta en marcha de medidas concretas y coherentes sobre el desarrollo sostenible”. Y precisamente para completar este compromiso, se propone fijar un conjunto amplio, complejo y ambicioso de objetivos, que aparecen reflejados en la Agenda 2030.

3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Como se ha apuntado, en 2015 culmina el proceso de adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que encierran una concepción realmente innovadora de los objetivos que lleva asociados, porque se especifica que “son universales y afectan al mundo entero, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible”²⁹. Ante todo, en el establecimiento de estos objetivos sobresale la voluntad de abordar desde un marco multilateral los principales retos a los que se enfrenta la Comunidad Internacional en el tiempo presente y su compromiso con la construcción de un futuro que se soporta sobre elementos de bienestar, lo que configura lo que más generalmente se conoce como la Agenda 2030.

La resolución que contiene esta Agenda recoge un total de 17 objetivos que se vinculan estrechamente con el desarrollo sostenible, y se disponen para todos ellos un conjunto de 169 metas que han de alcanzarse como resultado deseable en un período cierto y predeterminado, el año 2030. Esta técnica singular de fijación de objetivos y metas parece evocar la empleada con los Objetivos de Desarrollo del Milenio; sin embargo, la comparación entre ambos modelos debe ser observada a la luz de la importancia creciente que se atribuye al desarrollo sostenible en el orden internacional. Así, en 2015 se consolida la concepción que inserta en el desarrollo sostenible las dimensiones sociales, económicas y medioambientales, claramente sesgadas en lo acordado en el año 2000. Pero quizás sea más resaltante que en los ODS impera una definición universalizada para los objetivos, predicable de todos los Estados del planeta, mientras que en los ODM tenía como destinatarios fundamentales los países en desarrollo³⁰.

Estas diferencias singularizan la Agenda acordada, que resulta coherente con la progresión que se perfila, y aspira a que la universalización propugnada sea acorde con las realidades de las sociedades en que se implantan, las capacidades

²⁹ Como se señala en la Declaración incorporada a la Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General, par. 5.

³⁰ Para un análisis de esta transformación, véase SANAHUJA, J. A., “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015”, *Anuario Ceipaz*, 2014-2015, Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global, pp. 49-83.

y niveles de desarrollo de las mismas y los desafíos específicos a que se enfrentan. Por esta razón, se ha descentralizado su implementación para implicar a los diferentes niveles organizativos, sean locales, estatales o mundiales. Además, no se ha limitado a especificar objetivos, sino que ha dispuesto unos medios para su implementación³¹ y un modelo de seguimiento y revisión de la Agenda. Se renueva la importancia que se atribuyera precedentemente al Foro Político de Alto Nivel³², al que se atribuye la función de supervisar todo el proceso de seguimiento a nivel mundial y que deberá garantizar que estos objetivos mantienen su carácter integral e indivisible. Se pretende así garantizar a largo plazo que la aplicación de la Agenda se acomoda a los progresos convenidos y un acomodo responsable de la acción de los Estados a sus objetivos.



Nótese que la importancia que se atribuye a estos objetivos generados para el desarrollo sostenible³³, sus potencialidades transformadoras y la necesidad de formar alianzas para su consecución contrasta con el amplio desconocimiento que aún en nuestros días se tiene de ello en muchas sociedades. No importa, por ello, recordarlos:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

31 Resolución 70/1, par. 39 a 46.

32 Constituido a partir de la Resolución 67/203 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012: "Ejecución del Programa 21 y del Plan para su ulterior ejecución, y aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible".

33 Una visión general de los ODS puede verse en las siguientes obras colectivas: DURÁN Y LALAGUNA, P., DÍAZ BARRADO, C. y FERNÁNDEZ LIESA, C. (eds.), *International Society and Sustainable Development Goals*, Navarra, Aranzadi, 2016; FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Aranzadi, Navarra, 2017.

3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
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.
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; y
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, comprobada la amplitud de los objetivos contemplados, es patente que constituyen la expresión de un compromiso político avanzado. Pero más difícil resulta especificar su significación dentro del sistema jurídico internacional. Sin duda, el punto de partida para entender la naturaleza de los ODS es hacer observar que los mismos aparecen contenidos en una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a la que la Carta no atribuye más que un valor estrictamente recomendatorio³⁴. Ciertamente es que el objeto de la Agenda 2030 aborda y da un tratamiento general a los problemas que requieren una más apremiante solución a través del concepto de desarrollo sostenible, y a pesar de que esta Agenda es el resultado

34 Art. 10 de la Carta de las Naciones Unidas.

de un consenso amplio entre los miembros de la Organización, no puede entenderse que por sí misma produzca efectos obligatorios directos para los Estados, ni se ha previsto en ningún caso que los mismos se vean animados a realizar manifestaciones de consentimiento que puedan evocar un procedimiento convencional. En estas condiciones, se hace perceptible la ausencia de una voluntad suficiente para profundizar en la caracterización normativa del desarrollo sostenible, orientado en buena medida al *soft law*³⁵, sin perjuicio de que en él confluyan también otras normas jurídicas.

Esto no es obstáculo, lógicamente, para que los Estados adopten medidas en sus sistemas internos que conviertan en normas las previsiones contenidas en la Agenda, ni impide que los contenidos definidos en la misma se incorporen a su práctica convencional, pero en estos casos la fuente de obligatoriedad para dar cumplimiento a los mismos tendrán otras características. Pero más allá de estas posibilidades, no se encuentran elementos suficientes para sostener un alcance obligatorio a lo dispuesto en la mencionada Resolución de la Asamblea General, por más que los Estados hayan manifestado su voluntad de asumir los objetivos de desarrollo sostenible que se propugnan³⁶.

A pesar de lo expuesto, entender la Agenda como una mera recopilación de objetivos de carácter político, orientador de las medidas nacionales y modulador de la conducta de los diferentes actores llamados a dar “cumplimiento” a los mismos, no constituye un reflejo preciso de la realidad. Sus caracteres políticos son insoslayables, y en buena medida parecen dominar la finalidad de lo acordado; más aún, tampoco puede considerarse por ello estéril la labor desarrollada hasta la conclusión de la Agenda, pero su eficacia se despliega bajo premisas de otra naturaleza. En nuestros días, la conclusión de acuerdos por los Estados de naturaleza convencional resulta particularmente difícil por la complejidad de los desafíos a que se enfrentan, recurriéndose a técnicas alternativas que faciliten consensos suficientemente amplios para impulsar una respuesta a los mismos. Siendo menos gravosas en los procedimientos de adopción, facilitan, por otra parte, una mayor celeridad en la respuesta y una facilitación de la adopción de compromisos.

No obstante, hay que tener presente que los objetivos que se establecen no surgen *ex novo* en el ámbito internacional, ni están soportados sobre un vacío normativo³⁷. Antes al contrario, buena parte de los mismos quedan soportados sobre auténticas obligaciones internacionales que se desprenden de campos asentados como el reconocimiento de los Derechos Humanos, el Derecho del medio ambiente, el Derecho internacional económico, las normas sociales internacionales, etc.

35 FERNÁNDEZ LIESA, C., “Transformaciones del Derecho internacional...”, *loc. cit.*, p. 70.

36 Sobre estos aspectos, puede verse HUCK, W. and KURKIN, C., “The UN Sustainable Development Goals (SDGs) in the transnational multilevel system”, *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)/ Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 2, 2018, pp. 375-424.

37 KIM, R. E., “The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 25, 2016, núm. 1, pp. 15-26.

Como se ha resaltado en la doctrina, la combinación en un único instrumento tan diferentes campos del ordenamiento internacional, los objetivos se enfrentan a la dificultad deducida de un sistema que se encuentra descentralizado y en el que conviven instituciones diversas. La fragmentación del Derecho Internacional, una vez más, constituye un reto adicional para dotar de efectividad a los objetivos que se propugnan, y una exigencia extraordinaria por coordinar los esfuerzos para que la disparidad de regímenes jurídicos que confluyen sobre materias que se contemplan en la Agenda no incurran en contradicciones que desvirtúen la implementación de algunos objetivos³⁸. Por esta razón, soportándose estos objetivos sobre obligaciones internacionales asociadas al desarrollo sostenible, los ODS deben ser comprendidos como un marco político de coordinación y síntesis de las obligaciones que los Estados han asumido en el ámbito económico, social y ambiental³⁹.

Estas dificultades de concreción normativa justifican algunas críticas que se han realizado sobre el desarrollo sostenible, y las limitaciones que se desprenden de una Agenda a la que no se atribuye fuerza obligatoria *per se*. Esto anima a pensar que vuelve a recurrirse a las políticas nacionales para conseguir unos objetivos que se acuerda asociar al desarrollo sostenible, motivo por el cual cabe dudar de se puede dudar en ocasiones de su eficacia y plantear que las expectativas despertadas podrían no verse satisfechas. Pero fundamentalmente, lo que se pone de relieve es la ausencia de una auténtica trascendencia constitucional para el desarrollo sostenible bajo una perspectiva normativa, lo que no facilita que pueda impulsarse un equilibrio adecuado a las dimensiones que abarca dentro de una gobernanza de alcance global⁴⁰. Aun así, no cabe la menor duda de que los ODS constituyen un avance, tal vez lento y probablemente insuficiente para las necesidades más urgentes a que se enfrenta en estos ámbitos la Comunidad Internacional. Por ello, cabe concluir con DÍAZ BARRADO que “los ODS suponen una sobresaliente aportación al concepto de desarrollo sostenible y, sobre todo, prestan una visión de la realidad internacional que debe traducirse necesariamente en términos políticos y jurídicos”⁴¹.

Esta relevancia debe ser puesta en relación con el camino emprendido para trasladar a la realidad unos objetivos y metas que en buena medida tienen unos contenidos propositivos. No cabe duda de que facilitará la implementación de los

38 MESSENGER, G., “Desarrollo sostenible y agenda 2030 -- El rol de Derecho internacional dentro del desarrollo sostenible y la agenda 2030”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 69, Nº 1, 2017, pp. 271-278.

39 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, p. 9.

40 CARDESA-SALZMANN, A. y 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, 2017, pp. 279-285.

41 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, p. 12.

mismos el establecimiento de fórmulas que permitan hacer una medición y un seguimiento de los objetivos marcados⁴², y que promoverá el cumplimiento de los mismos la adopción de un mecanismo de presentación de exámenes periódicos que voluntariamente podrán presentarse⁴³.

También debe subrayarse el sobresaliente impulso movilizador que ha producido la aprobación de los ODS, como se observa en la creciente importancia que se le otorga en diferentes marcos de concertación e integración. Así se pone de relieve, por ejemplo, en la adhesión que realizaron los Estados Latinoamericanos en el marco de la CELAC, en el que reafirmaron la “convicción, el valor imposter-gable y el compromiso de la región, en dar seguimiento e implementación integral a la Agenda 2030”⁴⁴. O la renovación de los compromisos que se establecen en la Agenda 2030 entre los Estados participantes en el G20 en su última reunión de 2018⁴⁵. Con una intensidad normativa mayor, la Unión Europea ha acogido con extremo interés la implementación de los ODS en sus políticas, que se proyectarán tanto en el ámbito de aplicación del Derecho europeo como en la política de desarrollo, así como las consecuencias que se empiezan a apreciar en los acuerdos comerciales y de asociación más recientes.

4. Consideraciones finales.

La Agenda 2030 constituye un instrumento que debe ser objeto de una valoración positiva en el marco de la sociedad internacional que conocemos en nuestros días y su proyección futura. Soportándose sobre el concepto de desarrollo sostenible, constituye una empresa en la que se embarcan actores sociales, políticos y económicos en la construcción de un presente sobre la base de unos objetivos que son el resultado de una compleja elaboración y, sobre todo, expresión de un modelo de desarrollo que se proyecta en una amplia variedad de ámbitos. Su contenido, aun siendo susceptible de críticas, representa de forma general los más importantes retos a que se enfrenta la humanidad en la consecución de un bienestar que no

42 Cabe señalar que a estos efectos se ha constituido un Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fortalecimiento de las Capacidades será el encargado de la supervisión de los procesos mundiales de seguimiento y medición, que se coordinará con el ECOSOC y otros órganos con atribuciones en la materia dentro del sistema de las Naciones Unidas.

43 Estos exámenes periódicos se realizarán por el Foro Político de Alto Nivel bajo los auspicios del ECOSOC, de conformidad con la Resolución 67/290 de la Asamblea General, de 9 de julio de 2013.

44 Declaración especial sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), emanada de la CELAC en la Cumbre de Punta Cana en 2017.

45 La Cumbre celebrada por este Grupo en Buenos Aires los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2018 contiene una Declaración final titulada “Construyendo consenso para un desarrollo justo y sostenible”, que incide en campos tan importantes como el comercio internacional, el cambio climático y la protección del medio ambiente, el desarrollo tecnológico, la educación, la salud, la igualdad de género y la protección de la fuerza laboral.

sacrifique el de las generaciones venideras. Esta aproximación intergeneracional resulta fundamental para comprender las ambiciones transformadoras que encierran los objetivos acordados, que desbordan los clásicos esquemas de protección medioambiental para adentrarse en componentes sociales, económicos y culturales de mayor complejidad.

Cierto es que su análisis bajo una perspectiva jurídica produce, en una aproximación primera, la insatisfacción de no contener obligaciones jurídicamente exigibles a los Estados. Pero las voluntades y compromisos han llegado hasta esta Agenda y ello no debe ser motivo de desconsideración por sí mismo. Las implicaciones que tiene el desarrollo sostenible en el discurso público, en las políticas y legislaciones nacionales son de importancia creciente; la influencia que ello empiece a demostrar acreditará probablemente que estemos ante un instrumento que será eficaz para la gobernanza del desarrollo. La implicación de actores de variada naturaleza, les convierte en corresponsables en la realización de estos objetivos y facilitará no solo la disposición de medios para que las metas y objetivos puedan alcanzarse, sino también el enriquecimiento progresivo de su contenido.

En relación con estas valoraciones, no puede olvidarse que, como se sostiene en el Preámbulo de la Resolución 70/1, “La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad”. Un plan que se estructura a través de objetivos que se pretenden sistematizar en torno al desarrollo sostenible. Por ello es de gran significación que se insista que el mismo debe ser abordado de forma integrada, que evite que las medidas aisladas de un objetivo incurran en incompatibilidades con otros, lo que resulta posible pero que deben ser evitadas a través de la comprensión del desarrollo sostenible como un principio que permite, además, corregir tales disfunciones.

Será de este modo no solo como se conseguirán comprender los ODS, sino también promover las transformaciones necesarias en el orden jurídico internacional para que el desarrollo sostenible asiente un concepto con perfiles más completos en las nuevas dimensiones a que se extiende. Más allá de la sectorialización de normas sobre las que inciden algunos objetivos, las políticas destinadas a alcanzarlos o la labor cooperativa que se produzca para que tengan un alcance general, la contribución que pueda producirse para construir un concepto de desarrollo sostenible aparece aún como un deseo.

Sin duda, los retos y desafíos a que se enfrenta la Humanidad precisan no solo de actuaciones entusiastas sobre un discurso político, sino asentar las normas que garanticen obligaciones precisas vinculadas al desarrollo sostenible. Tal vez enfrentarse a estos constituya el problema principal, pero como se sostiene en la Resolución de la Asamblea General, “El futuro de la humanidad y de nuestro planeta está en nuestras manos, y también en las de la generación más joven, que pasará la antorcha a las generaciones futuras”. ■