

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA AGENDA 2030: IGUALDAD, COMUNIDADES SOSTENIBLES E INSTITUCIONES SÓLIDAS PARA EL DESARROLLO, LA PAZ Y LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODS

Federico Buyolo García
Federico Mayor Zaragoza
Jorge Urbaneja Cillán
Pablo José Martínez Osés
Mercedes Sánchez Salido
Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero
Jaume Ferrer Lloret
Javier Goikoetxea Seminario
Juan Carlos López Cecilia
Marta Marañón Medina
Carmen Suárez-Llanos González
Juan Andrés García García
Maite Serrano Oñate
María Salvador López
Rosa Belén Agirregomezkorta
Manuela Mesa Peinado
Juan Manuel Rodríguez Barrigón
Juan Carlos Moreno Piñero



**PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA AGENDA 2030:
IGUALDAD, COMUNIDADES SOSTENIBLES E
INSTITUCIONES SÓLIDAS PARA EL DESARROLLO, LA PAZ
Y LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODS**

Federico Buyolo García
Federico Mayor Zaragoza
Jorge Urbaneja Cillán
Pablo José Martínez Osés
Mercedes Sánchez Salido
Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero
Jaume Ferrer Lloret
Javier Goikoetxea Seminario
Juan Carlos López Cecilia
Marta Marañón Medina
Carmen Suárez-Llanos González
Juan Andrés García García
Maite Serrano Oñate
María Salvador López
Rosa Belén Agirregomezkorta
Manuela Mesa Peinado
Juan Manuel Rodríguez Barrigón
Juan Carlos Moreno Piñero



Pliegos de Yuste, 19

Perspectivas y desafíos de la Agenda 2030: Igualdad, comunidades sostenibles e instituciones sólidas para el desarrollo, la paz y la consecución de los ODS.

Edita:

Fundación Academia Europea
e Iberoamericana de Yuste
www.fundacionyuste.org

© Los autores

© Fundación Academia Europea
e Iberoamericana de Yuste

© Fotografías: Alexfo y Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste.

Este número 19 de la revista Pliegos de Yuste ha contado con la financiación de la AEXCID.

ISSN: 1697-0152

Nº 19, 2019

Depósito Legal: S-1.255-2003

www.pliegosdeyuste.eu

Pedidos: libros@fundacionyuste.org

Maquetación e impresión: Control P. estudio@control-p.eu

Las opiniones vertidas a través de los textos publicados en *Pliegos de Yuste* son responsabilidad únicamente de sus autores, sin que la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste tenga responsabilidad alguna del uso que pueda hacerse de la información contenida en dichos artículos.

ÍNDICE

PLIEGOS DE YUSTE – Nº 19

Perspectivas y desafíos de la Agenda 2030: Igualdad, comunidades sostenibles e instituciones sólidas para el desarrollo, la paz y la consecución de los ODS.

INTRODUCCIÓN	7
¿Qué avances relevantes se han producido en la implementación de la Agenda 2030? por FEDERICO BUYOLO GARCÍA	11
Los objetivos de desarrollo sostenible. Una agenda pensado en la próxima generación FEDERICO MAYOR ZARAGOZA	17
Los ODS en los ámbitos autonómico, local y en los espacios de integración y cooperación: Unión Europea – América latina, por JORGE URBANEJA CILLÁN	23
Localizando la Agenda 2030: la contribución de las comunidades y las entidades locales por PABLO JOSÉ MARTÍNEZ OSÉS	47
Localizando la Agenda 2030: la contribución de las comunidades autónomas y las entidades locales, por MERCEDES SÁNCHEZ SALIDO	51
La economía regenerativa. Crecimiento verde para implementar el ODS 15. El principal papel del patrimonio natural ante el cambio climático por BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO	53

└ El cambio climático como desafío de la humanidad por JAUME FERRER LLORET	99
└ Las nuevas economías, métricas de impacto positivo y ODS por JAVIER GOIKOETXEA SEMINARIO	103
└ Factores para el crecimiento económico inclusivo y el desarrollo humano sostenible por JUAN CARLOS LÓPEZ CECILIA	121
└ Actores en la implementación de los ODS por MARTA MARAÑÓN MEDINA	125
└ Cuando la buena voluntad no es suficiente por CARMEN SUÁREZ-LLANOS GONZÁLEZ	129
└ La agenda de las fundaciones son los ODS por JUAN ANDRÉS GARCÍA GARCÍA	133
└ Actores en la implementación de los ODS por MAITE SERRANO OÑATE	137
└ Perspectivas y desafíos de la Agenda 2030: igualdad, comunidades sostenibles e instituciones sólidas para el desarrollo, la paz y la consecución de los ODS por MARÍA SALVADOR LÓPEZ	141
└ La res. 1325 y los derechos de las mujeres: una agenda para una incidencia política transformadora por ROSA BELÉN AGIRREGOMEZKORTA	147
└ La Agenda Internacional de mujeres, paz y seguridad y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible: oportunidades y retos por MANUELA MESA PEINADO	159
└ Marco general de los ODS. Valor y eficacia en la sociedad internacional por JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN	169
└ Clausura del curso de verano “Perspectivas y desafíos de la Agenda 2030” por JUAN CARLOS MORENO PIÑERO	185
└ AUTORES	189



Inauguración de CAMPUS YUSTE.
26 de junio de 2019. Centro Cultural y
de Congresos de Guadalupe (Cáceres).



Monasterio de Yuste, sede de la Fundación.

Introducción

**Fundación Academia Europea
e Iberoamericana de Yuste**

www.fundacionyuste.org

Bajo el epígrafe *PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA AGENDA 2030: IGUALDAD, COMUNIDADES SOSTENIBLES E INSTITUCIONES SÓLIDAS PARA EL DESARROLLO, LA PAZ Y LA CONSECUCIÓN DE LOS ODS* se presenta en este número 19 de la revista Pliegos de Yuste, editada por la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, el contenido del curso de verano internacional con el mismo nombre, el cual se desarrolló dentro del programa CAMPUS YUSTE, en colaboración con la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional (AEXCID) durante los días 26 al 28 de junio de 2019 en el Centro Cultural y de Congresos de Guadalupe (Cáceres).

Contó con la dirección de Manuela Mesa Peinado, Codirectora del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM sobre Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y no violencia, de la Universidad Autónoma de Madrid, y Juan Manuel Rodríguez Barrigón, Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Extremadura.

Se trató de un curso enmarcado dentro del objetivo transversal 17 -Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible-, en el que participaron profesores y especialistas destacados del mundo académico y político, así como de redes, plataformas de la sociedad civil, ONGDs y del tercer sector para compartir experiencias sobre la transversalización de los ODS a nivel internacional y establecer alianzas transfronterizas, a nivel europeo y entre países del Mediterráneo.

Para alcanzar sus objetivos el curso constó de varios bloques con diferentes enfoques y actividades diferenciadas, y contó en la ponencia inaugural con el Director General de la Oficina del Alto Comisionado para la Agenda 2030 del Gobierno de España, Federico Buyolo, quien hizo un repaso sobre los avances relevantes que se han producido en la Agenda 2030 desde que esta fue adoptada en septiembre de 2015. Le siguió Federico Mayor Zaragoza, Presidente de la Fundación Cultura de Paz y Miembro de la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, quien destacó la importancia de la Agenda 2030 para las futuras generaciones y la necesidad de esforzarse para poder alcanzar sus objetivos. Igualmente se habló de los ODS en los ámbitos autonómico local y los espacios de integración y cooperación a ambos lados del Atlántico; la “localización” de la agenda 2030 y la contribución de los gobiernos locales y regionales; la economía regenerativa y el crecimiento verde; el cambio climático como desafío de la Humanidad; nuevas economías y cómo medirlas para conocer su impacto y el desarrollo sostenible que generan; los factores para el crecimiento económico inclusivo y un desarrollo humano sostenible; los actores encargados de la puesta en práctica de los ODS (con la participación de representantes de Fundación Ayuda en Acción, de Oxfam-Intermón, de la Plataforma Futuro en Común y de la Asociación Española de Fundaciones), o la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad y su relación con los ODS, a cuyo tema se dedicó una jornada.

De esta manera, los trabajos que se presentan en esta publicación recogen el análisis específico realizado durante el curso centrándose, por un lado y de manera transversal, en los ODS dirigidos a reducir las desigualdades y el gran desafío para alcanzar la igualdad de género en todos los campos y niveles de las sociedades desarrolladas y en vías de desarrollo como base horizontal para el éxito de la Agenda 2030. De igual manera se aproximan los ODS con un enfoque sobre el desarrollo de comunidades sostenibles y la apuesta por modelos que garanticen la sostenibilidad de la vida. Cupo por lo tanto analizar, tomando como referencia las regiones europea y latinoamericana, el modelo de crecimiento económico que queremos desarrollar en nuestro entorno, el potencial y retos de nuevas estrategias como la economía circular, o la revisión de conceptos esenciales como el contrato social, y como todo ello influye en la movilidad humana y las migraciones a nivel mundial.

Así mismo la presente publicación analiza el vínculo e importancia de contar para ello con instituciones sólidas que, en un mundo convulso, garanticen la paz, el desarrollo, la justicia y la estabilidad, especialmente ante el auge de radicalismos, populismos, extremismos y la desinformación.

De la misma manera recoge el papel de los diferentes actores clave en la consecución de estos Objetivos, que van desde la administración pública a diferentes

niveles, destacando el papel del enfoque local, la universidad, el sector privado y la empresa, la sociedad civil, y los propios ciudadanos desde una perspectiva multinivel, así como aquellas Alianzas estratégicas necesarias entre los mismos para la consecución de estos objetivos comunes.

La publicación también plantea de manera específica el Enfoque de Género en la resolución de conflictos y mantenimiento de la paz, por lo que trabajó de forma directa la formación para fomentar la no discriminación y acabar con las estructuras y dinámicas que favorecen la desigualdad por cuestión de género. La Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste ha abordado previamente el enfoque de género en diversas actividades, entre las que se encuentran el curso sobre Seguridad y Defensa abordando el papel de la mujer en la resolución de conflictos, así como la Jornada de Enfoque de Género para la Igualdad que se desarrolló dentro del programa “Europa ante los desafíos globales de la cooperación al desarrollo”.

Con esta publicación se pretende poner en valor un trabajo que pretende profundizar desde Extremadura en los desafíos que se afrontan a nivel global y de manera prioritaria en Europa e Iberoamérica, para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, contribuyendo desde la formación, el análisis, la reflexión, el debate y la búsqueda de soluciones, y la transferencia de conocimiento entre el ámbito académico, las organizaciones de la sociedad civil, los expertos y profesionales especializados en el ámbito de la cooperación y personas responsables de la implementación de los ODS en el sector público, para un mayor conocimiento y estudio de las estrategias para avanzar en esa dirección.

Este trabajo da continuidad a los cursos y actividades organizadas en 2017 y 2018 para abordar el acercamiento de los ODS a la luz de la Agenda 2030 analizando los mecanismos y estrategias de implementación, los resultados que se vienen alcanzando desde 2015, las perspectivas y desafíos a los que se enfrenta y el papel de los distintos actores públicos y privados para la consecución de los mismos.

Cabe destacar que los contenidos recogidos en esta publicación pueden consultarse también en su versión online en <http://www.pliegosdeyuste.eu/>, y que las ponencias del curso que han dado lugar a esta edición están disponibles en el canal YouTube de la Fundación.

Les deseamos buena lectura, y les invitamos a unirse a nosotros y ayudarnos a conseguir alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible marcados por la Agenda 2030, pues a todos nos afecta y todos debemos contribuir para “No dejar a nadie atrás”, como reza su lema. ■

¿Qué avances relevantes se han producido en la implementación de la Agenda 2030?

Federico Buyolo García

Director General Alto Comisionado de la Agenda 2030 del Gobierno de España

“Hoy no podría firmarse la Agenda 2030”

Llevo dando charlas sobre la Agenda 2030 prácticamente desde el día siguiente en que se aprobó la Agenda, y se ha visto mucho cambio: desde las primeras charlas en las que todo el mundo mostraba mucha sorpresa hasta ahora, cuando ya el concepto de ODS está muy asentado entre los profesionales del sector. Sin embargo, es una Agenda que ha permeado en la sociedad muy poco todavía. Por lo tanto, este es el primer reto que tenemos que afrontar para que sea esta la oportunidad para lograr la transformación del mundo en que vivimos y que además nadie quede atrás. Este es el gran cambio por el que tenemos que trabajar para que todo esto sea una realidad. Una realidad que parte no solamente desde las administraciones públicas, sino en la que tienen que estar involucradas la sociedad, las empresas, las organizaciones y, además, trabajar en coordinación, tejiendo alianzas fuertes.

La Agenda 2030 debe consistir en establecer un relato, una narración. Pero no solo debería ser una buena historia, también debe transformar: los ODS carecerán de sentido si no conducen al cambio. Ha habido una gran evolución en la percepción de los ODS desde que fueron aprobados en 2015 hasta el momento actual. En este sentido, hay un dato importante sobre la impresión que la población española tiene sobre ellos: “solo el 13% de la población (española) conoce la Agenda”. Pero este porcentaje es aún muy pequeño y nos demanda redoblar los esfuerzos de difusión e incidencia. Por ello se debe remarcar que es necesario que nadie quede atrás, que incorporemos a cuantos grupos y entidades nos sea posible.



La importancia de la geopolítica en el ámbito internacional puede condicionar el desarrollo o importancia que concedamos a los ODS. Los estados considerados aliados o enemigos irreconciliables cambian de forma cada vez más rápida, las relaciones que mantienen evolucionan, se matizan y transforman. Dado que la Agenda habla de construir una ciudadanía global y de un diálogo universal esto toma cada vez más importancia. El liderazgo en los ODS debe ser compartido, debe haber actuaciones y liderazgos globales, pero también locales. También se ha dicho anteriormente, esto no va solamente de actuaciones globales, sino también de actuaciones locales. Hoy hay problemas globales que requieren soluciones locales, pero hay problemas locales que requieren soluciones globales.

Y la Agenda 2030 nos permite tener ese diálogo universal, nos permite tener un lenguaje que todos conocemos, que todos trabajamos y que, además, es interiorizado por cada una de las instituciones, personas, empresas en las que estamos insertos dentro de este ecosistema. Este cambio tiene que ir ligado al impulso y al liderazgo, que además debe ser compartido. Y ahí mi amigo Pablo Martín Osés, que ha estado trabajando durante mucho tiempo en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, entiende muy bien de ese trabajo. Además él es otro de los ponentes de este curso y podrá mostrarnos la importancia de los gobiernos locales en este ámbito.

Es importante entender que ahora ya no se trata solamente de “Piensa global y actúa localmente”, sino que además tenemos que pensar y actuar global y pensar y actuar local, y generar esas alianzas para que, verdaderamente, se produzca esa transformación. Esta visión compartida de 193 países que el 25 de septiembre de 2015 se hizo posible. Esto es la materialización de los derechos humanos; es decir, esta

Agenda no puede estar desligada de los derechos humanos. Hoy muere más gente en accidentes de tráfico que por guerras. Es un dato que nunca sabes cómo tienes que presentarlo, porque esto también es grave; y también es verdad que los accidentes de tráfico son la segunda causa de muerte en África: la primera es el Sida y la segunda los accidentes de tráfico. Pero hoy muere más gente por accidentes de tráfico que por guerras.

Siete décadas después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos tenemos la Agenda 2030, que es la materialización de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Y además es una Agenda de valores. Escribí hace poquito un artículo en la Revista *Ethic* que decía que la Agenda 2030 es la conceptualización de los valores de la Ilustración: esta es una agenda humanista, y no podemos perder de vista eso. Y se ha conseguido que 193 países firmen una agenda humanista desde el año 2015 hasta el año 2030. Hoy, con la situación geopolítica, geoeconómica que tenemos, sería imposible aprobar esta agenda, si acaso saldría otra. Yo creo que muy diferente de la que tenemos ahora. Con Trump, Bolsonaro, Salvini, Orbán, no tendríamos esta agenda. Por lo tanto, aprovechemos esta oportunidad, tenemos un compromiso, tenemos un lenguaje universal y esto se tiene que convertir en un nuevo contrato social global. Un contrato social que en Europa llevó al avance de los derechos y libertades de hombres y mujeres de manera muy importante, y el mejor momento de progreso que se ha vivido en Europa. Hoy, esta Agenda 2030 se convierte en ese contrato social global que permite que haya esa ciudadanía global; y además permite tener una visión muy clara de qué tenemos que hacer. Y también que la acción individual de cada uno de nosotros siga sumando a ese desarrollo sostenible a través de modelos de cooperación blanda y a través de alianzas inteligentes de cooperación.

La gran ventaja que tenemos con esta Agenda 2030 es que no es una agenda que pueda fagocitar un estado o un presidente, por muy poderosos que sean. Cuando Trump llega a la Casa Blanca, una de sus decisiones es que no va a cumplir los Acuerdos del Clima que aprobó Obama. Que no va a cumplir con la cuota que le corresponde a EEUU. Al mismo tiempo que él dice eso, China y Francia dicen que da igual, que ellos sí que van a seguir para adelante. Pero al mismo tiempo, el alcalde de New York y el alcalde de San Francisco, dicen que da igual lo que diga el presidente de los EEUU, que ellos en sus ciudades van a trabajar en ese ámbito de implementación de políticas en favor del medio ambiente y contra el cambio climático. Pero más allá, la General Motor, poco sospechosa de ecologista radical, dice que ellos sí van a seguir trabajando en este ámbito.

Esta es la ventaja fundamental que tenemos con la Agenda 2030, que es una apuesta de 193 países, que tiene muchos impulsores. Greta Thunberg posiblemente no ha conseguido nada todavía materializado, pero sí que ha cambiado el discurso mundial. Y es una niña de 14 años con síndrome de Asperger que lo que hace es conseguir una movilización y hacer un llamamiento diciendo *oiga, es que*

el poder está en manos de la ciudadanía. Y de lo que se trata es de eso, de empoderar a la ciudadanía.

Por lo tanto, en ese ámbito de trabajo todos tenemos capacidades para hacer esa transformación. Antes también se ha hablado aquí de que de lo que se trata es de saber cuáles son las capacidades que tenemos, cuales son los actores que trabajamos. El objetivo es localizar esa Agenda 2030, no localizarla solamente en el territorio, sino sobre aquellos actores que están en el territorio. La Agenda 2030 solo será posible si generamos alianzas de ecosistemas de transformación, es decir, espacios de cambio real. Un ecosistema de transformación que permita que los distintos actores sumen a ese ámbito general a través de alianzas y círculos virtuosos. Por lo tanto debemos romper la visión estanca, o la visión de siglos que hemos tenido en la administración y en distintos ámbitos del saber. Esto no va de hacer medidas económicas por un lado, de hacer medidas medio-ambientales por otro lado, o de hacer medidas sociales por otro lado. No, significa que cuando tomamos decisiones debemos saber cómo afecta a lo económico, lo social y lo medio ambiental. Aquí es donde cambia la manera de entender que las decisiones no solamente dependen de un actor, sino que necesitamos la interconexión de distintos actores y cambia también la manera de entender que no solamente se pueden tomar decisiones “un problema, una solución” sino que tenemos que tomar decisiones integradoras y plurales.

Hecha ya esta dilatada aproximación al tema, en todo caso hay cuatro elementos esenciales que deben trabajarse de forma decidida:

1. La Agenda debe conocerse. Hay que hacer un mayor esfuerzo en este sentido. Desde hace aproximadamente un año se creó el Alto Comisionado de la Agenda 2030 y esto es un paso definitivo para que se diera a conocer. Sin embargo en España se conoce de forma desigual. Hay ciudades más avanzadas que otras y actores mucho más impregnados del barniz de los ODS que otros. Un objetivo fundamental es igualar estos esfuerzos tan diferenciados.
2. Es una Agenda compleja que habla también de los problemas del norte. De las interrelaciones entre los países y de la importancia de la coherencia de políticas. Estamos en un mundo más complejo cada vez, que desde los tiempos de los antiguos Objetivos de Desarrollo del Milenio ha cambiado mucho. Este es otro de los retos esenciales, afrontar la complejidad como punto de partida para crear una Agenda más completa, con más sensibilidades en su interior.
3. Las interrelaciones en el mundo actual, donde todo es ahora más interdependiente. Los ODS conectan muchas cuestiones y realidades distintas. El concepto de solidaridad ha cambiado, el compromiso ético con el desarrollo global es ahora diferente y la sostenibilidad es un nuevo elemento de

referencia. Esto tiene que ver con cómo actúo en mi entorno. Ningún crecimiento puede ser solo crecimiento económico. El desarrollo es sostenible o no es. Tejer alianzas con quienes trabajan lo mismo que nosotros, estén donde estén, es imprescindible en este contexto.

4. En este marco, ¿cómo se materializan los ODS? ¿Cómo se crea el ecosistema de transformación para que esto sea posible? Para ello, el año pasado (2018), se presentó el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en Nueva York, en el Foro de Alto Nivel. Un Plan con tres bases esenciales:

- Gobernanza de la Agenda 2030: “cómo materializamos ideas concretas con actores diversos y en distintos lugares”.
- Cómo creamos las políticas palanca que permitan esto: cómo introducimos todas estas cuestiones en la política. Esto tiene que concretarse en leyes, decretos, estrategias y crear una estrategia específica.
- Medidas transformadoras: se pueden aplicar medidas transformadoras que permitan acelerar la implementación de la Agenda 2030 en España, para desarrollar una estrategia de largo recorrido y así tener una guía para todos y cada uno de los actores implicados y localizarla en un trabajo conjunto.

Sobre la Gobernanza de la Agenda 2030 se quiso en primer lugar tener una instancia, un órgano, donde estuvieran todos los actores. Al descubrir que esto no era posible se crearon tres instrumentos y un mecanismo que ejercieran la coordinación:

- El Grupo de Alto Nivel: presidido por la Vicepresidenta del Gobierno. En él, 10 ministerios y 20 secretarías de estado trabajan la coordinación dentro del gobierno.
- Consejo de Desarrollo Sostenible. 48 organizaciones trabajan en este ámbito: sindicatos, entidades económicas y sociales, de desarrollo sostenible y organizaciones muy diversas que dan una imagen del tejido asociativo del país. Es un órgano donde solo está la sociedad civil, no la administración.
- Órgano de Coordinación Territorial: ahí está el gobierno de España, las CCAA y las Entidades Locales. Vivimos en un estado descentralizado, las decisiones no solo dependen de la administración central, por ello debemos implicar a muy distintos actores.

Además de estos tres instrumentos, este modelo cuenta con un mecanismo de trabajo. Es la reunión Anual de Alto Nivel donde están estos órganos más la Comisión Mixta Congreso-Senado para hacer juntos el informe del progreso de España y que sea un informe de todos los actores.

Sobre las políticas concretas que se han desarrollado hay que decir que se han aprobado 180 medidas en consejo de ministros que impactan sobre 80 metas de la Agenda 2030. Medidas que tienen que ver con la alineación de políticas sobre ODS y con la territorialización de los mismos: Estrategia de Cambio Climático, Ley para la mejora de la Ley Orgánica de Educación, etc.

Se trabaja en la actualidad en 10 medidas transformadoras, de las que señalo las más importantes:

- Alineación del Presupuesto: se busca que el presupuesto del Estado esté alineado en la consecución de los ODS, y que cada vez lo esté más. La Memoria de impacto normativo, la Generación de alianza, la Compra Pública Ética, la Estrategia de Desarrollo sostenible: se trata de dar una visión de largo plazo, de 10 años. Una estrategia participada. Se quieren incluir 30 o 40 directrices para planificar estos 10 años de trabajo.

No hay excusas para no acometer este nuevo contrato social, para no empoderar a la ciudadanía desde cuatro ámbitos al menos: empoderar como aprender a aprender, a vivir, a convivir; Empoderamiento cultural; Empoderamiento económico, con personas que lleguen de verdad a fin de mes; y Empoderamiento social, o cómo me convierto en un ente activo para la transformación. ■



Los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una agenda pensando en la próxima generación

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz
Miembro de la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste

*“Nosotros los pueblos, (...) resueltos a
preservar a las generaciones futuras del flagelo
de la guerra...”*

Carta de las Naciones Unidas

Es fundamental que nos demos cuenta de las responsabilidades intergeneracionales. Es inadmisibile que generaciones actuales dejemos como legado a las venideras una habitabilidad de la Tierra deteriorada. Hay un clamor de la comunidad científica para advertir del deterioro del medio ambiente, pero en general se ha desoído esta llamada. Incluso fundaciones internacionales han pagado a pseudocientíficos para que dijeran que no eran ciertos esos avisos apremiantes sobre el medio ambiente.

Los ODS deben hacernos plenamente conscientes de que ha llegado el momento de cabal “conocimiento global”, de corresponsabilidad de cada uno de nosotros con lo que sucede a escala planetaria. En 2015, Stephane Hessel y José Luis Sampedro, a pesar de ser ya nonagenarios, con sus denuncias y planteamientos “inspiraron” el 15 M. Resultaba inaudito que personas de esa edad tuvieran tal lucidez y horizonte de miras. La reacción espontánea dio motivos de esperanza porque significaba que el mundo estaba cambiando...

¿Cómo se había llegado a esta situación? Es importante recordar que desde el origen de los tiempos ha habido un poder absoluto masculino. En consecuencia



ha prevalecido el perverso adagio de: “si quieres la paz prepara la guerra”. Esta barbaridad sigue siendo vigente aún hoy en un mundo donde se gastan 4.000 millones de dólares al día en armas gastos militares, mientras en el mismo periodo de tiempo mueren miles de personas por inanición o condiciones de vida míseras. La mayor parte niños y niñas menores de 5 años de edad...

Pero, ¿por qué siempre esa hegemonía tan decisiva de unos pocos (hombres) sobre el resto de la humanidad? Hasta hace tan solo 50 años el 90% de los habitantes de la Tierra nacían, vivían y morían en unos cuantos kilómetros cuadrados. No salían de su pueblo o ciudad de nacimiento y no sabían nada de lo que sucedía más allá. Eran unos perfectos desconocedores del mundo, de la Tierra como concepto global.

En este sentido, si la Carta de las Naciones Unidas comienza diciendo: “Nosotros, los pueblos... estamos resueltos a preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra...”, ahora toca decir: “Nosotros, los pueblos, estamos resueltos a evitar a las generaciones venideras un mundo donde la habitabilidad permita una vida digna...” Hoy toca dar contenido a ese dictado. La diferencia es que ahora sí podemos hablar de un “Nosotros, los pueblos” real, un mundo donde la gran mayoría de la gente tiene voz y no un mundo como el existente antes de la creación de las Naciones Unidas. Esto es así en gran medida gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación que han hecho que se reduzcan considerablemente las distancias no solo en lo que a los kilómetros se refiere sino en cuanto al tiempo...

Lamentablemente, aunque el mundo actual tiene un potencial infinitamente mayor para la paz y el desarrollo que el de después de la Segunda Guerra Mundial, sigue siendo una realidad que, cuando se reúne el G7, es para responder a Trump de forma afirmativa a su llamada de más dinero para defensa, de más presupuesto para la OTAN. ¡Lo lamentable e inaceptable es que, en esa reunión del G7 en la que el presidente norteamericano hacía esa petición, se suprimiera del orden del día lo relativo a los Acuerdos de París sobre el cambio climático y los ODS! Hay que reconocer que hasta ahora no se ha hecho nada realmente relevante a escala global respecto a los ODS. Es una realidad que en los últimos años se está abandonando la senda del multilateralismo a escala global, lo que constituye un hecho muy grave, dado el esfuerzo que significó idearlo y ponerlo en marcha, con la importancia que ha supuesto para la historia mundial de los últimos 75 años, en los que la humanidad ha vivido un largo periodo de paz.

En el año 1919, al terminar la Primera Guerra Mundial, tras los horrores de una guerra de frío, hambre, peste, el Presidente de los EEUU Woodrow Wilson propone en Francia el impulso de la diplomacia, la distensión y el diálogo para resolver los conflictos y crea la Sociedad de Naciones. Pero este Presidente visionario fue paradójicamente destituido y luego EEUU -ya en manos del Partido Republicano, siempre opuesto al multilateralismo- jamás perteneció a la Sociedad de Naciones a pesar de haber sido el impulsor de su creación...

Poco después surgen los supremacistas nazi y fascista... Alemania se rearma y comienza la Segunda Guerra Mundial. Así llegamos al año 1945. Roosevelt propone el plan Marshall para atender a los vencidos y luego crea las Naciones Unidas, con un magnífico diseño, empezando por la nutrición (FAO). Luego se crean la OMS, la UNESCO y UNICEF, y se comienza a hablar del desarrollo. En los años 60 se empieza a pensar en el desarrollo como algo "integral", no solo económico sino también social. Es entonces cuando nace realmente el multilateralismo y se fragua el concepto de desarrollo del que somos hoy deudores. En los 70 se habla por primera vez de desarrollo "endógeno" y del 0,7%, como la cantidad adecuada para destinar a la solidaridad. Esta cantidad tan razonable le pareció excesiva a muchos países y luego, en los 80, la Comisión presidida por Gro Harlem Brundtland añadió el concepto esencial de "sostenible" y, por fin, Richard Jolly, resumió en "desarrollo humano"... Lamentablemente, en estos momentos Europa destina solo el 0,09% de su PIB a la solidaridad internacional.

En paralelo al multilateralismo se desarrolla la carrera armamentística entre EEUU y Unión Soviética. En los 80 parece que las cosas pudieran cambiar: se producen situaciones inesperadas como el hecho de que Mandela, tras 27 años en prisión, salga de la cárcel esperanzado y sin rencor. En tan solo unos meses se supera el *apartheid*... y en solo un año y medio pasa a ser Presidente de Sudáfrica. De la segregación racial se transita, en poquísimos tiempo, a tener un presidente

negro. Recuerdo una ocasión, en Pretoria, en 1996, cuando compartí con el Presidente Mandela la decepción por el poco avance de la cultura de paz y él me manifestó que, a su entender, “la mujer será la piedra angular de la nueva era” y entonces sería posible la cultura de paz. El mandatario sudafricano destacó que la mujer solo excepcionalmente utiliza la fuerza mientras el hombre solo excepcionalmente no la utiliza. Pero, para que esto se produzca, para que la cultura de paz sea una realidad, es necesario que la mujer tenga voz y esté presente en los órganos de poder. Cada vez es más frecuente. Es por ello que estamos esperando ante el tiempo “de las mujeres”.

Los seres humanos deben ser independientes e iguales en dignidad: es por ello que el mayor peligro del momento actual son los supremacismos, como ya lo fueron en el periodo de entreguerras. Para conseguir un mundo igualitario la educación debe originar personas “libres y responsables”, como establece el artículo 1º de la Constitución de la UNESCO. La educación debe abandonar criterios netamente económicos y seguir pautas humanistas (filosofía y enseñanzas artísticas)...

El neoliberalismo que se impone en los años ochenta de la mano de Ronald Reagan y Margaret Thatcher estaba precisamente en contra de todo lo anterior. Por fortuna, en esa época también hay personajes de la talla de Gorbachev, que hace posible el desarme y la cultura de paz. Promueve el desmantelamiento de la URSS y facilita la creación de la Federación Rusa y de la Comunidad de Estados Independientes sin que se derrame una gota de sangre. Fueron momentos de una grandeza y una esperanza extraordinarias. Simultáneamente Reagan y Thatcher atacan el multilateralismo, abandonan la UNESCO, crean el G6 y EEUU comienza su campaña de intervención en América Latina. También fomentan las religiones sectarias, de obediencia, invocando el miedo al comunismo. En este ambiente UNICEF convoca a todos los países para promulgar la Convención sobre los Derechos del Niño. En ese momento estaba como Presidente de EEUU Bush padre, quien se desmarca y no lo firma. Al día de hoy es el único país del mundo que no lo ha suscrito.

A pesar de todo, estamos ante un momento de esperanza. Ahora las características distintivas del ser humano se pueden expresar con las nuevas tecnologías. Cada ser humano es un creador, un ser imaginativo que puede hacer el diseño de su propia vida. Ahora conocemos qué pasa más allá de nuestro entorno y, además, tenemos voz. Para explicar por qué hay que tener esperanza me refiero al año 2015 cuando siendo Barak Obama el Presidente de los Estados Unidos, firma los Acuerdos sobre Cambio Climático de París. La lucha debe ser por una economía basada en el desarrollo humano y no basada únicamente en el PIB. Necesitamos otra concepción de la economía. Es de esperar que pronto se recrudezca la situación creada por el Presidente Trump, que ensombrece el destino común.



Federico Mayor Zaragoza tomando notas durante una de las ponencias de Campus Yuste.

Para finalizar, invoco a la necesidad de actuar “ya”. Se están produciendo cambios en nuestro planeta que ya son irreversibles y que no permiten demora. Es tiempo de acción. Lo importante es actuar con premura. El título de uno de mis primeros libros, “Mañana siempre es tarde,” es hoy más cierto que nunca.

Debemos confiar en la mujer y en la juventud. Estoy convencido que movimientos como el “Me Too” del pasado 8 de marzo en España, junto con la movilización de los jóvenes, serán los motores para la creación una ciudadanía realmente global.

Finalizo con dos citas. El inicio de la Carta de las Naciones Unidas que dice: “Nosotros, los pueblos...”; y otra de Albert Camus: “Les desprecio porque, pudiendo tanto, se atrevieron a tan poco”. No permitamos que nuestros descendientes puedan decir el día de mañana que nos desprecian por esta razón y que pudimos pero no hicimos lo suficiente. Tenemos las herramientas para propiciar la transición de la fuerza a la palabra y para alcanzar ese “mundo mejor” que anhelamos y merecemos. ■

Acuerdos comerciales y de inversión y ODS. Especial referencia a la política comercial común de la Unión Europea¹

Jorge Urbaneja Cillán

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Alicante

El régimen jurídico internacional de las inversiones extranjeras está formado, principalmente, por una amplia red de Tratados Bilaterales de Inversión, como normas de naturaleza convencional, cuyo objetivo principal es atraer inversiones extranjeras, ofreciendo condiciones de seguridad a las compañías extranjeras que realizan inversiones en el Estado receptor. Uno de los elementos esenciales de los Tratados Bilaterales de Inversión es el establecimiento de mecanismos de solución de controversias entre los inversores y el Estado receptor de la inversión. En la actualidad, se está llevando a cabo un proceso de reforma de los Tratados Bilaterales de Inversión, con el objetivo de hacer compatible el Derecho Internacional de las Inversiones con otros objetivos de la Comunidad Internacional, como son la protección internacional de los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre otros, especial relevancia ha adquirido el caso *Philip Morris Vs. Uruguay*, ya que el Tribunal Arbitral ha adoptado su decisión priorizando los derechos humanos a la vida y a la salud. De esta forma, los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado, progresivamente, pueden llegar a ser un nuevo marco para la rendición de cuentas de las obligaciones empresariales en materia de Derechos Humanos.

1 Trabajo elaborado en el marco del Proyecto de investigación coordinado, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, “La Unión Europea ante los Estados fracasados de su vecindario: retos y respuestas desde el Derecho Internacional (II)”, con referencia DER2015-63498-C2-2-P y del Proyecto de la Universidad de Alicante, “La formación de la Política de la Unión Europea sobre promoción y protección de inversiones: análisis jurídico desde la perspectiva de los intereses de España”.

I. Introducción

El Derecho internacional que regula las inversiones extranjeras está formado mayoritariamente por los conocidos como *Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs)*. Estos tratados se configuran como normas de naturaleza convencional, de carácter mayoritariamente bilateral², que tienen como principal objetivo atraer inversiones extranjeras directas. Los TBIs son tratados internacionales celebrados entre Estados, destinados a otorgar “protección a los nacionales de una parte contratante cuando invierten en el territorio de la otra parte contratante”³. De este modo, el Derecho Internacional de las inversiones ha experimentado un sobresaliente desarrollo, tanto por el crecimiento en el número de acuerdos de inversión celebrados, como por el incremento de controversias entre inversores y Estados. Así, en la actualidad, el número total de acuerdos de inversión celebrados asciende a 3.318 (siendo 2.933 TBIs y 385 tratados con disposiciones sobre inversión), de los cuales 2.658 se encuentran en vigor⁴. Especialmente significativo resulta el desarrollo de este sector del ordenamiento internacional en los últimos dos decenios, ya que el primer caso de solución de controversias entre inversor y Estado se presentó hace apenas treinta años y, hasta el año 2000, solo se habían iniciado cincuenta procedimientos al amparo de las disposiciones previstas en los acuerdos de inversión⁵. Así, durante 2017, se iniciaron 65 nuevos procedimientos basados en los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado, siendo el total de casos conocidos de 855⁶.

2 Como se expondrá seguidamente, atendiendo al contenido material de estos tratados y a las obligaciones en ellos contenidos, también suelen denominarse como *Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI)*s.

3 HINOJOSA MARTÍNEZ. L.M., “Capítulo XIII: La regulación de los movimientos internacionales de capital y de las inversiones extranjeras” en HINOJOSA MARTÍNEZ. L.M. y ROLDÁN BARBERO, J. (Coords.), *Derecho Internacional Económico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 309. A pesar de su objetivo principal y de su denominación, debe tenerse presente que suelen ser tratados con un ámbito de aplicación material más amplio. Igualmente, en numerosos casos, cada tratado contiene su propia definición de qué debe entenderse por inversión extranjera directa a efectos de la aplicación de los mecanismos en él previstos. A pesar de ello, puede entenderse la inversión extranjera directa como aquellos derechos o activos situados en el territorio de un Estado, que están controlados directamente por inversores de otro Estado. SACERDOTI, G., “Bilateral Treaties and Multilateral Instruments on Investment Protection”, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 269, pp. 251-260, pp. 265-275.

4 UNCTAD, *Investment Policy Hub - International Investment Agreements (IIAs)*. (Disponible en <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>). Los enlaces web referenciados en el presente trabajo han sido consultados por última vez con fecha 28 de febrero de 2019. En el caso del Estado español, se encuentran en vigor un total de 72 APPRI. Puede consultarse la lista de APPRI en vigor firmados por España en <http://www.comercio.es/es-ES/inversiones-exteriores/acuerdos-internacionales/acuerdos-promocion-proteccion-reciproca-inversiones-appri/PDF/170504-APPRI-EN-VIGOR.pdf>.

5 *Costos y beneficios de los Tratados de Inversión. Consideraciones prácticas para los Estados*, Columbia Center on Sustainable Investment, marzo, 2018. (Disponible en <http://ccsi.columbia.edu/files/2018/04/1618-CCSI-IIA-investor-treaty-policy-briefing-ESP-04-mr.pdf>).

6 *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2018, p. 21. (Disponible en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf). Igualmente, debe tenerse presente que 113 Estados, en algún momento, han sido objeto de reclamaciones ante los diversos mecanismos de solución de controversias Inversor-Estado.

Los datos expuestos demuestran la notable relevancia adquirida por el régimen jurídico internacional de las inversiones, siendo su exponente más significativo los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado a través de arbitrajes transnacionales (*epígrafe II*). Sin embargo, la celebración de acuerdos de inversión se encuentra, actualmente, en un punto de inflexión, como así lo demuestra que el número de acuerdos internacionales de inversión celebrados durante 2017 fue el más bajo desde 1983. Durante 2017, se celebraron dieciocho acuerdos de inversión, nueve TBIs y nueve tratados con disposiciones relativas a inversión. Asimismo, el número de rescisiones efectivas de tratados de inversión (22) superó, por primera vez, la firma de nuevos acuerdos de inversión (18); siendo Ecuador y La India los Estados más activos en este ámbito⁷.

De esta forma, diversos factores están impulsando una progresiva reformulación del régimen jurídico internacional de las inversiones extranjeras. En primer lugar, se está produciendo una apuesta por *acuerdos megarregionales*, con el impulso de Asia, África y la Unión Europea (UE), no sin ciertas dificultades, en el marco de la Política Comercial Común⁸. En segundo lugar, se está desarrollando una reformulación, sustantiva y procesal de los acuerdos de inversión, con el objetivo de adaptar estos acuerdos a otros sectores del Derecho Internacional, como son la protección de los *Derechos Humanos* y a los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Así, desde 2010, más de 150 Estados han adoptado medidas para la celebración de una nueva generación de TBIs orientados al desarrollo sostenible. Desde el punto de vista procesal, se está produciendo una redefinición del arbitraje como medio de solución de controversias Inversor-Estado, planteándose la introducción de órganos de apelación contra las decisiones arbitrales y, sobre todo, la creación de un órgano judicial de carácter permanente (*epígrafe III*). En esta línea, de forma incipiente, han aparecido un número reducido de resoluciones arbitrales que han tomado en cuenta los Derechos Humanos, como *ratio decidendi* de las resoluciones de controversias Inversor-Estado; siendo uno de los casos de mayor relevancia *Philip Morris Vs. Uruguay*. Asimismo, la Unión Europea (UE), en el ámbito de la Política Comercial Común (PCC) está celebrando nuevos acuerdos comerciales en los que está empezando a incorporar los ODS (EPÍGRAFE iv). Por último,

⁷ *Ibid.* p. 20.

⁸ Sobre la base del artículo 207.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Política Comercial Común es una competencia exclusiva de la UE y comprende: “las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones”. No obstante, la Política Comercial Común de la UE también se ve sometida a las tensiones propias del proceso de integración europeo, lo que ha llevado a SEGURA SERRANO a afirmar que esta se desarrolla en una constante dialéctica de “renovación y crisis”. SEGURA SERRANO, A., “Renovación y crisis de la política comercial común de la Unión Europea: el Dictamen 2/15”, *Revista General del Derecho Europeo*, núm. 43, 2017, pp. 100-151.

a estas circunstancias, debe añadirse que, en un período de tiempo vertiginoso, se están produciendo cambios en las relaciones comerciales internacionales. En particular, estos cambios tienen su origen en un “proteccionismo sin precedentes” de Estados Unidos desde la llegada de la *Administración Trump*, que representa un elemento de incertidumbre en las relaciones comerciales internacionales y que, sin duda, influirá en los acuerdos comerciales y de inversión⁹.

II. El régimen jurídico internacional de promoción y protección de la inversión extranjera directa

1. La regulación material de la inversión extranjera directa.

Como se ha expuesto, el Derecho Internacional de las inversiones ha experimentado un sobresaliente desarrollo, teniendo como fundamento la celebración de una amplia red de TBIs, que, hasta la fecha, constituyen el núcleo esencial del régimen jurídico internacional de las inversiones. Estos instrumentos han contribuido decisivamente a la evolución de las relaciones económicas internacionales, ya que consolidan un marco de obligaciones que los Estados se comprometen a observar bajo una condición de reciprocidad¹⁰.

Así, aunque no es el objetivo de la presente contribución realizar un análisis del régimen de los TBIs, interesa destacar que, desde el punto de vista material, estos Tratados consagran un conjunto de obligaciones y principios, que tienen como objetivo dotar de seguridad a las inversiones extranjeras directas¹¹. De este modo, los TBIs establecen un amplio conjunto de obligaciones de diversa naturaleza, referidas a la promoción y a la protección de las inversiones¹². En relación

9 MANERO SALVADOR, A., *Los tratados de libre comercio de Estados Unidos y de la Unión Europea*, Bosch Editor, 2018, pp. 60 y ss. No obstante, la autora considera que debido al “acervo comercial” de Estados Unidos esta etapa debe ser considerada como una “anomalía histórica”.

10 Debe tenerse presente que el régimen jurídico internacional de la inversión extranjera directa incluye la suma de los diferentes acuerdos regionales, sub-regionales y bilaterales de inversión, así como a las decisiones emanadas de los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado. Por tanto, no existe un esquema organizacional o institucional de manera forma, siendo este uno de los elementos que aporta complejidad a la regulación internacional de la inversión extranjera directa. GUTIÉRREZ HACES, M.T. y QUINTERO SÁNCHEZ, A., “Hacia la construcción de un régimen internacional de protección a la inversión extranjera”, *Norteamérica*, vol. 11. Núm. 2, 2016, pp. 109-137.

11 Es necesario tener presente que, en numerosos casos, cada tratado contiene su propia definición de qué debe entenderse por inversión extranjera directa a efectos de la aplicación de los mecanismos en él previstos. En la mayoría de los casos, los TBIs se remiten al Derecho interno de los Estados contratantes para determinar las condiciones de entrada de la inversión extranjera directa, pudiendo salvaguardar intereses esenciales de su política económica o de desarrollo. HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., “Capítulo XIII: La regulación de los movimientos internacionales de capital y de las inversiones extranjeras”, *loc. cit.*, pp. 309-310.

12 PASCUAL VIVES, F.J., “Las obligaciones de promoción y protección de las inversiones extranjeras en la segunda generación de APPRI españoles”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXI, num. 2, 2009, pp. 411-440.



con la *promoción de las inversiones extranjeras*, los TBIs establecen obligaciones que, siguiendo el criterio de la doctrina mayoritaria, pueden calificarse como *obligaciones de comportamiento*¹³. Esto es, los Tratados de Inversión consagran un mandato de promoción genérico, que obliga a los Estados a toda una serie de actuaciones tendentes a facilitar la promoción de inversiones extranjeras. Sin embargo, la mayoría de los TBIs no concretan con precisión el contenido de estas obligaciones de promoción. Progresivamente, se han consolidado dentro de esta obligación de promoción determinadas cuestiones relativas a la transparencia e información sobre las oportunidades de inversión y los posibles cambios legislativos que afecten a las condiciones en que se desarrolla la inversión. En definitiva, la promoción de las inversiones extranjeras se desarrolla sobre los principios de soberanía estatal y reciprocidad y mediante el ejercicio de la obligación de protección¹⁴.

13 Acudiendo a categorías propias del Derecho Internacional de la responsabilidad, las obligaciones de comportamiento se pueden entender como aquellas en que el Estado obligado se compromete a ejecutar una determinada conducta a favor de otro Estado, pero sí garantizar el resultado esperado. Por el contrario, las obligaciones de resultado suponen la garantía en la consecución del resultado esperado. LOZANO CONTRERAS, F., *La noción de debida diligencia en Derecho Internacional Público*, Ed. Atelier, Barcelona 2007, p. 185; DUPUY, P. M., “Reviewing the Difficulties of Codification: on Ago’s Classification of Obligations of Result in Relation to State Responsibility”, *European Journal of International Law*, vol. 10, núm. 2, 1999, pp. 371-385.

14 Esta circunstancia determina la dificultad de exigir responsabilidades por el incumplimiento de las obligaciones de promoción de las inversiones extranjeras. En concreto, la información suministrada destinada a promocionar y facilitar los flujos de inversión no puede constituirse en parámetro suficiente para exigir responsabilidad al Estado huésped de la inversión. PASCUAL VIVES, F.J., “Las obligaciones de promoción y protección de las inversiones extranjeras en la segunda generación de APPRI españoles”, *loc. cit.*, p. 416. Esto es, “el deber de informar que le correspondería al Estado receptor no puede descargar de responsabilidad al inversor extranjero en todo lo que atañe a la toma de decisiones relacionadas con su inversión, por lo que este último debe utilizar la información suministrada por aquel Estado con diligencia”.

La conformación de un conjunto de obligaciones internacionales de protección recíproca de las inversiones extranjeras es el principal objetivo de los Estados al celebrar TBIs, estableciendo un marco de seguridad jurídica para los inversores de los Estados contratantes. El *núcleo duro* del conjunto de las obligaciones jurídicas establecidas por los TBIs está constituido por las obligaciones de conceder un *trato justo y equitativo*, evitar la adopción de medidas discriminatorias y ofrecer plena protección y seguridad a las inversiones, así como por las cláusulas de *trato nacional* y de *nación más favorecida*. Asimismo, el régimen jurídico de protección de las inversiones extranjeras se completa con otros dos conjuntos de obligaciones: por un lado, la prohibición de expropiaciones injustificadas o discriminatorias y sin indemnización y, siempre con arreglo a los principios de trato nacional y de nación más favorecida; por otro lado, la obligación de garantizar la libre transferencia de las rentas relacionadas con la inversión¹⁵. Por constituir los elementos esenciales de los TBIs solo se analizarán con detalle las manifestaciones recientes de los estándares de *trato justo y equitativo* y *las cláusulas de trato nacional y nación más favorecida*.

Estos compromisos jurídicos sobre la protección de las inversiones extranjeras directas han precisado de un desarrollo y concreción posterior, a través de los diferentes TBIs y, sobre todo, a través de una abundante y prolija jurisprudencia arbitral, que viene resolviendo las controversias en materia de protección de inversiones¹⁶. Por estos motivos, presenta una inevitable complejidad establecer un concepto unívoco y preciso de las diferentes obligaciones, estatales y corporativas, en materia de Derecho Internacional de las inversiones.

i. El trato justo y equitativo. La obligación de comportamiento y que aparece con carácter absoluto en los TBIs es el *estándar de trato justo y equitativo*. Este estándar suele ir acompañado de otros compromisos tales como la obligación de cada Estado de otorgar plena protección y seguridad a las inversiones de nacionales del otro Estado y la prohibición de obstaculizar el funcionamiento, disfrute o liquidación de estas con medidas arbitrarias o discriminatorias. En definitiva, este estándar constituye, desde el punto de vista de la protección sustantiva de la inversión extranjera directa, el núcleo central de cualquier TBI. Sin embargo, no existe, una definición universal de qué debe entenderse por trato justo y equitativo, siendo la jurisprudencia arbitral muy variada en la determinación del contenido de esta obligación¹⁷. De esta forma, como señala el Tribunal Arbitral en el Caso

15 DOLZER, R. y SCHREUER, C., *Principles of International Investment Law*, Ed. Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 130 y ss.; PASCUAL VIVES, F.J., “Las obligaciones de promoción y protección de las inversiones extranjeras en la segunda generación de APPRI españoles”, *loc. cit.*, pp. 419 y ss.

16 SALACUSE, J. W., “The Treatification of International Investment Law”, *Law and Business Review of the Americas*, vol. 13, núm. 1, 2007, pp. 155-166.

17 PASTOR PALOMAR, A., “Protección de inversiones con conceptos indeterminados: el trato justo y equitativo en los APPRI celebrados por España”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVIII, núm., 1, 2006, pp. 271-287.

*Managment c. México*¹⁸, el estándar de trato justo y equitativo debe considerarse como una noción flexible y evolutiva. De un análisis de la práctica arbitral más reciente, en especial de los laudos que afectan a intereses españoles, se entiende que el estándar de trato justo y equitativo incluye: garantizar la transparencia¹⁹, evitar la arbitrariedad²⁰ y comportamientos que supongan una denegación de justicia²¹, y no frustrar las expectativas legítimas y razonables del inversor²².

En particular, recientemente, se han planteado importantes controversias entre esta última manifestación del estándar de trato justo y equitativo y su compatibilidad con “*el derecho a regular de los Estados*”. Especialmente, el Estado español

18 *Waste Management, Inc. C. Estados Unidos de México* (Caso CIADI N° ARB(AF)/00/3, Laudo de 30 de abril de 2004, pár. 99). En esta misma línea, el Tribunal Arbitral en el Caso *Mondev c. USA*, determinó que “a judgment of what is fair and equitable cannot be reached in the abstract; it must depend on the facts of the particular case” (pár. 118). *Mondev International Ltd. c. United States of America* (Caso CIADI N° ARB(AF)/99/2, Laudo de 11 de octubre de 2002).

19 En el Caso *Maffezini c. España*, el Tribunal Arbitral señaló la falta de transparencia en la realización de operaciones financieras por parte de una empresa pública española era incompatible con el principio de trato justo y equitativo. *Emilio Agustín Maffezini c. Reino de España*, (Caso CIADI N° ARB/97/7, Laudo de 13 de septiembre de 2000, pár. 83). En términos similares, en el Caso *Metaclad c. México*, el Tribunal Arbitral señaló la obligación del Estado huésped de la inversión de asegurar un marco transparente y predecible para la planificación de los negocios e inversiones. *Metalclad Corporation c. Estados Unidos de México*, (Caso CIADI N° ARB(AF)/97/1, Laudo de 30 de agosto de 2000, pár. 99). En esta misma línea, en el Caso *Waste Management c. México*, el Tribunal Arbitral consideró que una falta total de transparencia e imparcialidad en un procedimiento administrativo supondría una violación del estándar de trato justo y equitativo. *Waste Management c. Estados Unidos de México*, (Caso CIADI N° ARB(AF)/00/3, Laudo de 30 de abril de 2004, pár. 98).

20 En el caso *CMS c. Argentina*, el Tribunal Arbitral señaló que cualquier medida del Estado huésped de la inversión que pueda suponer arbitrariedad o discriminación en sí misma, es contraria al trato justo y equitativo. *CMS Gas Transmission Company c. República Argentina*, (Caso CIADI N° ARB/01/8, Laudo de 12 de mayo de 2005, pár. 290). De manera similar, en el Caso *Waste Management c. México*, el Tribunal Arbitral indicó que “el nivel mínimo de trato justo y equitativo es quebrantado por una conducta atribuible al Estado y es perjudicial para la demandante si dicha conducta es arbitraria, notoriamente injusta, antijurídica”. Caso *Waste Management c. México*, loc. cit. pár. 98.

21 *Victor Pey Casado y Fundación Presidente Allende C. República de Chile*, (Caso CIADI N° ARB/98/2, Laudo de 8 de mayo de 2008, párs 653-674). En el Caso *Loewen c. Estados Unidos*, el Tribunal Arbitral señaló que la falta de un debido proceso judicial generaría una violación del estándar de trato justo y equitativo. *The Loewen Group, Inc. and Raymond L. Loewen c. United states of America*, (Caso CIADI N° ARB(AF)/98/3, Laudo de 26 de junio de 2003, pár. 132). Asimismo, en el Caso *Saluka c. República Checa* se señaló que “(...) it transpires from arbitral practice that, according to the “fair and equitable treatment” standard, the host State must never disregard the principles of procedural propriety and due process (...)”. *Saluka Investments Bv (The Netherlands) c. The Czech Republic*, (UNCITRAL, Laudo parcial, 17 de marzo de 2006, pár. 308).

22 En el Caso *Técnicas Medioambientales c. México*, el Tribunal Arbitral señaló que el principio de trato justo y equitativo implica que el Estado huésped de la inversión “se conducirá de manera coherente, desprovista de ambigüedades y transparente en sus relaciones con el inversor extranjero, de manera que este pueda conocer de manera anticipada, para planificar sus actividades y ajustar su conducta, no solo las normas o reglamentaciones que regirán tales actividades, sino también las políticas perseguidas por tal normativa y las prácticas o directivas administrativas que les son relevantes”. Igualmente, “el inversor extranjero también espera que el Estado receptor actuará de manera no contradictoria; es decir, entre otras cosas, sin revertir de manera arbitraria decisiones o aprobaciones anteriores o preexistentes emanadas del Estado en las que el inversor confió y basó la asunción de sus compromisos y la planificación y puesta en marcha de su operación económica y comercial”. *Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. c. Estados Unidos de México*, (Caso CIADI N° ARB (AF)/00/2, Laudo de 29 de mayo de 2003, pár. 154).

está haciendo frente a un elevado número de demandas por cambios en el régimen jurídico del sector de las energías renovables, que pueden suponer una vulneración del estándar de trato justo y equitativo reconocido en el Tratado sobre la Carta Europea de la Energía (TCE)²³. La posible violación del estándar de trato de justo y equitativo ha sido el elemento central de discusión en esta serie de arbitrajes planteados contra España²⁴. Particularmente, los demandantes alegan que el Estado español ha incumplido las obligaciones que se derivan de este estándar, en primer lugar, por las modificaciones del marco regulatorio de las energías renovables, generando inestabilidad jurídica y, por tanto, suponen vulneración de las expectativas legítimas de los inversores. Asimismo, estos consideran que han sido aplicadas con efecto retroactivo, afectando a derechos adquiridos con anterioridad.

De los pronunciamientos arbitrales emitidos hasta la fecha, de forma sucinta, puede concluirse que el Estado español ha obtenido pronunciamientos favorables cuando se ha enjuiciado la reforma del marco normativo efectuada en el año 2010²⁵. Los Tribunales Arbitrales han considerado que estos cambios normativos se encuentran dentro de las facultades regulatorias del Estado español, no afectando a la expectativa legítima de los inversores y, por tanto, no implicando una vulneración del estándar de trato justo y equitativo²⁶. Por el contrario, en aquellos procedimientos arbitrales en los que se ha enjuiciado la reforma del marco normativo de 2013²⁷, los pronunciamientos han sido distintos, considerando que el Estado español ha

23 *Instrumento de ratificación del Tratado de la Carta de la Energía y del Protocolo de la Carta de la Energía sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados*, hechos en Lisboa el 17 de diciembre de 1994 (BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998).

24 LÓPEZ ESCUDERO, M., "Arbitrajes de inversiones contra España por los recortes en los incentivos a la generación eléctrica mediante energías renovables", en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dir.), *España y la práctica del Derecho Internacional. LXXV Aniversario de la Asesoría Jurídica Internacional*, Escuela Diplomática, Madrid. 2014, pp. 223-265, pp. 261-265.

25 *Real Decreto 1565/2010, de 19 de noviembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial* (BOE núm. 283, de 23 de noviembre de 2010); *Real Decreto 1614/2010, de 7 de diciembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica a partir de tecnologías solar, termoeléctrica y eólica* (BOE núm. 298, de 8 de diciembre de 2010); *Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico* (BOE núm. 312, de 24 de diciembre de 2010).

26 *Charanne y Construction Investments c. España* (caso CCE núm. 062/2012, Laudo de 21 de enero de 2016, párrs. 483 y ss.). PASCUAL VIVES, F. J., "El régimen de promoción de las energías renovables español pasa su primer examen internacional: el caso *Charanne y construction investments c. España* (fondo)", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, núm. 2, 2016, pp. 369-377.

En particular, el Tribunal arbitral entiende que "admitir la existencia de semejante expectativa sería, en efecto, equivalente a congelar el marco regulatorio aplicable" (pár. 503). Asimismo, "para ser violatorias de las expectativas legítimas del inversor, las medidas regulatorias no deben haber sido razonablemente previsibles en el momento de la inversión. (...) (E)n el presente caso las Demandantes hubieran podido prever fácilmente la posibilidad de ajustes en el marco normativo como los que introdujeron las normas de 2010 (porque la) ley española (...) dejaba claramente abierta la posibilidad de que se modifique el sistema de retribución aplicable a la energía fotovoltaica" (pár. 505). En esta misma línea, *Isolux Infrastructure Netherlands B.V. c. Reino de España*, (caso CCE núm. V2013/153, Laudo de 12 de julio de 2016), párrs. 777 y ss.).

27 *Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico* (BOE núm. 167, de 13 de julio de 2013).

vulnerado el estándar de trato justo y equitativo, al establecer una reforma regulatoria que implica un cambio sustancial en las condiciones en las que se realizaron las inversiones²⁸. De esta forma, sin negar la potestad estatal de modificar el régimen jurídico de las energías renovables para adaptarlo a las nuevas circunstancias y necesidades, los Tribunales arbitrales entienden que estos cambios deben hacerse en unas condiciones estables y transparentes para los inversores, que no se han respetado²⁹. En definitiva, las decisiones arbitrales entienden que “la confianza legítima es un límite al riesgo regulatorio”³⁰. No obstante, es necesario tener presente que, en estos momentos, la ejecución del Laudo en el caso *Novenergia c. España*, ha sido suspendida por los órganos jurisdiccionales del Estado de Suecia, en aplicación de la jurisprudencia del TJUE en el *Asunto Achmea*, según el cual los arbitrajes intracomunitarios se consideran contrarios al Derecho de la Unión. En concreto, el TJUE establece que estos arbitrajes entre Estados de la UE resultan contrarios a la condición de intérprete supremo del Derecho de la UE, atribuida por los Tratados al Tribunal de Justicia³¹.

ii) Las cláusulas de trato nacional y de nación más favorecida. Además de la obligación de trato justo y equitativo, los TBIs también incluyen los estándares de trato nacional y de nación más favorecida. A través de la aplicación de estas cláusulas, se otorga a las inversiones y/o a los inversores extranjeros, según se convenga, bien un trato similar al que reciben los nacionales del Estado huésped de la inversión, bien el trato más favorable que este concede a los inversores o inversiones de terceros Estados³². Por un lado, mediante la asunción de la *cláusula de trato nacional*, el Estado receptor de la inversión se compromete a suministrar a los inversores de la otra parte contratante, como mínimo, el mismo trato que a los inversores nacionales. Por otro lado, mediante la aplicación de la *cláusula*

28 *Eiser Infrastructure Limited y Energía Solar Luxembourg S.À R.L. c. España*, (Caso CIADI, N° ARB/13/36, Laudo de 4 de mayo de 2017); *Antin Infrastructure Services Luxembourg S.à.r.l. y Antin Energía Termosolar B.V. c. España* (Caso CIADI, N° ARB/13/31, Laudo de 15 de junio de 2018); *Masdar Solar & Wind Cooperatief U.A. c. España*, (Caso CIADI, N° ARB/14/1, Laudo de 16 de mayo de 2018); *Novenergia II - Energy & Environment (SCA) (Grand Duchy of Luxembourg), SICAR c. España*, (caso CCE núm. 2015/063, Laudo de 15 de febrero de 2018); *Foresight Luxembourg Solar 1 S. À.R.L., et al. C. España*, (caso CCE núm. 2015/150, Laudo de 14 de noviembre de 2018); *RREEF Infrastructure (G.P.) Limited and RREEF Pan-European Infrastructure Two Lux S.à r.l. c. España* (Caso CIADI, N° ARB/13/30, Laudo pendiente de publicación).

29 FERNÁNDEZ MASIÁ, E., “España ante el arbitraje internacional por los recortes a las energías renovables: una representación en tres actos, por ahora”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 9, núm. 2, 2017, pp. 66-676.

30 ALONSO MÁS, M.J., “El régimen de apoyo económico a las energías renovables en España a la luz de Tratado Carta de la Energía: El *Caso Eiser contra España*”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 69, 2017, pp. 8-25. Como destaca la autora, resulta especialmente destacable que este es el criterio contrario al mantenido por la jurisprudencia española.

31 *Sentencia de 6 de marzo de 2018, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-284/16)*, ECLI:EU:C:2018:158, párrs. 58 y ss. *Vid.* IRURETAGOiena AGIRREZABALAGA, I., “Mecanismos de arreglo de diferencias entre inversores y estados (ISDS) y la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión Europea: ¿una ecuación (im)posible?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 59, 2018, pp. 219-262.

32 PASCUAL VIVES, F.J., “Las obligaciones de promoción y protección de las inversiones extranjeras en la segunda generación de APPRI españoles”, *loc. cit.* pp. 422-ss.

de la nación más favorecida, los inversores de los Estados partes en los Tratados de Inversión podrán llegar a beneficiarse de los términos más ventajosos que pudieran existir en otros Tratados de Inversión firmados por cualquiera de los dos Estados³³. La cláusula de nación más favorecida puede tener un efecto “enormemente expansivo”³⁴, debido al amplio número de TBIs, por lo que la práctica convencional y arbitral, especialmente en las fechas más recientes, viene otorgando un alcance restringido a esta cláusula³⁵.

Asimismo, estas cláusulas se ven limitadas por importantes excepciones materiales, siendo especialmente habituales las que impiden extender los beneficios derivados de la participación del Estado huésped de la inversión en procedimientos de cooperación y/o integración económica y comercial. Igualmente, se suelen excluir de los efectos de estas cláusulas las cuestiones fiscales o tributarias, que, usualmente, quedan reguladas por otras normas convencionales específicas. Por último, estas cláusulas también cuentan con un límite de carácter temporal, ya que los TBIs no contemplan la extensión de sus disposiciones a las inversiones realizadas con anterioridad a la celebración del Tratado³⁶.

La extensión de la cláusula de nación más favorecida a los sistemas de solución de controversias ha sido una cuestión especialmente controvertida. En el caso *Maffezini c. España*, el Tribunal Arbitral entendió que la cláusula de nación más favorecida afectaba también a los procedimientos de arreglo de controversias, permitiendo a una empresa argentina que se beneficiara de las disposiciones más favorables del APPRI entre España y Chile. De este modo, se permite al inversor recurrir directamente al arbitraje internacional, sin necesidad del agotamiento de los recursos internos³⁷. Con posterioridad, esta extensión de la cláusula de nación más favorecida a los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado ha sido seguida por los Tribunales Arbitrales en el *Caso Siemens c. Argentina*³⁸ y en el *Caso Gas Natural c. Argentina*³⁹. En particular, en este caso el Tribunal Arbitral

33 ILLESCAS, J., “Los Tratados de protección de inversiones y su utilidad para las inversiones españoles en Latinoamérica”, *Actualidad Jurídica Uría & Menéndez*, num. 5, 2003, pp. 83-93. (Disponible en <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/1056/documento/07Illescas.pdf?id=2016>).

34 HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., “Capítulo XIII: La regulación de los movimientos internacionales de capital y de las inversiones extranjeras”, *loc. cit.* p. 312.

35 PASCUAL VIVES, F.J., “Las obligaciones de promoción y protección de las inversiones extranjeras en la segunda generación de APPRI españoles”, *loc. cit.* pp. 422 y ss.

36 FREYER, D.H. y HERLIHY; “Most-Favored-Nation Treatment and Dispute Settlement in Investment Arbitration: Just How “Favored” is “Most-Favored”?”, *ICSID Review*, vol.20, 2005, pp. 63-81.

37 TEITELBAUM, R.; “Who’s Afraid of Maffezini? Recent Developments in the Interpretation of Most Favored Nation Clauses”, *Journal of International Arbitration*, vol.22, núm. 3, pp.225-238.

38 *Siemens A.G. v. The Argentine Republic*, (Caso CIADI Nº ARB/02/8, Decisión sobre Jurisdicción de 4 de agosto de 2004). En el párrafo 102, el Tribunal Arbitral afirma que “forma parte de la protección otorgada por el Tratado. El mismo forma parte del tratamiento de los inversores y de las inversiones así como de las ventajas concedidas por la cláusula MFN”.

39 *Gas Natural SDG, S.A. c. The Argentine Republic*, (Caso CIADI Nº ARB/03/10, Decisión del Tribunal sobre preguntas preliminares de jurisdicción, 17 de junio de 2005).

adoptó un criterio interpretativo con carácter general, al establecer que “(...) la garantía de un arbitraje internacional independiente es un elemento importante –quizás el más importante– del sistema de protección de los inversores. A menos que resulte claro que los Estados Partes en un TBI o las partes en un determinado acuerdo sobre inversiones han acordado un método diferente para dar solución a eventuales controversias, deben entenderse aplicables a la solución de controversias las disposiciones de los TBIs sobre nación más favorecida”⁴⁰.

Con posterioridad, la práctica convencional y arbitral más reciente acoge posturas más restringidas, en cuanto a la extensión de la cláusula de nación más favorecida a los mecanismos de solución de controversias de los TBIs⁴¹. Así, decisiones arbitrales han constatado que esta cláusula no puede desvirtuar el contenido literal de los propios Tratados y que, por este, motivo el primer parámetro interpretativo debe ser el propio tenor literal del Tratado y la intención de los contratantes⁴². Por ello, solo se puede acudir a la *Doctrina Maffezini*, si las disposiciones del TBI no son lo suficiente precisas o se puede deducir que esta sea la voluntad de las partes; esto es, la cláusula de nación más favorecida debe ser interpretada restrictivamente en su aplicación a los mecanismos de solución de controversias⁴³.

iii) Prohibición de expropiaciones injustificadas o discriminatorias. Según el régimen previsto en la práctica totalidad de los TBIs, estos prohíben que el Estado huésped de la inversión realice expropiaciones improcedentes, injustificadas o arbitrarias contra las inversiones extranjeras, así como cualquier otra medida de efecto equivalente⁴⁴. En sentido contrario, los TBIs permiten posibles medidas de expropiación o nacionalización por motivos de interés general, siempre que no sean discriminatorias, que respeten los procedimientos legales previstos y se pague una compensación proporcionada al inversor afectado por la

40 *Ibid.* pár. 102.

41 Entre otros, *Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. c. The Hashemite Kingdom of Jordan*, (Caso CIADI N° ARB/02/13, Decisión sobre Jurisdicción de 9 de noviembre de 2004, párrs. 114-119); *Plama Consortium Limited c. Republic of Bulgaria*, (Caso CIADI N° ARB/03/24, Decisión sobre Jurisdicción de 8 de febrero de 2005, párrs. 218-22); *Renta 4 y otros c. Rusia* (Caso N.º V/024/2007, Laudo sobre objeciones a la competencia de 20, de marzo de 2009, párrs. 105-118.) En todos estos casos, los Tribunales Arbitrales consideran que no puede producirse una extensión de la cláusula de nación más favorecida a los procedimientos de solución de controversias si ello no se desprende de una interpretación literal del TBI o la se puede deducir que esta fue la voluntad de las partes.

42 FERNÁNDEZ MASIÁ, E., “Atribución de competencia a través de la cláusula de la nación más favorecida: lecciones extraídas de la reciente práctica arbitral internacional en materia de inversiones extranjeras”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 13, 2007, pp. 1-20.

43 *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, 67º período de sesiones (A/70/10), 2015, pp. 18-21-*Informe final Grupo de Estudio sobre la cláusula de la nación más favorecida*, pp. 161-209.

44 Para un análisis completo sobre los arbitrajes de inversión y la prohibición de expropiaciones injustificadas, IRURETAGOIENA AGIREZABALAGA, I., *El arbitraje en los litigios de expropiación de inversiones extranjeras*, Editorial Bosch, Barcelona, 2010.

medida expropiatoria⁴⁵. Deben realizarse dos precisiones referentes a la prohibición de expropiaciones injustificadas o discriminatorias.

En primer lugar, la práctica convencional y arbitral viene acogiendo un concepto amplio de expropiación, que incluye tanto las expropiaciones directas como las expropiaciones indirectas. Las expropiaciones indirectas se entienden como aquellas actuaciones que, sin llegar a suponer una transferencia directa de la propiedad a favor del Estado, generan *de facto* un resultado similar a la expropiación directa. Esto es, los TBIs extienden el concepto de expropiación a aquellas situaciones en las que el inversionista conserva el título legal de la propiedad, pero ve limitados sus derechos de uso de la propiedad como consecuencia de una interferencia estatal⁴⁶. En el Caso *Técnicas Medioambientales c. México*, el Tribunal Arbitral entendió que la expropiación no solo supone una apropiación de bienes y derechos por parte del Estado huésped de la inversión, sino que también existe cuando se produce un “despojo de su uso o del goce de sus beneficios, o interferencia en tal uso (...), aun cuando no se afecte a la titularidad legal o jurídica de los bienes en cuestión, y siempre que el despojo no sea efímero”⁴⁷. En esta misma controversia, el Tribunal Arbitral llegó a otorgar carácter expropiatorio a la anulación arbitraria de licencias y permisos⁴⁸.

En segundo lugar, desde fechas recientes, se están planteando algunos procedimientos arbitrales en los que los Estados receptores de la inversión pretenden justificar determinadas medidas, en principio expropiatorias, en la necesidad de proteger otros derechos e intereses mercedores de protección por el Estado. Especial relevancia adquieren aquellos casos en que los Estados invocan que las medidas adoptadas son necesarias para la protección de intereses reconocidos por el ordenamiento internacional, como la protección del medioambiente o el cumplimiento de los Derechos Humanos⁴⁹. Precisamente, la compatibilidad del régimen jurídico de las inversiones con otros sectores del Derecho Internacional

45 HINOJOSA MARTÍNEZ. L.M., “Capítulo XIII: La regulación de los movimientos internacionales de capital y de las inversiones extranjeras”, *loc. cit.* p. 312.

46 ISAKOFF, P.D., “Defining the Scope of Indirect Expropriation for International Investments”, *Global Business Law Review*, 2012-2013, núm. 2, pp. 189-209.

Starrett Housing Corp. c. Iran, párr. 1117. Vid. HEISKANEN, V., “The Contribution of the Iran-United States Claims Tribunal to The Development of the Doctrine of Indirect Expropriation”. *International Law Forum*, vol 5, núm. 3, 2003, pp. 181 y ss.

47 *Técnicas Medioambientales c. México*, *loc. cit.* párrs. 114 y ss. En este mismo sentido, entre otros, *Waste Management c. México*, párr. 143; *Metalclad Corporation c. México*, párr. 103.

48 *Técnicas Medioambientales c. México*, *loc. cit.* párrs. 132 y ss. Vid. PÁEZ, M., “La expropiación indirecta frente al CIADI: consideraciones para la autorregulación de los actos administrativos de los Estados”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 39, núm. 153, 2006, pp. 5-36.

49 Hasta la actualidad, ni la práctica convencional ni arbitral ha establecido una relación coherente entre las normas sobre promoción y protección de inversiones y las normas protectoras de los Derechos Humanos. HIRSCH, M., “Investment Tribunals and Human Rights: Divergent Paths”, en DUPUY, P.M. *et al.*, *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Ed. Oxford University Press, Nueva York, 2009, pp. 106-107.

representa uno de los mayores retos y elementos de transformación a los que está haciendo frente el Derecho Internacional de las inversiones⁵⁰.

2. Los mecanismos de solución de controversias

Junto con la ordenación material del régimen de las inversiones extranjeras que se acaba de exponer, el otro elemento definitorio de los TBI, es el establecimiento de *cláusulas de solución de controversias entre inversores y Estado huésped* de la inversión, principalmente a través de arbitraje internacional. Es decir, esas cláusulas de protección sustantiva no supondrían una garantía jurídica suficiente para los inversores si no fuesen acompañadas de mecanismos de resolución de controversias obligatorios para el Estado huésped, distintos de los tribunales internos de este y accesibles directamente al propio inversor. Se trata de un procedimiento arbitral de naturaleza internacional y mixta, esto es, que otorga legitimación activa al inversor para solicitar un arbitraje de inversiones contra el Estado receptor a resultas de la violación del APPRI, e incluso de un incumplimiento contractual que alcanzara esa misma naturaleza en virtud de una *cláusula de cobertura (umbrella clause)*⁵¹.

Aunque son diversos los foros internacionales que han impulsado el arbitraje de inversiones, ha adquirido especial relevancia el *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)*⁵², como organismo especializado del Banco Mundial. El CIADI tiene por objeto ofrecer medios de conciliación y arbitraje para la solución de las controversias que, en materia de inversiones, pudieran surgir entre Estados partes y nacionales de otros Estados partes que hayan consentido la jurisdicción del CIADI, ya sea mediante una cláusula contractual, un compromiso arbitral o convencional o, incluso, a través de su legislación interna⁵³. No obstante, debe tenerse presente que, a pesar de la aceptación generalizada del

50 Esta problemática es una de las características del Derecho Internacional actual, que tiene que enfrentarse al sobresaliente crecimiento de régimen sectoriales específicos, que regulan materias tan diversas: comercio internacional, inversiones internacionales, protección del medioambiente, reconocimiento y protección de los derechos humanos o la cooperación científico-técnica, entre otros. Este fenómeno, conocido como *sectorialización del Derecho Internacional*, genera un pluralismo normativo propio del Derecho Internacional actual no exento de riesgos, propios de la coexistencia de regímenes especializados que pretenden tener autonomía entre sí y frente al Derecho Internacional general. JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción al Derecho Internacional Público. Práctica de España y de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, 2011, Madrid, pp. 56-58.

51 PASCUAL VIVES, F.J., “El Arbitraje de inversión en los recientes APPRI españoles”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2008, pp. 1-30; SINCLAIR, A.C., “The Origins of the Umbrella Clause in the International Law of Investment Protection”, *Arbitration International*, vol. 20, núm. 4, 2004, pp. 411-434.

52 *Instrumento de Ratificación del Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados*, hecho en Washington el 18 de marzo de 1965, (BOE núm. 219, de 13 de septiembre de 1994).

53 VIVES CHILLIDA, J.A., *El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1998; SCHREUER, C.H., *The ICSID Convention: A Commentary*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2ª ed, 2010.

arbitraje de inversión, en la práctica convencional esta no es unánime. De este modo, varios Estados, en especial de América Latina, aceptan el arbitraje de inversión *ad hoc* o de carácter institucional, pero no en el ámbito del CIADI⁵⁴.

De acuerdo con lo expuesto, el sistema de solución de controversias inversor-Estado tiene dos principales consecuencias. En primer lugar, el inversor, ya sea una persona natural o jurídica, puede acudir directamente al mecanismo de solución de controversias previsto en el Tratado de Inversión, con la finalidad de solicitar el cumplimiento de obligaciones internacionales y la reparación de los daños y perjuicios causados por sus actuaciones u omisiones. Ciertamente, la posibilidad de que las personas, físicas o jurídicas, acudan a los tribunales internacionales representa un desarrollo sobresaliente en el desarrollo del Derecho Internacional y que solamente es comparable con el acceso directo a determinados tribunales regionales de protección de Derechos Humanos. En segundo lugar, la inclusión de estas cláusulas arbitrales en los TBIs supone que los Estados aceptan una cesión de sus facultades soberanas a favor de los tribunales arbitrales, ya que aceptan que el tribunal arbitral controle la legalidad de las actuaciones estatales y su adecuación a las obligaciones contenidas en las normas convencionales⁵⁵.

Sin embargo, en la actualidad, los mecanismos de solución de controversias entre inversor y Estado sobre la base de arbitrajes internacionales atraviesan una crisis de legitimidad⁵⁶. Esta situación, en parte, viene determinada porque la opinión pública percibe una desigualdad en el trato concedido a las partes implicadas en los arbitrajes de inversión; especialmente, en aquellos casos con un alto impacto social, como son aquellos que afectan a cuestiones de salud pública, medio ambiente o Derechos Humanos⁵⁷. Entre los casos que han destacado por tener un mayor impacto social pueden mencionarse, entre otros, *TransCanada c. EEUU*⁵⁸, en el que se enjuiciaba el impacto medioambiental del Oleoducto *Keystone XL*; *Vattenfall*

54 PASCUAL VIVES, F., “¿Hay alternativas al arbitraje de inversión?: Redefiniendo la solución de las controversias relativas a inversiones extranjeras”, en FACH GÓMEZ, K. (Ed.), *La política de la Unión Europea en materia de derecho de las inversiones internacionales*, Ed. Bosch, Barcelona, 2017, pp.175-200.

55 REQUENA CASANOVA, M., “La solución de controversias en los modelos de APPRI. Cláusulas tradicionales y nuevas tendencias”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 24, 2012, pp. 1-35.

56 Díez-Hochleitner, J., “El incierto futuro del arbitraje de inversiones (A propósito de las negociaciones del TTIP)”, *La Ley Mercantil*, núm. 19, 2015; FERNANDEZ MASÍA, E., “Los mecanismos de solución de diferencias inversor-estado en una encrucijada: del arbitraje a la creación de un tribunal multilateral, ¿pasando por un sistema de Tribunales Internacionales de Inversiones?”, en FACH GÓMEZ, K. (Ed.), *La política de la Unión Europea en materia de derecho de las inversiones internacionales*, Ed. Bosch, Barcelona, 2017, pp. 155-174.

57 GALLEGOS-OSUNA, F., “Consideraciones sociales y medioambientales en los nuevos mecanismos de resolución de controversias inversor-Estado propuestos por la Unión Europea”, en FACH GÓMEZ, K. (Ed.), *La política de la Unión Europea en materia de derecho de las inversiones internacionales*, Ed. Bosch, 2017, pp. 227-254.

58 *TransCanada Corporation and TransCanada PipeLines Limited c. United States of America*, (Caso CIADI Nº ARB/16/21).

*c. Alemania*⁵⁹, referido al establecimiento de normas de protección medioambiental; *Suez Vivendi c. Argentina*⁶⁰, *CMS c. Argentina*⁶¹ y *Sempra c. Argentina*⁶², entre otros, en los que se abordó la conformación del derecho humano al agua; o *Bilcon c. Canadá*⁶³, en el que el demandante cuestiona los estudios de impacto medioambiental; o *Philip Morris c. Uruguay*⁶⁴, relacionado con el derecho de los Estados a establecer medidas legislativas en materia de salud pública.

III. La progresiva incorporación de nuevos parámetros en los acuerdos comerciales y de inversión

Como se ha mencionado anteriormente, hasta la actualidad, los TBI's establecían un marco jurídico que aportara seguridad jurídica con la única finalidad de atraer inversiones extranjeras. Sin embargo, el poder actual de la sociedad civil, la creciente conciencia medioambiental o el desarrollo de abundantes disposiciones e iniciativas internacionales a favor de la promoción de los Derechos Humanos, son algunos de los datos que conducen a requerir que las inversiones internacionales adopten hoy en día un enfoque mucho más plural y dinámico⁶⁵. De este modo, el Derecho Internacional de las inversiones debe alcanzar un equilibrio entre su objetivo originario y otros sectores del ordenamiento internacional, como es la protección de los Derechos Humanos, y con el impulso de un desarrollo sostenible.

1. Los objetivos de desarrollo sostenible

Los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS)⁶⁶ han previsto expresamente que para su consecución se precisan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y

59 *Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG c. Federal Republic of Germany* (Caso CIADI N° ARB/09/6, Laudo de 11 de marzo de 2011).

60 *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A. c. Argentine Republic*, (Caso CIADI N° ARB/03/19, Laudo de 9 de abril de 2015).

61 *CMS Gas Transmission Company c. The Republic of Argentina*, (Caso CIADI N° ARB/01/8, Laudo de 12 de mayo de 2005).

62 *Sempra Energy International c. The Argentine Republic*, (Caso CIADI N° ARB/02/16, Laudo de 28 de septiembre de 2007).

63 *Bilcon of Delaware et al v. Government of Canada*, (Caso PCA 2009-04, Laudo de 10 de enero de 2019).

64 *Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S.A. and Abal Hermanos S.A. v. Oriental Republic of Uruguay* (Caso CIADI N° ARB/10/7, Laudo de 8 de julio de 2016).

65 FACH GOMEZ, K., "Construyendo un nuevo Derecho Internacional de las inversiones: las propuestas del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009, pp. 1-36.

66 Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1). Esta Resolución contiene 17 Objetivos y 169 metas asociadas a ellos.

la sociedad civil. Expresamente, los ODS contemplan que “es necesario adoptar medidas urgentes para movilizar, reorientar y aprovechar billones de dólares de recursos privados para generar transformaciones a fin de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Se necesitan inversiones a largo plazo, por ejemplo, la inversión extranjera directa, en sectores fundamentales, en particular en los países en desarrollo (...)”⁶⁷. Igualmente, en la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*⁶⁸ se pide reorientar el régimen nacional e internacional de inversiones hacia el desarrollo sostenible.

Ciertamente, la aparición y consolidación, en la Comunidad Internacional, del concepto de desarrollo sostenible ha sido uno de los elementos que ha determinado el cuestionamiento del régimen jurídico internacional de las inversiones, incluido el sistema de arbitraje⁶⁹. Aunque resulta difícil precisar con nitidez qué debe entenderse por desarrollo sostenible, resulta indubitado que este es un concepto con una proyección creciente en el ordenamiento jurídico internacional. En este sentido, los ODS están contribuyendo decisivamente a conformar el desarrollo sostenible como un principio “constitucional” y a facilitar que se deriven derechos y obligaciones de este principio. Esto es, los ODS son, por ello, un paso más en el camino que conduce a la afirmación del desarrollo sostenible como principio no solo político sino, también, con efectos jurídicos⁷⁰.

En efecto, uno de los ámbitos en que los ODS están proyectando su influencia es sobre los acuerdos comerciales y de inversión. Es decir, al amparo de esta nueva realidad se ha iniciado un proceso de reformas de los acuerdos de inversión. Aunque los efectos de este proceso de reforma son limitados e imprecisos, este se encuentra avanzado en las diferentes regiones.

Así, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), aprobó la *Hoja de Ruta para la Reforma de los Acuerdos Internacionales de Inversión*⁷¹, que está guiando el proceso de reformas de los Tratados de Inversión. De este modo, la creciente inquietud con respecto al funcionamiento del régimen mundial de los TBIs, sumada al imperativo actual del desarrollo sostenible, han desencadenado un movimiento hacia la reforma de la regulación internacional de la inversión para adaptarla mejor a los retos de la

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

68 Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*, 27 de julio de 2015 (A/RES/69/313).

69 GALLEGO-OSUNA, F., “Consideraciones sociales y medioambientales en los nuevos mecanismos de resolución de controversias inversor-Estado propuestos por la Unión Europea”, *loc. cit.*, p. 228.

70 DÍAZ BARRADO, C.M., “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, pp. 9-48.

71 UNCTAD, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, Naciones Unidas, pp. 120 y ss. (Disponible en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf).

Sociedad Internacional actual. Sobre la base de las actuaciones de la UNCTAD, el G-20 ha aprobado los *Principios Rectores para la Formulación de Políticas de Inversión a nivel Mundial*⁷². Como es conocido los acuerdos del G-20 carecen de fuerza jurídica vinculante, sin embargo, resulta especialmente destacable que, en este foro⁷³, se haya llegado a un consenso sobre la necesidad de reforma del régimen internacional de inversiones⁷⁴.

De este modo, el proceso de reforma de los TBIs se está desarrollando sobre un proceso de reforma de los Acuerdos ya existentes⁷⁵, en el que se están abordando los retos siguientes:

- *Salvaguardar el derecho a regular para el logro de los ODS.* Los TBIs pueden limitar la soberanía de las partes contratantes en la formulación de las políticas nacionales. Por consiguiente, la reforma de los TBIs debe velar porque esos límites no restrinjan indebidamente la formulación legítima de las políticas públicas ni el logro de los ODS. Por ejemplo, se plantea como una opción de la reforma, la reconfiguración de la cláusula de trato justo y equitativo, destinada a ampliar el margen de actuación de los Estados para articular políticas públicas a favor del desarrollo sostenible.
- *Promover y facilitar las inversiones.* La mayoría de los TBIs carecen de disposiciones de promoción eficaces y solo promueven la inversión de manera indirecta, a través de la protección que ofrecen. Se considera oportuno incluir instrumentos que faciliten las inversiones relacionadas con los ODS. Las consideraciones de desarrollo sostenible hacen que las políticas de inversión sean más complicadas y multifacéticas, por lo que adquiere especial relevancia las políticas de promoción de inversiones.
- *Garantizar una inversión responsable.* Algunas opciones son añadir cláusulas de mantenimiento del nivel de exigencia y establecer disposiciones sobre las responsabilidades de los inversores, como las cláusulas relativas al

72 Disponible en <https://www.mofa.go.jp/files/000185886.pdf>.

73 El G-20 es un foro de cooperación internacional, centrado esencialmente en aspectos económicos, en el que está integrado un grupo variado de economías desarrolladas, en desarrollo y en transición, que representan más de dos tercios de las salidas de Inversión Extranjera Directa a nivel mundial (incluida la UE).

74 En sintonía, con el proceso de reformas, estos Principios Rectores *Principios Rectores para la Formulación de Políticas de Inversión a nivel Mundial* identifican cuatro bloques fundamentales en el proceso de reformas: establecimiento, protección y trato, promoción y facilitación, y solución de controversias.

75 De acuerdo con la UNCTAD, plantea diez opciones para realizar el proceso de reformas del régimen jurídico internacional de las inversiones: 1) interpretar conjuntamente las disposiciones de los tratados; 2) modificar las disposiciones de los tratados; 3) reemplazar los tratados “anticuados”; 4) consolidar la red de Acuerdos Internacionales de Inversión; 5) gestionar las relaciones entre los tratados coexistentes; 6) hacer referencia a las normas mundiales; 7) actuar multilateralmente; 8) abandonar los viejos tratados no ratificados; 9) rescindir los viejos tratados existentes; y 10) retirarse de los tratados multilaterales. De todas estas opciones, la práctica internacional demuestra que los Estados están procediendo a revisar los Tratados Bilaterales de Inversión, incluyendo renovados componentes en el régimen jurídico de las inversiones.

cumplimiento de la legislación interna y a la responsabilidad social empresarial. Solo el 8% de las medidas adoptadas entre 2010 y 2014 tuvieron por objetivo específico la participación del sector privado en los sectores fundamentales del desarrollo sostenible (infraestructura, salud, educación, mitigación del cambio climático)⁷⁶.

- *Reformar la solución de controversias sobre inversiones*, siendo esta la reforma que, quizás, haya adquirido una mayor relevancia. Esto es, desde el punto de vista del desarrollo sostenible, la elección de los mecanismos de resolución de controversias entre inversor y Estado no es neutral, ya que la protección del desarrollo sostenible varía en función las características de dichos mecanismos, de la transparencia en sus actuaciones, del grado de sostenibilidad de los acuerdos de comercio e inversión, así como de su aplicación práctica⁷⁷.
- Sobre la base de los elementos descritos, se ha iniciado un complejo proceso de reforma de los TBIs. Desde 2012, más de 150 países han adoptado medidas para formular una nueva generación de Tratados Bilaterales orientados al desarrollo sostenible. Sin embargo, el proceso dista de estar consolidado y dependerá de la voluntad de los Estados la conformación definitiva de un sistema de inversiones internacionales orientado al desarrollo sostenible⁷⁸.

2. Los derechos humanos

Los TBIs han venido representando uno de los marcos jurídicos de referencia en el que desenvuelven sus inversiones las empresas multinacionales, que se han consolidado como los actores económicos privados de mayor relevancia. Por este motivo, el Derecho Internacional ha tenido que afrontar, con importantes incertidumbres aún no resueltas, el régimen jurídico de las empresas transnacionales y el alcance de sus derechos y obligaciones. En este ámbito, adquiere una notable relevancia el desarrollo de instrumentos normativos internacionales que, con diferente naturaleza y alcance, están destinados a regular las posibles violaciones de Derechos Humanos ocasionadas por la actividad de estas empresas. Esto es, junto con su innegable contribución al desarrollo socio-económico, la actividad

76 *Guía para la implementación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos en las políticas de inversión*, London School of Economics and Political Science, - (Laboratory for Advanced Research on the Global Economy. (Disponible en https://blogs.lse.ac.uk/investment-and-human-rights/files/2016/04/LSE_UNGPs_Guide_es.pdf).

77 GALLEGOS-OSUNA, F., "Consideraciones sociales y medioambientales en los nuevos mecanismos de resolución de controversias inversor-Estado propuestos por la Unión Europea", *loc. cit.*, p. 228.

78 *Conferencia de Alto Nivel de la UNCTAD sobre los AIIs: Avanzando en el Abordaje de los Acuerdos Internacionales de Inversión de la Generación Anterior*, Ginebra, 9-11 de octubre de 2017. (Los documentos de la Conferencia se encuentran disponibles en <https://investmentpolicyhub.unctad.org/Pages/2017-edition-of-unctad-s-high-level-annual-iaa-conference-phase-2-of-iaa-reform>).

de las empresas transnacionales puede ocasionar (directa o indirectamente) un impacto negativo sobre el disfrute de los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos. Hasta la fecha, los TBIs centrados exclusivamente en captar inversiones extranjeras, no se han preocupado de los posibles impactos negativos de las actuaciones empresariales sobre los Derechos Humanos.

Así, se han sucedido iniciativas, en diversos foros internacionales, que tienen por finalidad confeccionar un marco regulatorio relativo a la actividad de las empresas transnacionales y sus impactos sobre los Derechos Humanos. En la actualidad, el marco de referencia en esta materia, actualmente, está constituido por los *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el año 2011⁷⁹. El Principio 9 de los *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*, dispone que los Estados deben “mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros Estados o empresas, por ejemplo, a través de tratados o contratos de inversión”.

Igualmente, en su Informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas de octubre de 2017, el *Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas* destacó que se pueda buscar una reparación efectiva por los abusos contra los Derechos Humanos relacionados con las empresas, en diversos entornos, entre ellos en relación con acuerdos comerciales o de inversión⁸⁰. Así, el citado Grupo de Trabajo ha considerado que las cuestiones de Derechos Humanos se deben incorporar en diferentes fases de los nuevos Acuerdos Comerciales y de Inversión. En primer lugar, en la negociación se deben realizar evaluaciones de impacto de los posibles impactos negativos sobre los Derechos Humanos, prestando especial atención a los grupos vulnerables. En segundo lugar, en la regulación sustantiva de los Acuerdos Comerciales y de Inversión, junto a los derechos reconocidos a los inversores que facilitan la inversión extranjera, deben establecerse obligaciones de cumplimiento de los Derechos Humanos. Por último, el proceso de reformas también debe incluir cambios en el sistema de solución de controversias en materia de inversiones; permitiendo la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y facilitando la participación de los posibles perjudicados en los procedimientos de solución de controversias⁸¹.

79 Informe del Representante Especial del Secretario General al Consejo de Derechos Humanos, para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie: Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, 21 de marzo de 2011 (A/HRC/17/31). Resolución 17/4, del Consejo de Derechos Humanos, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, 16 de junio de 2011 (A/HRC/RES/17/4).

80 Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, 18 de julio de 2017. (A/72/162), párr. 75.

81 Ibid. párr. 77 y 78.

De este modo, hasta la fecha, ha existido una interacción muy limitada entre el Derecho Internacional de las inversiones y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Especial protagonismo han adquirido numerosos procedimientos arbitrales iniciados contra Argentina por medidas adoptadas en la regulación de las concesiones de agua, que eran consideradas por los inversores como expropiaciones indirectas. En la mayoría de estos procedimientos, el Estado argentino alegaba, entre otras justificaciones, que las medidas fueron adoptadas por obligaciones vinculantes de Derecho Internacional, entre las que se encuentran la necesidad de garantizar el derecho humano al agua potable.⁸² Asimismo, en el caso *Philip Morris c. Uruguay*, el Tribunal Arbitral interpretó extensivamente las facultades del Estado huésped de la inversión, permitiendo cambiar el régimen regulatorio del sector del tabaco. De este modo, las medidas adoptadas quedan justificadas por la necesidad del Estado de adoptar medidas regulatorias destinadas garantizar sus obligaciones internacionales y nacionales sobre la protección del derecho a la salud⁸³.

IV. Los acuerdos comerciales y de inversión de la unión europea

La UE ocupa una posición central en el sistema de comercio internacional. A pesar de la grave crisis económico-financiera que ha afectado al proceso de integración europeo desde el año 2007 y las consecuentes dudas sobre elementos esenciales sobre los que se asienta el proceso de integración, la Unión Europea es la principal economía del mundo y genera más del 20/% del Producto Interior Bruto mundial. Algunos datos evidencian la posición central que ocupa la Unión Europea en el conjunto de los flujos de comercio y de inversiones internacionales. Las exportaciones ascienden a 2. 415. 000 millones € y sus importaciones a

82 Para un análisis detallado sobre los procedimientos resueltos y abiertos contra Argentina por los cambios en el régimen jurídico de las concesiones del agua y las referencias al derecho humanos al agua, entre otros, ECHAIDE, J., “Demandas en el CIADI y el derecho humano al agua: ¿tratado de inversiones Vs. Derechos Humanos”, *Revista de Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 31, pp. 81-114; RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M., “Public-private partnerships and access to water and sanitation in Latin America”, en DURÁN Y LALAGUNA, P., MORÁN BLANCO, S., DÍAZ BARRADO, C.M. y FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (Eds.), *Public-private partnerships and sustainable development goals: proposal for the implementation of the 2030 Agenda*, Ed. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid, 2019, pp. 149-170; VELÁZQUEZ PÉREZ, R.A., “Las inversiones extranjeras, el desarrollo sostenible y el derecho humanos al agua: un conflicto no resuelto”, *Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad*, núm. 0, 2016, pp. 1-26.

83 Un análisis específico de esta controversia fue abordado, en URBANEJA CILLÁN, J., “La progresiva incorporación de los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al Derecho Internacionales de las Inversiones. Especial referencia al caso *Philip Morris c. Uruguay*”, en DÍAZ BARRADO, C.M., RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M. y PEREIRA COUTINHO, F. (Dirs.), *Las empresas transnacionales en el Derecho Internacional contemporáneo. Derechos Humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 302 y ss.

2.188. 000 millones €⁸⁴. También se trata del bloque comercial más grande del mundo, con el 15 % del comercio mundial de bienes y el 22,5 % del comercio mundial de servicios.

Aunque con importantes dificultades⁸⁵ y problemas de delimitación competencia⁸⁶, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE viene teniendo como objetivo revitalizar la Política Comercial Común. Así, al amparo del art. 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la PCC es una competencia exclusiva de la UE, lo que ha permitido impulsar las negociaciones de un amplio número de acuerdos comerciales y de inversión de gran envergadura.

De este modo, la PCC está integrada por un conjunto de normas y políticas de la UE en el ámbito del comercio internacional, impulsando la ordenación de las relaciones comerciales de la UE (y sus Estados miembros) con terceros Estados y Organizaciones Internacionales⁸⁷. En estos términos, representa un elemento esencial la celebración de acuerdos comerciales con los socios comerciales de la UE. Así, abundante jurisprudencia del TJUE, ha mantenido que una norma convencional formará parte de la PCC siempre que cumpla dos requisitos esenciales: de un lado, que tenga como objetivo concreto el comercio internacional; por otro lado, que produzca efectos directos e inmediatos sobre este comercio. Así, la UE ha concluido Acuerdos comerciales con Canadá, Singapur y Japón, y se encuentra negociando acuerdos comerciales con socios comerciales preferentes, como: MERCOSUR, México, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, entre otros⁸⁸.

En estos términos el comercio abierto y basado en normas es un instrumento adecuado para el impulso de las tres dimensiones que están presentes en el desarrollo sostenible: crecimiento económico, dimensión social y conservación medioambiental. Como ha manifestado la Comisión Europea, “*si queremos conseguir una Europa sostenible en un mundo sostenible, es importante utilizar nuestras*

84 Informe sobre las Inversiones en el Mundo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2015. (Disponible en http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2015overview_es.pdf).

85 SEGURRA SERRANO, A., “Renovación y crisis de la política comercial común de la Unión Europea: el Dictamen 2/15”, *Revista General del Derecho Europeo*, núm. 43, 2017, pp. 100-151.

86 En el Dictamen 2/15, el TJUE consideró que las previsiones contenidas en el Acuerdo Comercial y de Inversión entre la UE y Singapur iban más allá del ámbito material de la PCC. En concreto, el TJUE entiende que la protección de las inversiones extranjeras no directas y el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado, contemplado en el Acuerdo, exceden las competencias de la PCC y determinan el carácter mixto del Acuerdo entre la UE y Singapur. *Dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2/15*, 16 de mayo de 2017, ECLI:EU:C:2017:376.

87 Con carácter general, los acuerdos comerciales celebrados por la UE pueden agruparse en: *acuerdos de asociación económica*, que tienen como objetivo apoyar el desarrollo de socios comerciales de países de África, Caribe y el Pacífico; *acuerdos de libre comercio*, que tienen como finalidad establecer una apertura recíproca de los mercados con países desarrollados y economías emergentes mediante la concesión de un acceso preferente a los mercados; por último, *los acuerdos de asociación*, que refuerzan acuerdos políticos más amplios.

88 Puede consultarse el listado de acuerdos comerciales concluidos o con negociaciones oficiales abiertas en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf.

*instituciones multilaterales y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales para dar forma a normas mundiales*⁸⁹.

En el contexto de la transición hacia la sostenibilidad, la UE ha iniciado un proceso destinado a cooperación activamente con sus socios comerciales y negociar progresivamente nuevas normas que tengan en cuenta la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Todos los nuevos acuerdos comerciales de la UE incluyen un capítulo sobre el desarrollo sostenible que defiende y promueve las normas sociales y medioambientales. En concreto, la Comisión ha propuesto 15 puntos para mejorar la aplicación y la ejecución de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales de la UE. En esencia, estos aspectos se centran en: impulsar la cooperación con la Organización Mundial del Comercio, impulsar la participación de la sociedad civil, garantizar modelos de negocio empresarial responsables y respetuosos con los Derechos Humanos, incluir medidas contra el cambio climático, garantizar los derechos de carácter sociolaboral y mejorar la transparencia, comunicación y rendición de cuentas⁹⁰.

Pueden destacarse como ejemplos significativos de esta nueva generación de acuerdos comerciales concluidos por la UE, los acuerdos comerciales con Canadá y con Japón. El *Acuerdo Económico y Comercial Global*, adoptado entre la Unión Europea y Canadá (CETA)⁹¹, representa el máximo exponente de los Acuerdos que están siendo impulsados por la Unión Europea en desarrollo de las previsiones contenidas en el art. 207 del TFUE. A pesar de que la celebración de este Acuerdo estuvo rodeada de importante polémica, el mismo incorpora mecanismos destinados a dotar de efectividad el principio de desarrollo sostenible. Como se ha señalado, al analizar el CETA, se trata “de un buen en acuerdo, en un mal momento”⁹².

En concreto, el Capítulo 22 del CETA se dedica al “Comercio y Desarrollo Sostenible”, el Capítulo 23 del CETA regula el “Comercio y el Trabajo” y el Capítulo 24 “Comercio y Medio Ambiente”; incluyendo, por tanto, las tres vertientes mencionadas del desarrollo sostenible. En estos Capítulos las partes se

89 COMISIÓN EUROPEA, *Documento de Reflexión, Hacia una Europa Sostenible en 2030*, COM v(2019) 22 final, Bruselas, 30 de enero de 2019, pp. 41 y ss.

90 Documento oficioso de los servicios de la Comisión, disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf

91 *Decisión (UE) 2017/37 del Consejo, de 28 de octubre de 2016, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre Canadá, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra* (DOUE núm. 11 de 14 de enero de 2017).

92 RODRÍGUEZ-PIÑERO FERNÁNDEZ, I., “Un mal momento para un buen acuerdo”, *Diario El País*, 14 de diciembre de 2016. (Disponible en https://elpais.com/elpais/2016/12/07/opinion/1481107468_739042.html). Como señala la autora, “necesitamos es una gobernanza económica global justa que permita repartir mejor las enormes ganancias de la apertura económica”, de tal forma que el objetivo de la política comercial de la UE no solo debe ser la celebración de acuerdos que permitan reducir las barreras comerciales, sino que tales acuerdos también garanticen y promuevan los estándares de protección de la UE regulando mejor el comercio.

comprometen a respetar los estándares de protección sociolaboral de acuerdo con la legislación internacional (de la Organización Internacional del Trabajo) y la legislación de cada parte; además, de manifestar su compromiso con las normas internacionales de protección del medioambiente.

En esta misma línea, el Acuerdo Comercial de la UE y Japón⁹³, que ha entrado en vigor el 1 de febrero de 2019, incorpora en su articulado la necesaria articulación entre la liberalización del comercio y el desarrollo sostenible. En concreto, en el art. 16.1, entre los instrumentos internacionales que serán respetados por las partes en sus relaciones comerciales se menciona expresamente Agenda para el desarrollo después de 2015, “Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”. Asimismo, en el art. 16.4 las partes se comprometen a trabajar juntas para emprender acciones destinadas a luchar contra el cambio climático y lograr el objetivo último de la Cumbre Naciones Unidas contra el Cambio Climático y la finalidad del Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015. De esta forma, el Acuerdo Comercial entre la UE y Japón es el primer acuerdo comercial que incorpora como obligaciones para las partes el desarrollo de los compromisos asumidos en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

De este modo, en el ámbito de la renovada Política Comercial Común, la UE viene impulsando un amplio conjunto de acuerdos comerciales y de inversión que incluyen los ODS, como un instrumento destinado a compatibilizar el impulso de las relaciones comerciales internacionales con el desarrollo sostenible.

V. Reflexiones finales

Como ha quedado acreditado, el Derecho Internacional de las inversiones ha experimentado un sobresaliente crecimiento en las dos últimas décadas, fundamentalmente a través de la celebración de Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs) y de una prolija práctica arbitral, como mecanismo específico de resolución de controversias. Sin embargo, en la actualidad, el Derecho Internacional de las inversiones se encuentra en un punto de inflexión, advirtiéndose cambios que condicionarán su desarrollo durante los próximos años.

Si bien, es cierto que la realidad a la que se enfrenta el régimen jurídico internacional de las inversiones no es diferente a una problemática creciente en el ordenamiento jurídico internacional actual, como es la sectorialización y, el consiguiente, riesgo de fragmentación del Derecho Internacional. En efecto, la proliferación de regímenes internacionales especializados plantea la necesidad de dotar de unidad y coherencia al conjunto del ordenamiento. A esta realidad

93 *Decisión (UE) 2018/1907 del Consejo, de 20 de diciembre de 2018, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una Asociación Económica* (DOUE núm. 330, de 27 de diciembre de 2018).

debe enfrentarse el Derecho Internacional de las inversiones, que debe articularse con otros sectores del ordenamiento internacional, como son la protección de los Derechos Humanos y el desarrollo sostenible. Entre otros supuestos, el caso *Philip Morris c. Uruguay* evidencian la necesidad de modular las normas sobre protección internacional de las inversiones con las normas sobre protección y reconocimiento de Derechos Humanos.

Así, el proceso de reformas debe desarrollarse por una doble vía. Desde un punto de vista material, se debe intensificar el proceso de reformas de los acuerdos comerciales y de inversión con la finalidad de incluir entre el Derecho aplicable normas de protección de Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La incorporación de normas sobre protección de los Derechos Humanos a los Tratados de Inversión facilitaría la coherencia entre estos dos sectores del ordenamiento internacional. Por otro lado, la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a estos Tratados permitiría dotar mayor *juridicidad* a tales Objetivos. Desde el punto de vista procesal, se deben aprovechar las propuestas de reforma de los mecanismos de solución de controversias para introducir reformas coherentes con estos objetivos. En particular, las propuestas para la creación de un Tribunal Multilateral de Inversiones deben facilitar la participación de terceros con interés directo en la controversia, aumentar la transparencia y facilitar la inclusión de miembros con un perfil técnico.

En este sentido, la UE como actor global y como potencia comercial de primera magnitud está iniciando un complejo proceso destinada compatibilizar las normas sobre comercio internacional con el desarrollo sostenible. Así, aunque el proceso se encuentra solo en sus primeras fases, a través de la renovada Política Comercial Común, la UE ha concluido y está negociando acuerdos comerciales y de inversión que incorporan el principio de desarrollo sostenible e impulsan la implementación de la Agenda 2030. ■



Localizando la Agenda 2030: La contribución de las comunidades y las entidades locales

Pablo José Martínez Osés

Director General de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)

En primer lugar les ruego me permitan explicar brevemente qué es la UCCI, Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica. Esta entidad fue una idea original de Enrique Tierno Galván, el primer alcalde de Madrid en democracia. Esta entidad reúne a 29 ciudades del ámbito iberoamericano, la inmensa mayoría capitales, aunque algunas de ellas no lo son. A partir del año 2015, con la entrada en el gobierno de Ahora Madrid, esta entidad modifica su estatuto fundacional y añade tres objetivos nuevos a su misión. El principal es la promoción e implementación de la Agenda 2030 en sus ciudades. Instauraba además la cooperación entre las ciudades socias como mecanismo de relación básico. Por último se determinó que las cuestiones relacionadas con la formación y la gestión del conocimiento pasarían a ser base de trabajo fundamental en la entidad. Todo esto cristalizaba en la propuesta UCCI 2030, que suponía formular una estrategia de implementación de los ODS en las ciudades socias. Esta estrategia busca hacer una apuesta muy fuerte por la participación de cada país donde están las ciudades socias en tanto “nichos” donde estas ciudades se incardinan. Y además busca crear una estrategia como red de ciudades, estrategia compartida para conformar un espacio y una propuesta internacional eficaz y diferente a la lógica interestatal.

Sin embargo una de las primeras cuestiones que plantean algunos alcaldes y alcaldesas de ciertas ciudades es: ¿por qué debo ocuparme yo de la Agenda 2030, es competencia realmente mía? Todo esto en una asociación como UCCI, con una heterogeneidad muy grande de socios y diferencias entre las competencias que cada ciudad tiene, que depende de cuánto haya avanzado el proceso de

descentralización política y administrativa en sus respectivos países, que en el caso de América Latina presenta notables diferencias entre países. En este contexto es necesario explicar por qué la Agenda 2030 tiene que ver con las políticas locales cuando es un compromiso adquirido y firmado por los jefes de estado y de gobierno de los países. La primera respuesta es considerar que el conjunto de los desafíos del desarrollo internacional presentan, por su naturaleza, un carácter transnacional, y requieren de colaboración multilateral y multinivel para hacerlos frente. Si no, no será posible afrontarlos.

En efecto, la Agenda 2030 apela a tres transformaciones fundamentales que afectan a todos los territorios y muestran las interdependencias de las problemáticas. La primera de ellas es la transformación ecosocial, que tiene reflejo en la necesidad de transformación de los modelos de producción y consumo de bienes. La Agenda se crea en el momento actual, que es el momento en que mayor grado de conciencia global sobre lo insostenible del modelo de desarrollo hemos adquirido. Hay autores que ya nos hablan de Antropoceno como la nueva era “geológica”. Los cambios en el clima, la biodiversidad y la orografía terrestres causados por el ser humano son ya tan grandes, que son el principal factor de cambio de nuestro planeta. Por primera vez en la historia la actividad humana hace cambiar al mundo de forma más rápida y acusada de lo que lo hace el mundo por sí mismo. Todo este contexto es conocido por las ciudades y las ciudades deben y pueden hacer reformas para enfrentarlo y de hecho lo hacen. Por ejemplo, los límites a la polución y al movimiento de vehículos privados. La segunda transformación es la democrática. El recorrido de la multilateralidad transnacional desde la Sociedad de Naciones en adelante nos da idea de cómo, con sus retrocesos, la idea de un gobierno mundial, muy poco a poco, crece en el mundo. Aun así, estos órganos de gobierno mundiales no son suficientes en sí mismos para enfrentar todos los desafíos de la Agenda 2030. Por ello hay que apelar a nuevos multilateralismos, nuevos actores, etc. Y por supuesto también los actores locales deben formar parte de los nuevos mecanismos de gobernanza global que están por generar. El tercero de los desafíos es el de la igualdad y equidad entre grupos sociales en términos de valor social, pero también en términos de renta. Frente a esto hay procesos en marcha muy marcados de concentración de renta y propiedad. En sistemas de desregulación de mercados como los que tenemos los procesos de concentración desmesurada de la propiedad son una amenaza para la democracia y para la transformación de la sociedad en términos de igualdad. Y todo esto, trasladado a las ciudades, se concreta en trabajos por la gestión de residuos, mejora de la calidad del aire, participación y gobierno abierto, políticas feministas y redistribución de la renta vía impuestos (muy limitados por sus competencias) de los gobiernos locales. Y estas son las cuestiones que las ciudades están afrontando en estos momentos cuando emprenden sus propias estrategias de implementación de la Agenda 2030 en su ámbito local.



Pero la Agenda también tiene sus contradicciones, y tiene sus dificultades provenientes sobre todo de las sensibilidades tan diferentes que tienen los países firmantes de la misma, con sus desiguales intereses. Podemos señalar algunos. En primer lugar, la Agenda carece de referencias territoriales. Está concebida en el “espacio”, en la generalidad del planeta. El reto es aplicar un enfoque territorial o, como muchos la denominan, hay que realizar la localización de los objetivos de desarrollo sobre el territorio. El riesgo es copiar y pegar y pretender que funcione. Pero eso no es realista ni tiene utilidad, para territorializar hay que reinterpretar los desafíos en función de cómo se expresen estos en cada lugar y cuáles sean las causas. Por otro lado, la Agenda no explica cómo hacer, sino que planea metas. No se tienen en cuenta las diferencias de poder de los múltiples actores que interactúan en una sociedad o sobre un territorio generando dificultades o soluciones. Es preciso observar las diferencias teniendo en cuenta que todos los actores tienen responsabilidades compartidas pero diferenciadas en función de sus capacidades, y a esta distribución de las obligaciones no responde la Agenda. La principal dificultad no es solo sentar juntos a todos los actores, que ya cuesta, sino que se pongan de acuerdo en las prioridades. ¿Qué debe afrontarse en primer lugar?

Para superar estas contradicciones y emprender una acción local realmente transformadora para responder a los desafíos actuales, emerge el concepto de coherencia de políticas con el desarrollo sostenible. La coherencia de políticas significa que todas las políticas públicas sin excepción deben estar atravesadas por los principios y objetivos que propone la Agenda 2030. Esto dicho así para la práctica política actual es revolucionario. En todo el mundo hoy en día, la eficacia de la práctica política económica se mide en función del crecimiento del PIB que generen sin tener en cuenta los impactos que esas políticas tienen en cuestiones como la sostenibilidad ambiental o el cuidado del medio ambiente. Y no solo hay que revisar las políticas a la luz de los ODS sino, lo que es mucho más difícil, asumir las reflexiones y las transformaciones que se derivan de esta revisión. Una de las primeras conclusiones de esta revisión supone que hay que dejar de hacer determinadas cosas. Habrá políticas que hay que dejar de hacer aunque no dispongamos de una alternativa clara, tan solo para evitar seguir deteriorando los ecosistemas que soportan toda la vida o seguir generando muros de exclusión a cada vez más grupos de población, que es lo complicado. Esto es algo muy difícil de conseguir porque la práctica política y las inercias de las administraciones tienen mucho peso en lo cotidiano.

Por último, sin olvidar la que he denominado transformación democrática, es crucial asumir la centralidad de los espacios de empoderamiento ciudadano que son imprescindibles para el avance de la Agenda. Entre las mejores experiencias de los últimos años, muy notables en algunos espacios locales, están las de grupos y colectivos que están contribuyendo simultáneamente a realizar una crítica a los modelos insostenibles actuales y a poner en marcha formas de pensar y de actuar alternativas. Es preciso mencionar al menos tres corrientes interrelacionadas que están suponiendo las mejores sacudidas para poner en marcha las transformaciones. La primera es el feminismo concebido no solo como la articulación de las mujeres contra la violencia machista, sino como una apuesta por concebir una economía feminista, una economía de cuidados que pone en valor la actividad no monetarizada e invisibilizada hasta ahora pero imprescindible para cualquier sociedad, una economía social y solidaria sostenible que modifica aquella actividad económica orientada exclusivamente por su contribución al PIB como ídolo de nuestro tiempo. La segunda es el ecologismo. Un movimiento muy relevante en la actualidad, por su capacidad de mostrar que la realidad y los procesos de desarrollo son multidimensionales, con múltiples enfoques o interpretaciones, que ponen de manifiesto que la política pública debe asumir formalmente los límites que imponen los ecosistemas a la actividad humana. Y, la tercera, los movimientos de defensa de los derechos humanos, derechos humanos que por cierto en los ODS ocupan un lugar muy pequeñito para la centralidad que tienen. La aspiración que nos reúne es proporcionar modelos de desarrollo sostenible transformados de tal manera que puedan ser extensibles y universalizables a todos los habitantes del planeta. ■

Localizando la Agenda 2030: La contribución de las comunidades autónomas y las entidades locales

Mercedes Sánchez Salido

Subdirectora de Relaciones Internacionales y Proyectos Europeos de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

“Los alcaldes de todas las partes del mundo se reconocen entre ellos, y esta es la esperanza futura para una Agenda 2030 con unos gobiernos locales unidos”

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es la asociación de ámbito nacional que representa a más de 8.126 gobiernos locales en España, es decir, la práctica totalidad de los mismos. Es una institución de derecho privado, pero declarada de utilidad pública por el Consejo de Ministros. Es el interlocutor reconocido frente al Gobierno como el representante de los intereses de los gobiernos locales y el defensor de la autonomía municipal. Con los ODS, por primera vez los gobiernos locales son un actor protagonista. Frente a unos ODM donde los municipios eran tutorizados, tenían un papel secundario, con los ODS los ayuntamientos están reconocidos en el articulado de la Agenda 2030. Tienen cosas que contar y están en el centro de la acción. Este es un salto importante y definitivo en la nueva Agenda.

Es importante destacar que el papel de los gobiernos locales tiene que tener un apoyo inevitable, y este es el compromiso político. La Agenda nos dice que no hablemos de departamentos, sectores, que tenemos que hacer una apuesta global. Y ello supone además que tenemos que replantear nuestra vida diaria, cada gesto. Y este es el modelo que proponen las agendas de los municipios, replantear los gestos cotidianos y no dejar a nadie atrás. Los planes urbanísticos, de igualdad, la lucha contra la pobreza infantil, ya son Agenda 2030. Luego los gobiernos locales ya hacen Agenda 2030, desde hace tiempo.

En todo caso desde los gobiernos locales los retos son:

- Aunque ya se han dado cuenta que son un nivel de gobierno que ya trabaja en esto, tienen que ordenar su estrategia.
- Tienen una responsabilidad, que es compartida, pero tienen que articularse con todos los niveles de gobierno.

Ahora mismo hay muchísimos ayuntamientos que ya han incorporado una propuesta, como hacemos para llegar a la inmensa mayoría de ellos. Es importante adoptar estrategias, pero tiene que ser una estrategia interna, propia, transversal.

En otro orden de cosas, el cumplimiento de la Agenda 2030 tiene que plantearse de forma abierta. Se pusieron en marcha desde la FEMP los diálogos multiactor y multinivel convencidos de que esto era una cuestión prioritaria. Para ello la FEMP trata de articular al sector privado, las entidades locales, entidades internacionales, otras redes de gobierno locales, la conferencia de rectores, etc. Es imprescindible reforzar este trabajo multinivel y todo ello se trasladó al gobierno de España. Aun así, es necesario establecer modelos que sean escalables. No tienen los distintos actores la misma importancia, ni capacidades, ni potencialidades, pero las acciones que sirven para unos deben de poder ser adaptables.

Hay un tema, que es el de la despoblación, que es fundamental abordarlo. Las ciudades necesitan a los pueblos y a la inversa. La Agenda dice que no se puede dejar a nadie atrás. También en España. Tiene que haber una política de cohesión territorial que permita que esta España vaciada no lo sea. Las ciudades intermedias ahí tienen un papel fundamental. Las ciudades más grandes no pueden asumir toda la migración interior que no cesa. Pero las ciudades intermedias permiten ser un cauce de comunicación entre rural y urbano y tienen un importante papel en el cumplimiento de la Agenda 2030. La localización de la Agenda tiene en estas poblaciones un motor de aceleración muy importante. De otro lado, los medios de comunicación tienen un papel muy importante también, que debe ser reforzado, aunque es cierto que en España, en general, están actuando de forma adecuada, están divulgando, que debe ser su cometido.

Para finalizar, hay que señalar una serie de cuestiones de gran interés. La colaboración entre asociaciones de municipios debe ser algo muy natural, y algo que la FEMP pone en marcha continuamente. De hecho se ha trabajado específicamente esto, la búsqueda de alianzas. Un municipio de España, muchas veces, tiene tanto en común con un municipio de Latinoamérica como de África, comparten problemáticas y esperanzas. Los alcaldes se reconocen entre ellos, aunque estén en lados muy distintos del mundo. Y esta cercanía permite y da esperanzas para que en los ODS, los municipios sean un enorme y poderoso motor de cambio. El otro gran tema final es el financiero. Es muy importante. Tiene que haber presupuestos para la Agenda, específicos, también en los gobiernos locales. Y tiene que haber redistribución y unos presupuestos que lo permitan. Y para todo ello hay que llegar al corazón de los gobiernos, los locales y los que no lo son. Y este corazón es el presupuesto. ■

La economía regenerativa. Crecimiento verde para implementar el ODS 15. El principal papel del patrimonio natural ante el cambio climático

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
(Acreditada titular). Universidad Autónoma de Madrid

Los terrenos forestales desempeñan un papel principal ante los desafíos del Cambio Climático, así como para el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales. La gestión sostenible de los montes es vital para facilitar el cambio que haga frente a los principales desafíos a los que nos enfrentamos como consecuencia del Cambio Climático y fundamental para que los montes sean resilientes frente a las amenazas de un medio que está cambiando con rapidez, en gran medida, a causa del Cambio Climático. Del mismo modo, unos montes gestionados de forma sostenible pueden desempeñar un papel muy relevante en el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales. Desde este presupuesto, en el presente trabajo se analizan las reformas introducidas por la Ley 21/2015, de modificación de la Ley estatal de Montes así como en los Planes de Desarrollo Rural financiados por el FEADER durante el periodo 2015-2020 y ello sin desatender las posibilidades que la PAC ofrece a los montes también en el Pilar I (pagos directos). La perspectiva de este análisis se realiza desde el esquema Pago por Servicios Ambientales (PSA), que representan una valoración de servicios que nos proporciona la naturaleza y que estaban fuera del mercado.

1. La gestión forestal como instrumento integrador clave ante el cambio climático, la despoblación rural y los incendios forestales. Los ODS y la COP 21.

La gestión forestal sostenible es la mejor opción para prevenir y reducir el efecto de los incendios forestales, conservar el patrimonio natural y desarrollar actividades económicas compatibles con el medio ambiente que al mismo tiempo contribuye a la lucha contra el Cambio Climático al mismo tiempo que fija población en el ámbito rural¹.

En la nueva y vigente organización estatal este enorme potencial de los montes como factor de desarrollo rural queda patente en el organigrama del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que inserta la política forestal como Subdirección General dentro de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Política Forestal. No obstante, ha de señalarse que la ubicación de lo forestal en la Administración General del Estado durante los pasados 20 años ha sufrido de demasiados vaivenes (Agricultura, Medio Ambiente, Agricultura y Medio Ambiente). Desde el año 2008 hasta este último cambio de Gobierno se encontraba en un Ministerio que aunaba las políticas sobre la agricultura y el medio ambiente con competencias sobre los elementos clave relevantes para la política forestal como desarrollo rural, aguas, medio ambiente, biodiversidad y agricultura en la forma de un departamento de la vida como se ha denominado en otros países (A, UK, DK). Hoy en día se ha vuelto a separar de las competencias sobre medio ambiente cuando el reto tendría que ser, muy al contrario, ahondar para sacar pleno partido del potencial de un Departamento Ministerial tanto con competencias sobre agricultura y montes como sobre medio ambiente, biodiversidad, aguas, entre otras. Es decir, integrar en una misma Dirección General las competencias de desarrollo rural y política forestal, las de biodiversidad así como de Parques Nacionales. Ello permitiría abordar de forma integral las cuestiones que afectan al territorio forestal.

Los terrenos forestales ocupan un 54% de la superficie de España (27 millones de ha). Esta superficie ha venido aumentado a un ritmo de más de 180.000 ha/año en los últimos 25 años (el mayor ritmo de toda la UE) tanto por acción (replantación forestal, forestación de tierras agrícolas) como por la expansión espontánea de los bosques consecuencia del abandono rural. Estos datos colocan a España en segunda posición en el ranking verde del continente, que encabeza Suecia.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, con casi tres millones de hectáreas de bosque, se mantiene como la Comunidad Autónoma con más superficie

1 Vid. GÓMEZ-ZAMALLOA, M.G: Políticas forestales y desarrollo rural: visión desde la UE, Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales, núm. 39, 2015, págs. 29 a 34.

forestal arbolada, si bien la que cuenta con mayor proporción de bosques es el País Vasco, donde ocupan el 55% de su territorio. Más del 30% del terreno de monte privado de Castilla y León se encuentre sin explotar y, en la mayoría de los casos, en una situación de total abandono.

Dos terceras partes de estos terrenos pertenecen a más de 2 millones de ciudadanos o colectivos privados, mientras que el otro tercio son públicos, ubicados en zonas de montaña y principalmente propiedad de ayuntamientos. A pesar de que en las últimas décadas algo se ha avanzado en la implantación de la gestión forestal sostenible pero aún quedan muchas áreas con terrenos forestales abandonados por diversas causas; carencia de ingresos para mantenerlos o propiedades colectivas de imposible identificación de sus titulares por pérdida del tracto sucesorio, además de un minifundismo muy acusado en la mitad norte, que dificulta extraordinariamente la gestión.

Debería hacer esfuerzos para conseguir que los bosques españoles sean gestionados y rentables, lo que fijaría la población rural. A ello puede contribuir la creación del Consejo Forestal Nacional, como órgano consultivo en materia de montes y políticas forestales, que permita dar al Estado una respuesta sobre la realidad de los montes (previsto en la Ley 21/2015, de modificación de la Ley 43/2003, de Montes) y aprobado por Real Decreto 1269/2018, de 11 de octubre, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Forestal Nacional.

Que tengamos montes más extensos y poblados, que indudablemente supone una ventaja estratégica de futuro en la lucha contra el Cambio Climático (desde la mitigación y adaptación), no significa que presenten un estado de salud adecuado. El escenario de Cambio Climático en que nos encontramos no favorece su conservación, especialmente si no se gestionan de la forma correcta. Sirvan como muestra el análisis de la defoliación de nuestros montes, que desde 1986 observa anualmente la Red Europea de Seguimiento de Daños en los bosques, y que muestra un incremento notable en la pérdida de cobertura foliar del arbolado, o la virulencia de los grandes incendios forestales, agravada por la estructura cada vez más continua y densa de la cubierta forestal.

Así queda patente también en el Informe sobre el estado de los bosques mediterráneo se laborado por la FAO y el Plan Bleu y presentado en noviembre de 2018. En el que se señala que el área de bosque mediterráneo ha aumentado en un 2 por ciento entre 2010 y 2015, lo que se traduce en un incremento de 1,8 millones de hectáreas (aproximadamente el tamaño de Eslovenia). Pero el estudio advierte que los bosques del Mediterráneo también se han visto seriamente afectados por la degradación y están cada vez más amenazados por el cambio climático, el crecimiento demográfico, los incendios forestales y la escasez de agua.



Se señala en el informe que la degradación de los bosques en el norte del Mediterráneo se debe principalmente al abandono de la tierra y los incendios, unido al Cambio Climático, que sigue siendo la amenaza más importante para todos los bosques mediterráneos. El aumento de las temperaturas, los patrones de lluvia irregulares y las sequías más prolongadas alterarán significativamente la cobertura y distribución de bosques y árboles en los próximos años. Por ejemplo, cuando los árboles intentan resistir las sequías, agotan sus reservas de carbono y producen menos carbohidratos y resinas, que son esenciales para su salud. Esto ya ha provocado una disminución o la muerte de robles, abetos, piceas, hayas y pinos en España, Francia, Italia y Grecia, y de los cedros del Atlas en Argelia. La escasez de agua y la erosión del suelo son especialmente dañinas para los bosques mediterráneos, ya que los suelos son más delgados y pobres que en otras regiones. Los expertos afirman que la extracción sostenible de madera ayudaría también a combatir la principal amenaza de nuestros bosques, la sequía.

Los incendios forestales siguen representando una amenaza importante. Aunque la cifra de incendios ha disminuido en el norte y noreste en las últimas décadas, el número de incendios de mayor extensión (que afectan a más de 500 hectáreas) ha aumentado. El informe prevé que esta tendencia continúe: habrá en general menos incendios, pero de mayor envergadura.

Al respecto ha de señalarse que el año 2018 ha concluido como el mejor del siglo en materia de incendios forestales y el segundo desde que hay registros (1.961), con un total de 25.162 hectáreas afectadas. Solo es mejor la cifra correspondiente al año 1963, cuando se quemaron 22.679 hectáreas, según datos del

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Por detrás de 2018, el tercer mejor año en cuanto a incendios, con 31.398 hectáreas, fue 1964.

Ha de afirmarse que en materia de incendios forestales mejor es invertir en prevención a través de la inversión en una gestión forestal sostenible (el monte rentable no arde) que en extinción y restauración forestal del monte incendiado, que, hoy por hoy, sigue siendo la principal inversión que se destina al monte en los Presupuestos Generales del Estado y en los Presupuestos Autonómicos. Se malgasta dinero público en la extinción que serviría más en la gestión de los montes. Los incendios forestales no son un problema de medios de extinción, es la situación de continuidad y acumulación de vegetación bajo estrés hídrico en la que se encuentran nuestros montes. Por ello se hace verdaderamente urgente un cambio de paradigma en la gestión de incendios forestales y la experiencia y el conocimiento científico apuntan a la gestión del paisaje como única alternativa con garantías. El calentamiento global y el aumento de la presión turística han aumentado el riesgo de incendios. A todo ello hay que sumar otro incremento del riesgo propiciado por lo que se conoce como la «paradoja de la extinción de incendios»: cuantos más incendios se evitan más crece el material combustible con el que alimentar el fuego. Y de hecho el número de incendios ha ido descendiendo significativamente en los últimos años pero los incendios forestales que se producen son de grandes dimensiones (GIF). En definitiva, ante el grave reto que tenemos planteado existen dos alternativas, seguir apagando los fuegos, que no es otra cosa que limitarse a gestionar la emergencia y que siempre nos acabará atrapando, o gestionar la vegetación para que sea mucho menos proclive a favorecer grandes incendios.

Como se ha señalado, los bosques son cruciales en la lucha contra el cambio climático al constituir el único sumidero gestionable. Más allá de reducir sus propias emisiones es el único sector que puede compensar las de otros. Hoy, el crecimiento del stock forestal compensa el 20% del total de emisiones de CO₂ de España, además de importantes beneficios climáticos adicionales por almacenaje temporal gracias al uso de productos forestales de larga duración, sobre todo madera en la construcción, y por la sustitución de materias primas y energías no renovables.

La madera, el corcho y la resina constituyen los materiales más ampliamente disponibles para la transición hacia la bioeconomía, capaces de sustituir en la construcción, industria química o energía materias primas no renovables. El uso de la biomasa de origen forestal es una oportunidad única para la reducción del riesgo de incendios, creación de empleo, mitigación del cambio climático y reducción de la dependencia energética exterior.

Los bosques son el tipo de uso más eficiente en la preservación del suelo, especialmente en caso de suelos ubicados en laderas, base de todo el ciclo de vida. Reducen los riesgos de todo tipo de catástrofes como inundaciones, corrimientos de tierra, aludes, etc. Regulan el ciclo hídrico, asegurando recursos de alta calidad,

evitando el aterramiento de embalses, protegiendo infraestructuras y favoreciendo la infiltración del agua. Recuperando y manteniendo los bosques nos adaptamos al cambio climático y luchamos contra la desertificación y la erosión.

Una buena parte de la biodiversidad terrestre se encuentra en los espacios forestales, cuyas estructuras serán claves para su riqueza y resiliencia. La preservación de la biodiversidad es no solo un mandato ético plenamente asumido sino una estrategia eficaz para la adaptación al cambio climático y para la diversificación turística.

Los bosques ofrecen el marco inigualable de calidad paisajística para las áreas residenciales y vacacionales así como para el recreo y la actividad física saludable. Los bosques periurbanos son clave para regular el clima local y mejorar la calidad de vida de la población urbana.

Todas estas aportaciones no se producen de forma espontánea, sino que el estado de los montes y su resiliencia ante impactos dependen de la gestión forestal aplicada por los propietarios y gestores forestales. Todas estas aportaciones o funciones que ofrecen los montes es lo que se denomina multifuncionalidad del monte o plurifuncionalidad del monte.

Esta multifuncionalidad que ofrecen los montes les otorga un papel principal en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que fueron aprobados por la Asamblea General, el 27 de septiembre de 2015, en el marco de la Agenda 2030², así ha sido constatado en la reunión del Comité Forestal en la FAO el 16 de julio de 2018, en la que se ha afirmado que proteger y gestionar de forma sostenible los bosques del planeta es crucial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De acuerdo con el Informe publicado recientemente de la FAO *El estado de los bosques del mundo 2018*, que incluye un análisis exhaustivo de los vínculos entre los ODS y los bosques, en el que se destaca que «la seguridad alimentaria, la agricultura y los bosques no pueden ya abordarse de forma aislada» y que «Los bosques son esenciales para cumplir los objetivos de la Agenda 2030, que van desde la lucha contra el cambio climático hasta la conservación de la biodiversidad, la reducción de las desigualdades y la mejora de los hábitats urbanos».

2 Los «Objetivos de Desarrollo Sostenible» (ODS), que vienen a reemplazar, o más bien, potenciar los «Objetivos de Desarrollo del Milenio», fueron aprobados por la Asamblea General el 27 de septiembre de 2015, en el marco de la «Agenda para el desarrollo después de 2015» y se proyectan hasta el 2030. Dentro de sus ambiciosos los objetivos propiamente ambientales, se inserta el objetivo 15 que lleva como título «Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica». Los 17 nuevos objetivos pretenden no solo mitigar los problemas que atañen a los países y grupos poblacionales más vulnerables y desfavorecidos, como ocurría en los Objetivos del Milenio, sino que se persigue su erradicación desde la base del problema, indicando e iniciando el camino hacia la sostenibilidad a escala mundial. Para profundizar en este tema, véase GÓMEZ SAL, A.: El derecho a la tierra. La sostenibilidad como puente entre los derechos humanos y la naturaleza, *Revista Ambienta*, núm. 113, 2015, págs. 18-27.

Esta clave multifuncional de los montes ha quedado también patente en el Acuerdo de París sellado en la «XXI Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático», celebrado en diciembre de 2015³ (ratificado por la UE mediante Decisión (UE) 2016/590 del Consejo, de 11 de abril de 2016, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco

3 Por su parte, en el Acuerdo de París, sellado el 12 de diciembre de 2015, en la *XXI Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, por fin el papel de los bosques en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocido. Un gran paso habida cuenta que el Protocolo de Kioto no fue tan propicio para los bosques asignando un discreto y limitado papel a los mismos, que se circunscribía a *compensar* emisiones en los sumideros forestales nacionales, que la UE restringe al 2% sobre las emisiones totales del año base y a desarrollar proyectos MDL forestales-hasta un máximo del 1% de la emisión total del año base, mientras los MDL no forestales podían alcanzar el 20%, solo de forestación y reforestación.

La importancia asignada a los ecosistemas para capturar y almacenar carbono es manifiesta y se proyecta directa o indirectamente a lo largo de las páginas del actual Acuerdo vinculante.

El éxito del Acuerdo depende de la contribución de cada país para reducir sus emisiones que deben ser explicitadas en sus planes nacionales ahora llamados Contribuciones Nacionales Planeadas (CNP) o Prometidas (INDC, en inglés). Los ecosistemas forestales, especialmente los bosques, serán una parte importante en muchos de estos CNPs que deben ser actualizados cada 5 años.

Casi 80 países han identificado el sector forestal para sus CNPs y un tercio de los líderes mundiales que han asistido a la COP21 han nombrado en su intervenciones a los ecosistemas forestales y han prometido recursos financieros para los planes de acción forestal, entre ellos Alemania, Noruega y Reino Unido, que han comprometido públicamente 5000 millones de dólares para el periodo 2016-2020. Y lo que es muy relevante, la iniciativa REDD+ ha sido institucionalizada y se implementa con la creación de un centro internacional específico y sus correspondientes recursos en Panamá. Esta inclusión explícita de REDD+ reconoce un buen número de años de trabajo y las aspiraciones de determinados gobiernos, sociedad civil y ONGs para encontrar vías que incentiven a los países para reducir la deforestación y la degradación de los espacios forestales y conserven los bosques.

El Preámbulo del Acuerdo de París subraya la *importancia de conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero mencionados en la Convención*.

La sección financiera de la Decisión de la COP21, comprendida dentro del *Apartado III. Decisiones para hacer efectivo el Acuerdo*, 55. «Reconoce la importancia que revisten los recursos financieros adecuados y previsibles, incluidos los pagos basados en los resultados, según proceda, para la aplicación de enfoques de política e incentivos positivos destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y promover la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono, así como para la aplicación de enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques, a la vez que se reafirma la importancia de los beneficios no relacionados con el carbono que llevan asociados esos enfoques, alentando a que se coordine el apoyo procedente de, entre otras, las fuentes públicas y privadas, y tanto bilaterales como multilaterales, por ejemplo el Fondo Verde para el Clima, y fuentes alternativas, de conformidad con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes».

Por su parte, el artículo 5 del Acuerdo dice textualmente:

«1. Las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y reservorios de gases de efecto invernadero a que se hace referencia en el artículo 4, párrafo 1 d) de la Convención, incluidos los bosques. 2. Se alienta a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar, también mediante los pagos basados en los resultados, el marco establecido en las orientaciones y decisiones pertinentes ya adoptadas en el ámbito de la Convención respecto de los enfoques de política y los incentivos positivos para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo, así como de los enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques, reafirmando al mismo tiempo la importancia de incentivar, cuando proceda, los beneficios no relacionados con el carbono que se derivan esos enfoques». Parece que en ambas disposiciones se está pensando en la implantación de Sistemas de Pago por Servicio Ambiental (PSA).

de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y ratificado por España el 11 de enero de 2017), por fin el papel de los bosques en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocido (el sector forestal es el único sector expresamente mencionado en la COP 21, art. 5). La importancia asignada a los ecosistemas forestales para capturar y almacenar carbono es manifiesta y se proyecta directa o indirectamente a lo largo de las páginas del Acuerdo vinculante.

En 2018 se celebró la Cumbre del clima (COP 24) de Katowice (Polonia), fijada para los días 3 al 14 de diciembre (aunque se extendió hasta el 15) en la que se aprobó el libro de reglas que permitirán aplicar el Acuerdo de París contra el cambio climático (COP 21). Dichas reglas se centran en cómo verificar que estas metas se cumplen a partir de 2023, siguiendo las directrices del IPCC en esta materia. Cada dos años, los países presentarán un informe detallando sus acciones climáticas, que será evaluado por expertos, pero sin tener la posibilidad de aplicar sanciones. Este marco de transparencia común permitirá valorar los esfuerzos de lucha contra el cambio climático.

El documento consensuado en Katowice incluye una referencia al Informe Científico del Comité de expertos de Naciones Unidas (IPCC, por sus siglas en inglés) que apela a la importancia de acometer cambios «urgentes y sin precedentes» para limitar el aumento de la temperatura del planeta a 1,5 grados, tras una gran controversia que amenazó con frustrar la cumbre en Polonia.

Ha de subrayarse que en la COP 24 se han aprobado tres importantes declaraciones sobre transición justa, movilidad eléctrica y bosques.

2. El sistema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA).

Reorientar el actual modelo de desarrollo requiere la adopción de un sistema que integre de un modo equilibrado las dimensiones económica, social y ambiental, con el objeto de medir adecuadamente el progreso y el bienestar de la sociedad. De esta forma se lograría resolver el dilema entre crecimiento económico y protección ambiental⁴. Aún no ha sido resuelto dicho dilema; sin embargo, ambos conceptos se han empezado a integrar. Esta integración ha venido dada a partir de la integración de la variable ambiental en las políticas económicas, como cristalización del principio de la conjugación de la variable ambiental en las políticas sectoriales. Esto ha dado lugar a que los objetivos de la política ambiental y los de otras políticas, como la económica, se potencien recíprocamente.

Según los autores expertos en la materia, la importancia de valorar los costes ambientales (la contaminación o externalidades negativas) y las externalidades

4 A raíz de la *Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible*, de 4 de septiembre de 2002 (párrafo 5), se establece que el *desarrollo sostenible* se integra por tres pilares interdependientes y sinérgicos: desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental. Estos componentes del concepto se ha venido traduciendo en el triple concepto de la sostenibilidad: *la sostenibilidad ambiental, económica y social*.

ambientales positivas desde la economía, constituye hoy en día la pieza clave para una estrategia eficiente en materia de protección ambiental⁵.

Una gestión sostenible de los recursos naturales tiene que considerar el valor de todos estos bienes y servicios ambientales que proporcionan, que debiendo ser tenidos en cuenta tanto en la planificación social como en los procesos de decisión, nacionales y mundiales. La valoración de los *servicios ambientales* o de las *externalidades ambientales*⁶ de los recursos naturales, y en especial, de los ecosistemas, es un paso importante hacia un modelo de economía verde y desarrollo sostenible.

La *Evaluación del Milenio*⁷ definió los *servicios ambientales* como «los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas». A su vez, distingue cuatro grandes categorías de servicios ambientales: 1) los servicios de aprovisionamiento tales como los alimentos o el agua; 2) los servicios de regulación como el control de las inundaciones o la fijación de dióxido de carbono por parte de los organismos vegetales; 3) los servicios culturales como los beneficios espirituales o recreativos que ofrece la naturaleza; y 4) los servicios de soporte o esenciales como el ciclo de los nutrientes que garantizan las condiciones para permitir la existencia de formas de vida complejas en la Tierra.

Para la internalización de las externalidades ambientales se han venido utilizando diferentes instrumentos económico-jurídicos: como la aplicación del principio «quien contamina paga»; y la utilización de ayudas públicas y la aplicación de diferentes instrumentos económicos (mecanismos comerciales o financieros). La mayoría de las políticas públicas ambientales combinan diferentes tipos de instrumentos⁸. Pero hay que subrayar que dentro de la categoría de instrumentos económicos, además de los «tradicionales» que se acaban de mencionar, la figura que en la actualidad está tomando relevancia para la conservación ambiental es el llamado *Pago por Servicios ambientales* (PSA)⁹. Los PSA atienden tanto a los bienes ambientales como a los servicios ambientales que estos proveen. A partir de los PSA los servicios de la naturaleza, que antes se hallaban excluidos de un

5 Uno de los primeros trabajos en esta materia en España fue CANO CAPURRO, A.M. y CABELLO GONZÁLEZ, J.M.: La valoración e internalización de los costes ambientales, *Cuadernos* 29 (2011), págs. 57 a 86.

6 En la doctrina económica, desde los años 1920 (PIGOU) se viene manejando el concepto de externalidad positiva entendido como un efecto externo o una materia en la que un sujeto «A» realiza una acción positiva en el bienestar de otro sujeto «B», sin que exista una compensación del mercado.

7 *Millennium Ecosystem Assessment*, 2003.

8 Sobre este tema, vid. *in totum*, el interesantísimo trabajo de GARCÍA LÓPEZ, T.: La internalización de las externalidades ambientales: técnicas y opciones para el diseño de políticas públicas ambientales, *Cuadernos Críticos de Derecho*, núm. 2, 2011, págs. 1 a 22.

9 Se realiza un completo y profundo estudio de los PSA en PASCUAL, U. y CORBERA, E.: Pagos por servicios ambientales: perspectivas y experiencias innovadoras para la conservación de la naturaleza y el desarrollo rural, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 228, Monográfico dedicado a «Pagos por Servicios Ambientales y Desarrollo Económico: perspectivas y retos» (2011), págs. 10 a 51.



intercambio o posible mercadeo, se incorporan al mercado, vinculándose al sistema de precios, y por tanto dejan de ser percibidos como dones gratuitos de carácter público. Por todo ello, los PSA representan una valoración o puesta en valor de los servicios que nos proporciona la naturaleza.

2.1. El sistema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA).

Instrumento para internalizar en la economía las externalidades positivas y negativas de los Servicios Ambientales (SA).

El Pago por Servicios Ambientales son soluciones de mercado que han sido propuestas en un principio desde el ámbito de la economía ambiental¹⁰.

El PSA tiene su raíz en el principio de Derecho ambiental «quien contamina paga»¹¹ y parte del concepto teórico de que los bienes pueden ser explotados directamente en actividades económicas, pero además pueden proveer servicios ambientales a los esquemas productivos. En las zonas prósperas del planeta la ecología se ha convertido en un instrumento para regular la producción, mientras

10 Esta rama de la economía se ha preocupado por la explotación de los recursos naturales, pues sin ellos, los procesos de producción de riqueza y el consumo de las sociedades actuales no serían posibles, vid. CATRO VALLE, CM: *Análisis del marco jurídico institucional para establecer Mecanismos de Pago de Servicios Ambientales*, Fundación Vida, diciembre 2010.

11 Principio nacido en la OCDE en 1972. Establece este principio que los costos provenientes de la prevención y lucha contra la contaminación deben ser asumidos y solventados por quien produce la contaminación y no por la colectividad social en su conjunto. En lo referente a la regulación de este principio ha de tenerse en cuenta la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incorporada al Derecho interno español por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiental, y desarrollada parcialmente por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre.

que en las zonas deprimidas, la actividad del medio ambiente ha sido vista como una salida para el déficit económico.

Los PSA se alejan de los esquemas de subsidio de carácter unilateral de los costos ambientales¹², teniendo, por el contrario, un carácter negociado o bilateral propio del contrato.

La idea central del PSA es que los beneficiarios externos de los Servicios Ambientales paguen, de manera directa, contractual y condicionada, a los propietarios y trabajadores locales por adoptar prácticas que aseguren la conservación y restauración de ecosistemas.

La definición más extendida de un esquema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) es la de un contrato voluntario¹³ entre un proveedor de uno o varios servicios ambientales explícitamente definidos (o un uso de la tierra que asegure dicho servicio) y un beneficiario que retribuye por ellos (un comprador), y se retribuye solo si estos servicios ambientales son efectivamente provistos –principio de condicionalidad–¹⁴ y si son adicionales a los ya existentes antes de implantar el PSA (adicionalidad)¹⁵.

Ha de señalarse que el elemento más importante de los PSA es su condicionalidad. La condicionalidad implica recibir los pagos (incentivos económicos) en la medida que los participantes alcancen los objetivos determinados por el programa de PSA en cuestión. La condicionalidad representa pues, un contrato entre el proveedor de servicios ambientales y el que paga por estos, recayendo el riesgo en los proveedores u oferentes del servicio¹⁶.

El uso eficiente de nuestros recursos naturales, de nuestro Capital Natural (CN)¹⁷, es enormemente importante para nuestra economía. Su visibilidad

12 El otorgamiento de subsidios es una práctica que se ha demostrado nefasta en relación al uso sostenible de los recursos naturales, porque provoca un uso indiscriminado de los recursos naturales como el agua.

13 Para que los PSA existan deben existir productores y consumidores de servicios ambientales, con disposición para negociar tales servicios, frecuentemente mediante agentes intermediarios, tales como agencias gubernamentales u ONGs.

14 Esta definición es la que se recoge en el monográfico sobre PSA de la *Revista Ecological Economics* (2008), y es la definición que se repite en la gran mayoría de trabajos teóricos sobre los PSA.

15 Para que un esquema de PSA sea eficaz debe ser constatable la mejora de los servicios ambientales. Entendiendo que esta implica incremento de cantidad y calidad, continuidad y adicionalidad respecto a la alternativa cero, es decir, la no existencia del esquema de PSA.

16 Es importante que el riesgo recaiga en los oferentes en cualquier relación contractual donde hay uno de estos tres elementos: acciones complementarias no observables por parte de ellos; dificultad para asignar responsabilidades en caso de fallas del acuerdo; o baja probabilidad de llevar a cabo realmente las consecuencias establecidas para los casos de no cumplimiento.

17 El concepto de Capital Natural (CN) engloba el stock limitado de los recursos naturales renovables y no renovables del planeta y sus servicios, es decir, la gea, el suelo, el aire, el agua, la flora y la fauna, de los cuales los seres humanos dependemos para nuestra seguridad y bienestar. La gestión del CN es una cuestión horizontal, nos implica a todos, a todo tipo de profesionales, administraciones y empresas. En la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (tras la modificación por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre), art. 3, se define Patrimonio Natural, como el «conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural».

económica en la toma de decisiones de gobiernos y empresas a buen seguro abrirá las puertas a nuevas oportunidades de crear riqueza y empleo derivado de la dependencia que la economía tiene de los activos naturales del planeta¹⁸.

Estos planteamientos llevan a la necesidad de una gestión integral de los espacios naturales. En los países a la vanguardia en el liderazgo de la economía del conocimiento están empezando a introducir un cambio fundamental en la política de medio ambiente. En lugar de centrarse en las especies o hábitats son pioneros de un enfoque basado en los ecosistemas¹⁹.

Los Sistemas de pago por servicios ambientales (PSA) pretenden así traducir los servicios que proporcionan los ecosistemas en compensaciones económicas

18 El Capital Natural es riqueza, en la misma línea que lo son los capitales físico, social y humano de las naciones. En el recientemente publicado informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, destaca que el CN estará en el corazón de la Agenda. La primera cumbre mundial GLOBE -Organización de Legisladores Global- celebrada en Río+20, en la que participó España, adoptó el Plan de Acción GLOBE sobre Capital Natural, reconociendo el papel crucial que los legisladores del mundo pueden y deben jugar en la creación de estructuras para apoyar las cuentas nacionales sobre CN y puso en marcha la Iniciativa GLOBE sobre CN. En este sentido, El Tercer Inventario Forestal Nacional calcula por primera vez el valor productivo, recreativo y ambiental, con el objetivo de dar valor a productos que no tienen reflejo en el mercado y que, por tanto, son difícilmente evaluables pero que pueden tener un valor ambiental intrínseco, en algunos casos incluso superior al de productos de mercado como la madera (*Vid. AyP_serie MedioAmbiente nº4 »Economía Ambiental y Valoración de los Recursos Naturales«*). En esta línea se ha establecido en la Ley 21/2015 que establece que en la «Información Forestal Española» se incluirá, entre otras materias los «Servicios Ambientales» (Modificación del art. 28.1). Como base del Inventario Forestal Nacional se elaboró en el año 2010 el proyecto VANE, por iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, que valoró los activos naturales de España en un ejercicio que tenía en cuenta la mayor parte de los servicios que representan los activos naturales en cada una de las hectáreas de territorio español –incluyendo el mar territorial. En dicho estudio se estableció que la mayor parte del valor de los sistemas forestales se concentra en el servicio de provisión de agua, y en la captura del carbono atmosférico por lo que supone de mitigador del cambio climático– y entre ambos suponen un 85,7% del valor; además, si exceptuamos los usos tradicionales del monte –los bienes con precio de mercado que producen los montes, incluida la caza–, los dos siguientes son la biodiversidad y la protección contra la erosión. *Vid. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Valoración de los activos naturales de España. Serie Sostenibilidad y Territorio. Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Madrid. 2010.* En este sentido se han producido otras iniciativas como la del el Consell Insular de Menorca, dentro del programa Life+Boscos de la Unión Europea, que encargó un informe a la empresa valenciana de ingeniería Vielca Medio Ambiente sobre los valores ambientales y económicos del bosque de Menorca, las conclusiones de dicho estudio se presentaron en mayo de 2015 llegando a la conclusión de que el valor total de los bosques de Menorca oscila entre los 540 y los 660 millones de euros.

19 En este sentido ya apuntan algunos planes forestales autonómicos como el Plan forestal de Baleares, de febrero de 2015, en el que se parte de que la gestión de cualquier espacio forestal debe incluir objetivos de conservación. Esto implica adoptar un enfoque ecosistémico para la gestión de hábitats forestales y, además, aplicar una «gestión multiusos», es decir, una gestión forestal multifuncional que permita compatibilizar múltiples funciones y objetivos tanto ecológicos como económicos y sociales. El concepto de sostenibilidad, además de biodiversidad implica multifuncionalidad y requiere armonía y equilibrio. Se trata de una nueva cultura forestal para concebir el monte como un sistema biocultural de prestaciones y usos múltiples, un sistema sostenible próximo a la dinámica natural (cultura del ecosistema) aunque manejado, que recupere tratamientos y aprovechamientos forestales tradicionales, en lugar de imponer un sistema exclusivamente productivo intensivamente alterado (cultura del agrosistema), o asumir un sistema idealizado completamente natural (mito del bosque intocable) de difícil persistencia en el entorno próximo del hombre.

aunque también podría ser en especie, para su conservación. Estos incentivos se focalizan en los gestores de estos ecosistemas (agricultores, ganaderos y silvicultores) y los usuarios de los Servicios Ambientales (SA). El esfuerzo de los gestores, y las pérdidas económicas, se ven compensadas por los beneficiarios o «compradores» que así financian su provisión.

2.2. PSA como mecanismo para la provisión de bienes públicos ambientales.

Para un buen mantenimiento de nuestros montes, y más teniendo en cuenta la complejidad del monte mediterráneo, resulta crucial la valoración de los activos ambientales del patrimonio forestal y el pago compensatorio por servicios ambientales. Garantizar la prestación de los servicios hidrológicos, ambientales, recreativos y sociales de los ecosistemas forestales, no será posible sin disponer adecuadas fórmulas de corresponsabilidad en la gestión y mecanismos económicos incentivadores que permitan mantener e incrementar tales prestaciones. Solo aquellas actividades económicas productivas que aprovechan recursos forestales y generan productos, pueden proporcionar escasos y esporádicos beneficios directos a la propiedad forestal que los genera. Sin embargo, la mayoría de los servicios ambientales y prestaciones de los montes benefician al conjunto de la sociedad o a determinados colectivos (beneficios indirectos externos o externalidades), especialmente sus prestaciones ambientales, paisajísticas, sociales o recreativas que trascienden más allá del propio monte pero apenas suponen rentas económicas para la propiedad forestal que los genera.

Mientras los beneficios directos son cuantificables mediante un precio de los productos forestales en el mercado, los beneficios indirectos o externalidades, desde un punto de vista económico, suponen intangibles monetarios porque seguramente tienen valor para quienes los perciben, pero no tienen precio de mercado.

El auténtico reto de futuro si se quieren conservar espacios y recursos forestales con todas sus funciones, prestaciones y servicios, requiere procurar procedimientos de internalización de las externalidades forestales mediante incentivos preferentes, medidas de fomento, mecanismos e instrumentos económicos compensatorios adecuados (pago por servicios ambientales), incluso medidas financieras y fiscales favorables. La propiedad forestal debe resultar rentable económicamente para su propietario para animar a su mantenimiento y conservación («el monte rentable no arde»).

Es el momento de compensar el uso racional de recursos y el sacrificio que ha supuesto su preservación para las poblaciones rurales y la posibilidad de percibir ingresos a través de los mercados de servicios ambientales parece una buena fórmula, con éxito demostrado en Estados Unidos y en Centroamérica. Así ha sido puesto de manifiesto en el Acuerdo de la COP 21 de París.

Y todo ello podría ponerse en marcha con el apoyo de un Fondo Forestal Nacional, que vienen siendo incentivados por la FAO. Los fondos forestales nacionales (NFF, por sus siglas en inglés) bien diseñados y gestionados pueden actuar como mecanismos de coordinación para canalizar flujos de inversión de múltiples fuentes hacia la implementación de planes como el pago por servicios ambientales. Un buen ejemplo de funcionamiento de estos fondos es el Fondo Forestal Nacional de Costa Rica (FONAFIFO)²⁰.

20 Tras años de deforestación empujada por la pobreza y la necesidad, Costa Rica fue el primer país en implementar esquemas de PSA a escala nacional. Con el fin de lograr rentabilidad para el bosque sin talar, se buscaron mecanismos para compensar a los propietarios forestales que cesaran en su actividad de explotación maderera o ganadera, y trabajasen para producir servicios ambientales.

Estas medidas se adoptaron a lo largo de la década de 1990. A partir de este momento, Costa Rica experimentó un cambio en el área ambiental, con una legislación que favorece la conservación y protección de los recursos naturales, y en este marco, al amparo de la Ley Forestal No. 7575, de 16 de abril de 1996, de Costa Rica, de forma muy novedosa se reconocen económicamente los servicios ambientales que proporcionan los bosques y plantaciones forestales, tales como: mitigación de emisiones de gases efecto invernadero y protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, además de otros y los incorpora a las cuentas nacionales.

Dicho reconocimiento económico se articula a través del «Programa de Pago por Servicios Ambientales (PPSA)», se trata de un reconocimiento financiero por parte del Estado, a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), a los pequeños y medianos propietarios y poseedores de bosques y plantaciones forestales, o sean de aptitud forestal, por los servicios ambientales que estos proveen y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente.

La característica más importante de este Programa es que ha cambiado el concepto tradicional de «subsidio» o «incentivo» por el de «reconocimiento económico» por los servicios ambientales que provee el bosque, lo cual a su vez contribuye a aumentar su valor ecológico, social y económico.

El Área de Pago por Servicios Ambientales (Área PSA) del FONAFIFO se encarga de garantizar el buen funcionamiento del Programa de PSA, coordinando todas las actuaciones relacionadas con la gestión forestal (desde normativa, pasando por manuales de procedimiento técnico, estadísticas, hasta el trámite de pago a beneficiarios de contratos PSA, y evaluación y seguimiento del cumplimiento del Programa PSA). Inicialmente, la principal fuente de financiación del Programa por Pago de Servicios Ambientales (PPSA) consistió en destinar un tercio de los recursos generados por el impuesto de consumo a los hidrocarburos, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 7575. Posteriormente, este impuesto fue modificado por la Ley de Simplificación Tributaria, creándose el impuesto único a los combustibles, del cual un 3,5% es destinado PPSA. Esta determinación refleja una clara visión del legislador al establecer una fuente de financiamiento que garantice la sostenibilidad del Programa.

Ha de señalarse, no obstante, que la Ley Forestal establece en su artículo 47, otras fuentes potenciales de recursos para fortalecer los programas que desarrolla la institución, tales como: Aportaciones financieras provenientes del Estado, mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República u otros mecanismos; donaciones o créditos que reciba de organismos nacionales e internacionales; Créditos que el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal obtenga, así como recursos captados mediante la emisión y colocación de títulos de crédito, entre otros.

Adicionalmente el FONAFIFO ha favorecido la participación de entidades internacionales como el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, por medio del Proyecto Ecomercados y del Gobierno Alemán, a través del KfW que aporta recursos para el Programa Forestal Huetar Norte.

Sin embargo, hasta la fecha los recursos disponibles para la inversión no han sido suficientes para abastecer la creciente demanda. Ante esto, el FONAFIFO ha desarrollado mecanismos y convenios con la empresa privada local para generar fuentes alternas de financiación para el Programa de PSA, los cuales han resultado sumamente exitosos y han permitido que más productores se beneficien con los recursos movilizados mediante la aplicación de este instrumento. El Certificado de Servicios Ambientales es el instrumento creado específicamente que le permite a FONAFIFO captar fondos del sector privado para su posterior inversión en el Pago de Servicios Ambientales (PSA) a personas que deseen conservar los bosques, retribuyéndoles por los servicios que estos brindan. Vid. <http://www.fonafifo.go.cr/>.

El auténtico reto de futuro si se quieren conservar espacios y recursos forestales con todas sus funciones, prestaciones y servicios, requiere procurar procedimientos de internalización de las externalidades forestales mediante incentivos preferentes, medidas de fomento, mecanismos e instrumentos económicos compensatorios adecuados (pago por servicios ambientales), además de medidas financieras y fiscales favorables.

2.3. Aplicación de sistemas PSA en España.

Los PSA están funcionando principalmente en países de América Latina, y se han desarrollado principalmente en el ámbito de la regulación de la calidad y cantidad del agua en las cuencas hidrográficas, del secuestro y almacenamiento de CO₂ en zonas forestales y de la preservación de la belleza paisajística. En Europa existen dos ejemplos claros de éxito en el establecimiento de un PSA, uno en relación a la gestión a nivel de cuenca hidrográfica para la conservación de la calidad del agua, el de la empresa embotelladora *Vittel* (Nestlé) en Francia, y otro en los contratos agrarios de la Reserva de la Biosfera de Menorca promovidos por el Consell Insular de Menorca con el objetivo de preservar los ecosistemas de la isla mediante una gestión ganadera sostenible²¹. El caso del programa de Vittel en el departamento francés de *Vosges* es un ejemplo de PSA donde el agente «comprador» es privado.

Lo cierto es que nuestro Derecho positivo articula dos instrumentos que constituyen sistemas PSA: Los Contratos Territoriales²² y la Custodia del Territorio. Hoy en día se está promoviendo y ya hay proyectos en marcha de pago a los terrenos forestales por dos externalidades ambientales: el monte como sumidero de carbono²³ y el monte como regulador del recurso hídrico²⁴. En lo que se refiere al monte como sumidero de carbono (ha sido contemplado en la Ley estatal 2/2011,

21 Vid. RUSSI, D.: El Pagament per serveis ambeintals: una eina per a la conservació dels recursos naturals a Catalunya, *Papers de sostenibilitat*, núm. 16, 2010, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible. Generalitat de Catalunya. p. 97. http://www15.gencat.cat/cads/AppPHP/images/stories/publicacions/paperssostenibilitat/2010/pds_16_web.pdf

22 Vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 273, 2012, pp. 153-192.

23 En lo que se refiere al efecto sumidero de los bosques, los bosques influyen en el clima y en el cambio climático; durante su crecimiento fijan carbono procedente del CO₂ atmosférico o lo emiten a la atmósfera, por ejemplo, cuando arden en los incendios forestales. Estimaciones de la FAO consideran que los bosques poseen el potencial de absorber un décimo de las emisiones mundiales de carbono en la primera mitad de este siglo, en sus biomásas, suelos y productos, y almacenarlos.

24 En lo que concierne a la función hidrológica y protectora del suelo, la vegetación forestal ejerce una importante función de control sobre la erosión superficial y sobre las escorrentías directas, lo que redundaría en la defensa del territorio frente a la sequía y las inundaciones, el aumento de la capacidad de aprovisionamiento de agua y la conservación y mejora de la funcionalidad de los suelos.

de 4 de marzo de economía sostenible, lo que ha propiciado iniciativas basadas en la compensación de emisiones a través de la forestación como «huellacero» y el «Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE)», en el marco de la silvicultura de carbono).

Cataluña es una de las Comunidades Autónomas más activas en esta materia. Aunque no existe ningún caso de PSA a pesar que algunos ejemplos de iniciativas territoriales y de conservación tienen algún elemento de los sistemas de PSA. Este es el caso de los acuerdos de custodia del territorio para la conservación de hábitats y especies y el programa para la creación de las reservas forestales de bosques maduros que ha impulsado la Diputación de Girona²⁵. Así como en lo concerniente al monte como regulador del recurso hídrico, en Cataluña, se está estudiando su implementación, a partir de las previsiones recogidas en la Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal²⁶. En esta línea en marzo de 2013 se presentó el «Libre verd sobre pagaments per serveis ambientals als boscos mediterranis»²⁷, publicado por el Centre Tecnològic Forestal de Catalunya, en el que se recogen proyectos pilotos puestos en marcha en Cataluña, Francia, Grecia y Eslovenia, curiosamente presentado en el mismo acto que «el nuevo marco del Programa de Desarrollo Rural (PDR) 2014 a 2020».

La Ley 21/2050, por la que se modifica la Ley Básica de Montes al respecto introduce cambios significativos, pues además de incluir como criterio para el

25 En la línea de un PSA están algunas iniciativas públicas implementadas en Cataluña como la del convenio de 2007 entre la Federació d'Entitats Catalanes de Ramaders d'Ovi i Cabrum y el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Ambient que remunera a cinco ganaderos por el mantenimiento de zonas forestales mediante pasturas como medida de cortafuego o de franjas de protección. Las zonas son: el macizo de Motgrí (Baix Ter, Girona), la sierra del Montmell (Baix Penedès, Barcelona), el bosque de Poblet i de Rojal (Conca de Barberà, Tarragona), y la sierra de Ancosa-Miralles-Queralt (Alt Camp, Tarragona). Existen otros ejemplos como el de la gestión del bosque de Sant Daniel financiado por el ayuntamiento de Girona. Desde el gran incendio de la Jonquera en 2012, son muchos los ayuntamientos que están fomentando actividades de restauración del bosque y también preventivas de control del riesgo de incendio como puede ser el caso del ayuntamiento de Palamós.

26 Vid. PALERO MORENO, N.; BAIGES ZAPATER, T.: Primera aproximación a la implementación de un sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en relación al agua y a la gestión forestal de montes privados en Cataluña, SECF, *Actas del 6º Congreso Forestal*, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz. Sobre esta materia Vid. también SARASÍBAR IRIARTE, M.: El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques, Aranzadi, Pamplona, 2007, así como MARTÍNEZ DE ANGUITA, P., MOLINERO, M., FERNÁNDEZ BARRENA, M., MORENO, V. y PANIAGUA, M.: Estudio piloto de implementación de un mecanismo de pago por servicios ambientales a los olivares de Jaén, Tragsatec, 2010, Inédito. Por último, téngase en cuenta RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «Pagos por Servicios...» op. cit, pp. 82-127.

27 Este «Libro Verde sobre pagos por servicios ambientales en los bosques mediterráneos» es la primera recopilación de ejemplos prácticos de sistemas de PSA en el Mediterráneo y establece algunos retos para la futura gestión de los ecosistemas forestales mediterráneos, entre ellos la posible contribución a la mejora en el uso y la gestión de los bosques para la provisión de agua potable, para la protección de los bosques contra los riesgos naturales y por la participación en las actividades recreativas, como el deporte o la recogida de setas.

otorgamiento de incentivos las externalidades ambientales de los montes (Modificación del art.65.2), estableciendo que dichos incentivos se podrán canalizar, entre otras vías, a través del «Establecimiento de una relación contractual con el propietario o titular de la gestión del monte, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado» (Modificación del art.65.3), parece que el legislador está pensando en los «contratos territoriales». Pero la principal aportación de la Ley 21/2050, por la que se modifica la Ley Básica de Montes es el mandato dirigido a las Administraciones Públicas para que faciliten el desarrollo de instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que estos prestan (Modificación del art.63.2). En el mismo sentido la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de 2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en la redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre) incluye explícitamente el concepto de «servicio ambiental» en su artículo 77 sobre Incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio, y en relación con ello en su art 2 incluye como primer principio que inspiran la ley: «El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano».

Esta regulación solo supone un pequeño paso consistente únicamente en el reconocimiento de la utilidad de la existencia de mecanismos de mercado, como instrumento para compensar, o mejor dicho, pagar a los selvicultores por los servicios ambientales o externalidades que generan sus montes, pero nada más.

Desde hace unos años se viene demandando por los técnicos expertos en el sector forestal que el legislador regule instrumentos de mercado (mecanismos de compensación, subvenciones e incentivos verdes) que hagan posible el pago a agricultores, selvicultores y ganaderos por la provisión de bienes públicos y beneficios ambientales. Hoy por hoy ha de decirse que esta acción pública estatal para compensar los actuales fallos de mercado y contribuir a la mitigación del cambio climático y al desarrollo territorial equilibrado de nuestro país aún no se ha producido, simplemente se insta a las Administraciones Públicas a que facilite el desarrollo de dichos instrumentos, sin más, lo que puede quedar en un simple «canto al sol»²⁸. Pero la nueva PAC 2015-2020 proporciona una base sólida para una apuesta clara para el comienzo de implantación de sistemas PSA.

28 Llama la atención que no se mencionan como activos de los montes los servicios ambientales que prestan en «El Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal (2014)» que se aprobó a iniciativa de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF), del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), en enero de 2014, con una duración de 7 años. Este Plan de Activación persigue «impulsar la diversificación de la actividad económica en los municipios rurales, mejorando así las condiciones de vida de sus habitantes, y en particular los vinculados más directamente con la actividad forestal».

2.4. La previsión de sistemas PSA en la PAC 2015-2020.

La Unión Europea hace una distinción entre bienes públicos básicos que deben ser apoyados a través de pagos directos a agricultores y selvicultores, es decir, Pilar I, y bienes públicos más específicos, que deben ser apoyados a través del Pilar II, medidas de desarrollo rural²⁹. De tal forma alinea las medidas del Pilar I (FEAGA) y el Pilar II de la PAC (FEADER), complementándose mutuamente, con el fin de multiplicar la creación de infraestructura verde en el impulso de los mercados de los ecosistemas y la Estrategia Europa 2020.

El sistema ideal en los PSA es que estos «compradores» sean privados. Pero como primer impulso para la implementación de PSA la PAC 2015-2020 ha introducido como novedad que en los dos Pilares de la PAC se prevean medidas financieras públicas (con caja pública únicamente europea en el Pilar I, y con caja pública compartida UE y estados miembros, en el Pilar II) para compensar los servicios ambientales que proporcionan los montes a la comunidad en general en aplicación del principio «quien se beneficia paga», y medidas que sin reparos, se pueden conceptualizar como PSA.

La nueva Política Agraria Común (PAC 2015-2020) mantiene la estructura de dos Pilares³⁰. Con medidas anuales obligatorias de aplicación general en el Primer Pilar (que regula los «pagos directos», ahora «pagos básicos»), financiado en exclusiva por la Unión Europea, complementadas por medidas voluntarias mejor adaptadas a las especificidades nacionales y regionales, en el planteamiento de programación plurianual del Segundo Pilar (medidas de desarrollo rural, fondo FEADER), cofinanciados por la Unión Europea, y los Estados Miembros (en el caso de España, cofinanciado por el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo admisible también la cofinanciación privada).

La PAC 2015-2020 establece instrumentos que podrían vehicular estos pagos compensatorios: tanto en el Pilar I (Greening, con la exigencia de mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIE), muy aplicables a los montes, como, sobre todo, en el Pilar II que establece como una de las medidas ambientales «Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques» que pueden ser incluidas en los PDRs financiados por FEADER.

29 Vid. Comisión Europea. Documento COM (2011) 625 final/2. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy* [sec(2011) 1154 y 1154 final].

30 Muy conectada con la Estrategia Europa 2020. El antecedente de la nueva PAC se encuentra en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones que lleva por título «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» expone los potenciales desafíos, objetivos y orientaciones de la Política Agrícola Común (la «PAC») después de 2013.

2.4.1. Pilar I: Greening o Pago Verde.

En la nueva PAC 2015-2020 el régimen de pago directo (pago básico) a los agricultores (incluidos los selvicultores) tiene una orientación más medioambiental. Todos los pagos directos (pago básico) están sujetos a la ecocondicionalidad ambiental, pero además ha de tenerse en cuenta que ligado al pago básico se regula un pago verde o ecológico para los agricultores que aplican prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (*Greening*), al que se destinará el 30% del límite máximo nacional anual. La ecocondicionalidad supone que de forma obligatoria todos los agricultores y selvicultores que reciben pagos directos debe cumplir los «requisitos legales de gestión» que impone la Unión Europea y las normas en materia de «buenas condiciones agrarias y medioambientales» de la tierra establecidas en el Derecho interno de los Estados miembros (que figuran en el Anexo II del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre).

Por su parte, el *Greening* o Pago Verde (Fondo FEAGA), es un pago anual por hectárea complementario al pago base, condicionado al cumplimiento de medidas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, que van más allá de la condicionalidad (o del componente ecológico obligatorio de los pagos directos). Se trata pues de un suplemento del pago básico, anual, destinado a prácticas obligatorias que deben seguir los agricultores para abordar los objetivos de la política climática y medioambiental. La importancia de este pago dentro del conjunto de los pagos directos puede entenderse por el montante presupuestario que supone, pues un 30% del límite máximo nacional anual, es decir, del sobre de dinero existente para cada Estado miembro para pagos directos, debe destinarse al mismo. Además, durante las negociaciones se consiguió que su cálculo sea individual, proporcional al pago base que reciba cada agricultor. De esta forma se evita que este pago sea igual para todos los agricultores, con independencia del importe de pago base que reciban. Estas prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente que habrán de respetar los agricultores para percibir este pago son: la diversificación de cultivos, el mantenimiento de los pastos permanentes existentes y contar con superficies de interés ecológico (SIE). Dicha medida de mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIEs) sería perfectamente aplicable a los montes dado que el propio Reglamento 1307/2013 destaca, entre estas superficies, las áreas forestales o espacios forestales. Las SIEs es una medida con gran potencial para mejorar el nivel de suministro de servicios ambientales en el medio rural, es la creación de Áreas de Interés Ecológico (AIE), y constituye en toda regla un mecanismo de pago por servicios ambientales, lo cual implica que también está sujeto a toda la complejidad que dichos mecanismos tienen.

Sin embargo, en lo que se refiere al *Greening* se puede afirmar que el Estado español ha renunciado a que los montes puedan beneficiarse del *greening* pues no

ha optado de forma decidida por la inclusión de los montes como SIE³¹, cuando perfectamente podría haberlo hecho. ¿Los motivos? Que la gran mayoría de los montes de titularidad privada no cuentan con un plan de gestión forestal, requisito indispensable exigido por la PAC, y porque la gran mayoría de los selvícultores no habían recibido pagos directos en el periodo anterior, por lo que no tenían derecho a solicitar el pago básico en el periodo 2015-2020.

2.4.2. Pilar II. Política de desarrollo Rural con incidencia forestal.

En lo que se refiere al Pilar II, los objetivos que ha marcado la PAC 2015-2020 para la ayuda al ámbito rural son³²: 1). La competitividad de la agricultura; 2). La gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima; y 3). El desarrollo territorial equilibrado de las zonas naturales. Estos objetivos se incluyen en las seis prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea³³. De

31 El Reglamento europeo establece un listado de posibles superficies de interés ecológico, entre ellas las superficies forestales. Dentro de ese listado los Estados miembros deben decidir cuáles van a aplicar en su territorio (Vid. art. 43 del Reglamento (UE) núm. 1307/2013, de 17 de diciembre, por el que se establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 637/2008 y (CE) núm. 73/2009 del Consejo). España ha decidido considerar como superficies de interés ecológico:

- a) Las tierras en barbecho que no se dediquen a la producción durante, al menos, nueve meses consecutivos desde la cosecha anterior y en el período comprendido entre el mes de octubre del año previo al de la solicitud y el mes de agosto del año de la solicitud.
- b) Las superficies dedicadas a cultivos fijadores de nitrógeno que se describen a continuación:
 - Leguminosas grano para consumo humano o animal: judía, garbanzo, lenteja, guisante, habas, haboncillos, altramuces, algarroba, titarros, almorta, veza, yeros, alholva, alverja, y alverjón.
 - Leguminosas forrajeras: alfalfa, veza forrajera, esparceta y zulla.
- c) *Las superficies forestadas en el marco de los programas de desarrollo rural*, de conformidad con el artículo 31 del Reglamento (CE) núm. 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, con el artículo 43 del Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, o con arreglo al artículo 22 de Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, durante el transcurso del correspondiente compromiso adquirido por el agricultor.
- d) *Las superficies dedicadas a agrosilvicultura* que reciban, o hayan recibido, ayudas en el marco de los programas de desarrollo rural, en virtud del artículo 44 del Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de 5 septiembre de 2005, o del artículo 23 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, o de ambos

32 Vid. el art. 4 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

33 Dichas 6 prioridades son:

- 1. Promover la transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales.
- 2. Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible.
- 3. Fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrícola.
- 4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la selvícultura.
- 5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal.
- 6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

estas seis prioridades se destaca, para el ámbito forestal, las prioridades «4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura» y «5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrícola, en el de los alimentos y el silvícola».

Todas estas prioridades, con sus correspondientes indicadores objetivos, contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo³⁴ y, al menos, cuatro de ellas deberán ser la base de la programación de desarrollo rural a través de los Planes de Desarrollo Rural (PDRs).



Cada Programa de Desarrollo Rural (PDR) debe definir una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la Unión a través de una serie de medidas de desarrollo rural. Estos objetivos deben extraerse de un conjunto común de indicadores de objetivos para todos los Estados Miembros³⁵.

El Reglamento (UE) núm. 1305/2013 de ayuda al desarrollo rural permite, como novedad respecto al anterior periodo 2007-2013, que los Estados Miembros presenten un programa nacional y un conjunto de programas regionales, garantizando la coherencia entre las estrategias nacional y regionales.

Y a esta posibilidad se acogió el Derecho interno español en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 24 y 25 de julio de 2013, en la que se acordó la elaboración de un Programa Nacional de Desarrollo Rural

34 Vid. el art. 5 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

35 El alcance y contenido del PNDR responde a lo que especifica el art. 8 del Reglamento (UE) 1305/2013, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo.

(PNDR)³⁶, con una asignación FEADER máxima de 238 millones de euros, siendo esta, la cantidad de fondos adicionales de desarrollo rural asignados a España en el periodo 2015-2020 respecto del periodo anterior, que se aprobará junto a los PDRs autonómicos.

Los Estados Miembros pueden incluir en sus programas de desarrollo rural subprogramas temáticos que contribuyan a las prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea. Estos subprogramas están dirigidos a la resolución de necesidades específicas, en ámbitos de especial importancia para ellos, y podrán referirse, entre otras cosas, a: Jóvenes agricultores; Pequeñas explotaciones agrícolas; Zonas de montaña; y creación de cadenas de distribución cortas. Estos subprogramas también podrán dedicarse a necesidades específicas ligadas a la reestructuración de sectores agrícolas (y selvícolas) que tengan una fuerte repercusión en el desarrollo de las zonas rurales³⁷. Y por esta opción se han decantado tanto el PNDR como los PDR autonómicos³⁸.

Cada Programa de Desarrollo Rural (PDR) debe definir una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la Unión a través de una serie de medidas de desarrollo rural. Estos objetivos

36 Previsto en los arts. 5 y 6 de la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del Medio Rural.

37 Estas necesidades específicas pueden ser:

1. Transferencia de conocimientos y actividades de información.
2. Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas.
3. Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.
4. Inversiones en activos físicos.
5. Reconstrucción del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas.
6. Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas.
7. Servicios básicos y renovación de pueblos en las zonas rurales.
8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques.
9. Forestación y creación de bosques.
10. Establecimiento de sistemas agroforestales.
11. Prevención y restauración de los bosques dañados por incendios y por desastres naturales.
12. Inversiones para mejorar la resistencia y el valor medioambiental de los ecosistemas de los bosques.
13. Inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y la comercialización de los productos forestales.
14. Creación de agrupaciones de productores.
15. Agroambiente y clima.
16. Agricultura ecológica.
17. Pagos en el marco del plan natura 2000 y de la directiva marco sobre el agua.
18. Ayuda a las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.
19. Bienestar animal.
20. Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques.
21. Cooperación.
22. Gestión de riesgos.

38 La elección de objetivos, prioridades y ámbitos de interés se realiza a partir de los datos del análisis DAFO y la evaluación de necesidades.

deben extraerse de un conjunto común de indicadores de objetivos para todos los Estados Miembros³⁹.

Pues bien, entre las necesidades específicas que se pueden incluir en los PDRs se incluyen importantes medidas forestales a las que los selvicultores o titulares de montes es mucho más factible que puedan acogerse. Entre estas medidas se encuentran medidas dirigidas a compensar los servicios ambientales que ofrecen sus montes. En concreto, en el Pilar II, como medidas de desarrollo rural de carácter forestal se encuentran las siguientes (podrían acogerse a estas medidas los selvicultores siempre que sean incorporadas a los PDR (estatal y autonómicos): *Forestación y creación de superficies forestales; Establecimiento de Sistemas Agroforestales y mejora de infraestructuras de las fincas forestales; Prevención de incendios forestales y restauración de terrenos forestales degradados; Medidas dirigidas a la consecución de una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos; Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas*, y, para finalizar, *Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques*, y, por último, *Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental de los sistemas forestales*.

Del paquete de necesidades específicas que se pueden incluir en los PDRs que establece el Reglamento 1305/2013 de ayuda al desarrollo rural, nos centramos en las siguientes medidas forestales:

Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques⁴⁰.

Los beneficiarios de esta medida pueden ser selvicultores o titulares de explotaciones forestales tanto públicas como privadas. Esta medida contempla pagos compensatorios por costes adicionales o pérdida de renta por los compromisos medioambientales contraídos en aras de los servicios ambientales que ofrecen los montes. Se trata claramente de una medida que responde al concepto de Pago por Servicio Ambiental (PSA)⁴¹.

De estas inversiones no productivas se podrán beneficiar titulares de montes que presten servicios silvoambientales o climáticos, asumiendo compromisos para reforzar la biodiversidad, conservar los ecosistemas forestales de alto valor, mejorar su potencial de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo y reforzar el valor protector de los bosques con respecto a la erosión del suelo, el mantenimiento de los recursos hídricos y los riesgos naturales.

39 El alcance y contenido del PNDR responde a lo que especifica el art. 8 del Reglamento (UE) 1305/2013, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo.

40 Vid. los arts. 25, 24 y 34 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

41 Vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «Pagos por Servicios...», op. cit., pp. 82-127.

Estos pagos contribuyen a preservar y mejorar los servicios de nuestros montes, incluyendo la biodiversidad y, por ello, tienen una importancia capital en la construcción de una «Infraestructura verde» que provisione bienes y servicios para la sociedad.

Ante el cambio climático los montes son un elemento importante a tener en cuenta. Por un lado, son vulnerables a los efectos del cambio climático, lo que requiere esfuerzos por mantener y mejorar su resistencia y capacidad de adaptación (resiliencia). Esto por supuesto incluye medidas para la prevención de incendios, por desgracia tan importantes en el marco mediterráneo. Pero, a su vez, por otro lado, la gestión forestal puede contribuir a mitigar el cambio climático, optimizando el papel de los bosques como sumideros de carbono y proporcionando biomateriales que pueden actuar como almacenes temporales de carbono o como sustitutos de otras materias primas y fuentes energéticas intensivas en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero⁴².

Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental de los sistemas forestales⁴³.

Los beneficiarios pueden ser personas físicas, gestores públicos y privados y sus asociaciones. El objeto de esta medida puede ser tanto las inversiones destinadas al cumplimiento de compromisos contraídos con objetivos ambientales, o como la contraprestación por los servicios ecosistémicos derivados del buen estado de conservación de los bosques. Puede señalarse que en este aspecto, esta medida de contraprestación o pago puede ser considerada como una suerte de Pago por Servicio Ambiental (PSA)⁴⁴.

Pueden comprenderse dentro de esta medida acciones que potencien las razones por la que se declaran montes de utilidad pública o protectores, y sobre todo acciones que aumenten el efecto como sumidero de carbono o de mitigación de los efectos del cambio climático. Dichas acciones pueden consistir en la propagación de material forestal de reproducción para los cambios estructurales de las masas y plantaciones posteriores con material mejorado o más adecuado. Tratamientos selvícolas, cortas de mejora: clareos, resalveos, podas (excluyéndose el mantenimiento general de las masas).

Se trata de una medida que puede contribuir de forma muy importante a la puesta en valor de los montes. La dificultad de esta medida reside en el control de la verificabilidad de la mejora real (adicionalidad) de las masas forestales, por

42 Téngase en cuenta la comunicación de TOUS DE SOUSA, C.: Servicios agroambientales para la prevención del riesgo de incendios forestales, *XVII Coloquio de geografía rural colorada: Revalorizando el espacio rural*, Girona 2014.

43 Vid. el art. 25 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

44 Vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «Pagos por Servicios...», op. cit., pp. 82-127.

aplicación de estas medidas. Un instrumento para facilitar dicho control puede ser la Certificación de la Gestión Forestal Sostenible⁴⁵.

De igual manera se puede entender como medidas que responde al esquema de PSA: *Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas*⁴⁶, y *Prevención de incendios forestales y restauración de terrenos forestales degradados*⁴⁷.

2.4.3. PDRs 2015-2020: ¿hacia la inversión en naturaleza?

El PNDR se compatibiliza con los PDRs autonómicos con una clara delimitación entre ambos niveles de programación, definida en el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2015-2020. El PNDR incluye actuaciones de ámbito supraautonómico, de interés general, o cuya competencia corresponde a la Administración General del Estado, según se determinó en el grupo de alto nivel constituido por acuerdo de la citada Conferencia Sectorial. La dotación de 238 millones de euros resultante para el PNDR es reducida, pero se ha considerado por la Conferencia Sectorial suficiente y equilibrada para las medidas consideradas a partir del análisis de contexto y la DAFO, priorizándose las actuaciones que se han considerado esenciales en un ámbito estatal para el desarrollo rural del conjunto del país, sin considerar las fronteras territoriales.

Entre las principales medidas programadas en los programas españoles las medidas forestales que en total representan un 16%, con un presupuesto asignado para todo el periodo de 2.000 millones de euros, lo cual puede considerarse escaso teniendo en cuenta las magnitudes de superficie forestal en España. Con carácter general puede decirse que en los PDRs se destaca la importancia de los montes por el potencial que ofrece la biomasa como fuente de energía autóctona, o en el ciclo hidrológico tan importante en un país torrencial como España, o para el aprovechamiento de la madera, el turismo o los beneficios medioambientales, como es la fijación de CO₂ o el mantenimiento de la biodiversidad.

El «Programa Nacional de Desarrollo rural 2015-2020» ha sido aprobado por Decisión de la Comisión el 26 de mayo de 2015 y en lo que se refiere a los planes autonómicos ya han sido todos aprobados por la Comisión. Los últimos se han aprobado en otoño de 2015.

Sin ánimo de exhaustividad y profundidad en el estudio de estos PDRs, un primer acercamiento a estos programas revela que el Estado y las CCAA han

45 Vid. el art. 45 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

46 Vid. los arts. 22 a 24 y 30 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

47 Vid. el art. 24 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

realizado una apuesta por los montes, aunque no ha sido todo lo decidida que hubiera sido deseable. Téngase en cuenta a estos efectos que en los Planes de Desarrollo Rural deberá definirse tanto el concepto de «Bosque» como de «otras Superficies Forestales» en las cuales podrán aplicarse estas medidas. En lo que se refiere al Derecho interno español se ha optado tanto en el PDR estatal como en los autonómicos por seguir aplicando la definición de «Monte» recogido en el art. 5.1 de la ley Básica de montes estatal 43/2003.

El «Programa Nacional de Desarrollo rural 2015-2020» recoge ayudas para «la prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes», así como medidas dirigidas a la «Restauración de los daños causados a los bosques por incendios». Se puede decir que con estas previsiones el Estado intenta equilibrar el hecho de que a pesar de la aprobación del «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», aprobado por el Estado en enero de 2014, de acuerdo con lo previsto en los Presupuestos Generales del Estado prácticamente el 90% del presupuesto de la Subdirección General de Política Forestal se destina únicamente a la extinción de incendios. Conociéndose las necesidades de los montes, se podría decir que es como dar a un enfermo con tumor pastillas para el dolor.

Mientras, la medida que con mayor frecuencia se recoge en los distintos «Programas autonómicos de Desarrollo rural 2015-2020» es: Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques, con las siguientes submedidas aparejadas: Reforestación y creación de superficies forestales; Apoyo a la prevención de daños causados a los bosques por incendios forestales desastres naturales y catástrofes; Apoyo a la restauración de los daños causados a los bosques por incendios forestales desastres naturales y catástrofes; Apoyo a las inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales; y Apoyo a las inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales⁴⁸. Habrá que ver cómo en la práctica se concretan estas medidas.

Apuestan de forma decidida por los valores productivos del monte los PDRs de Navarra, País Vasco, La Rioja, Galicia y Extremadura. La Comunidad Autónoma de Galicia recoge en su PDR con mayor énfasis medidas dirigidas a potenciar los valores productivos del monte estableciéndose medidas para la «sostenibilidad y competitividad de la cadena forestal-madera». Por su parte, al PDR de la Comunidad Foral de Navarra ha identificado como las necesidades más relevantes del sector forestal navarro: Mayor movilización de recursos forestales; Incrementar la tecnificación de los procesos de aprovechamiento de los productos forestales; y Reducir la dependencia energética externa mediante el impulso de la utilización de biomasa. Siendo

48 Así se recoge en los PDRs de las siguientes Comunidades Autónomas: Asturias, Cantabria, Navarra, País Vasco, La Rioja, Extremadura, Valencia, Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña y Andalucía (4000 beneficiarios para realizar actuaciones de prevención de incendios forestales y restauración del potencial forestal, y realización de actuaciones selvícolas en 21.250 ha forestales de mejora y generación de sistemas ecosistémicos). En Murcia estas medidas afectarán también zonas Red Natura 2000.

una de sus medidas estrella el impulso de la madera y de los productos forestales. De forma similar se prevé en el PDR del País Vasco, en el que además de impulsar la mejora competitiva del subsector forestal vasco, se introducen medidas para Conservación de bosques autóctonos. Del mismo modo, La Rioja en su PDR apuesta por «Ayuda a las inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales», complementada por «Acciones de transferencia de conocimientos e información». De igual manera se afronta en el PDR de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el que se afirma que «La biomasa es un sector innovador e incipiente en nuestra región, con un importante recorrido, que genera empleo en el medio rural y beneficios medioambientales».

En el PDR de la Comunidad Autónoma de Cantabria se le otorga especial importancia a la «Transferencia de conocimiento e innovación en la agricultura, los bosques y las zonas rurales».

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha incluido en su PDR una medida singular, que puede sin duda asimilarse a un esquema de Pago por Servicio Ambiental. Se trata de la medida «Pagos para compromisos en entorno forestal». Con esta medida se pretende revertir la situación de deterioro del alcornocal y sentar las bases para una renovación gradual de las masas actuales. La actuación que entraña esta medida es el mantenimiento durante un periodo de 7 años de la vegetación existente en el interior de un cerramiento impidiendo la presencia de fauna herbívora en el interior y una serie de limitaciones (práctica de la caza en su interior, etc.), lo que supone un esfuerzo adicional para los titulares de los montes que son valoradas en forma de lucro cesante.

El PDR de Castilla-La Mancha se centra especialmente en medidas hidrológico-forestales para compensar los efectos adversos de los fenómenos pluviométricos caracterizados por grandes precipitaciones concentradas en poco espacio de tiempo, que originan importantes procesos erosivos que tienen como consecuencia cuantiosas pérdidas de suelo fértil y disminución de la capacidad productiva, aterramiento de embalses y otras infraestructuras, y decremento de la capacidad de regulación del régimen hídrico.

Finalizando este repaso, ha de señalarse que en Cataluña, siguiendo con su política forestal de fomentar la ordenación de los montes (se trata de la Comunidad Autónoma que ha logrado que más montes privados cuenten con un plan de gestión forestal), se incluye entre las medidas forestales de su PDR la «Redacción y revisión de los instrumentos de ordenación forestal».

No se puede concluir en este repaso sin destacarse que se destinan pocos recursos, podría decirse que claramente insuficientes, para abordar las necesidades relacionadas con la Red Natura 2000, en el marco de FEADER, como así ha sido señalado en las evaluaciones de los PDRs autonómicos realizadas por la Comisión Europea, pese al gran número de superficies forestales incluidas en esta Red.

De otro lado, ha de destacarse que se destinan pocos recursos, podría decirse que claramente insuficientes, para abordar las necesidades relacionadas con la Red Natura 2000⁴⁹, en el marco de FEADER, como así ha sido señalado en las evaluaciones de los PDRs autonómicos realizadas por la Comisión Europea⁵⁰, pese al gran número de superficies forestales incluidas en esta Red.

3. Compromisos de la Unión Europea en aplicación de la COP 21.

Dos son las vías a través de las cuáles se ha luchado en Europa contra los efectos del cambio climático en el sector agropecuario (agrario, ganadero y forestal). Por un lado, a través de la Política Agraria Comunitaria, la PAC, y por otro a través de los Paquetes de la Energía y Cambio Climático aprobados para cumplir con los compromisos adquiridos en Kioto y ahora actualizados para incorporar los compromisos europeos adquiridos a partir de la COP 21. A continuación nos centramos en los últimos. Al respecto, téngase en cuenta que a raíz del Tratado de Lisboa (2009) se incorporó la «lucha contra el cambio climático» como uno de los objetivos de la política ambiental y un título (XXI) específico en materia de energía, por lo que desde entonces la Unión Europea utiliza la doble base jurídica, energía y medioambiente, para sus acciones y normas con objetivos climáticos.

49 Dichas necesidades han sido identificadas en el Marco de Acción Prioritaria (MAP) para la Red Natura 2000 en España. A este respecto, ha de señalarse que la financiación de la Red Natura 2000 debe ser coherente con el Marco de Acción Prioritaria (MAP) de España, elaborado de conformidad con el artículo 8 de la Directiva sobre hábitats directo. Téngase en cuenta que España es el país que más territorio aporta a esta Red en la Unión Europea, con más del 27% de la superficie nacional. Como se señala en el documento de *Evaluación del grado de inclusión de las prioridades del MAP para la red natura 2000 en los programas de desarrollo rural 2015-2020 de España, informe final, elaborado por* Santiago GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, Guy BEAUFOY, e Isabel GALAR ANDUEZA, para la Fundación Biodiversidad del ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el marco del proyecto LIFE11NAT/ES/000700, Elaboración del Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España, por la asistencia externa Biodiversidad+Desarrollo (Bi+De), febrero, 2015: «... a pesar de la importante representación superficial de la Red N2000 en España, y del avance ha supuesto disponer de planes de gestión aprobados en muchas ZEC y del propio MAP a la hora de concretar la gestión necesaria, no se han seguido las directrices comunitarias en el sentido de utilizar los Programas de Desarrollo Rural y las numerosas herramientas específicas que se han introducido en el nuevo Reglamento para financiar el la implantación de la Red (Ayudas N2000, subprogramas temáticos, proyectos piloto, etc.) (...) Lo que se concluye sin perjuicio de que se haya previsto satisfacer estas necesidades con fondos nacionales o con otros fondos comunitarios, hecho este que queda fuera del alcance, ámbito y objetivo de este trabajo». Señala el documento que: «Ni el MAP ha cuantificado los costes de las medidas prioritarias que establece, ni los PDR han explicitado los fondos que van a destinar para poner en marcha las medidas del MAP dentro de la Red Natura 2000».

50 De acuerdo con la posición de la propia Comisión en el documento sobre la programación de los Fondos del Marco Estratégico Común (MEC) para el período 2015-2020 en España, en el que se señala que la protección de la biodiversidad, así como la gestión, recuperación y seguimiento de los espacios Natura 2000 están incluidos entre las prioridades de financiación para España.

La meta marcada por la Unión Europea en la actualidad es lograr una Europa descarbonizada a mediados de siglo por medio de una serie de objetivos definidos en la «Hoja de Ruta hacia una economía competitiva hipocarbónica en 2050» elaborada por la Comisión Europea en el año 2013. Los acuerdos presentes en esta Hoja de Ruta incluyen el compromiso de desarrollar estrategias para alcanzar una profunda reducción de emisiones en cada uno de los estados miembros, para que la temperatura media global no supere los 2°C en relación a la temperatura preindustrial. En ella se establece una reducción del 80% de emisiones de gases efecto invernadero para el año 2050 con respecto a 1990. En este camino existen varios hitos intermedios: para el año 2020, una reducción del 20% de las emisiones de GEI, un 20% de energías renovables y un 20% de mejora de la eficiencia energética; para el año 2030, una reducción de las emisiones de GEI del 40%; y para el año 2040, una reducción de emisiones del 60%. Para conseguir este logro, la UE ha elaborado una serie de medidas y estrategias con objetivos en 2020 y en 2030 con el fin de que los países miembros apliquen políticas que garanticen dicha reducción. Desmontar el tándem de emisiones de gases de efecto invernadero y crecimiento económico es uno de los desafíos a los que debe enfrentarse nuestra sociedad para iniciar la transformación hacia la descarbonización.

En sus conclusiones de los días 23 y 24 de octubre de 2014 sobre el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, el Consejo Europeo dio su aprobación a un objetivo vinculante de reducir internamente por lo menos en un 40% las emisiones de gases de efecto invernadero en el conjunto de la economía para 2030 con respecto a los valores de 1990, objetivo que el Consejo Europeo confirmó de nuevo en sus conclusiones de los días 17 y 18 de marzo de 2016. Del mismo modo estas conclusiones del Consejo Europeo indicaban que la Unión debe cumplir colectivamente el objetivo de reducción de al menos un 40% de las emisiones de la manera más eficaz posible en términos de coste, con reducciones en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (en lo sucesivo, «RCDE UE»), establecido en la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y en los sectores no sujetos a él del 43% y el 30%, respectivamente, para 2030 con respecto a los valores de 2005 y según un reparto del esfuerzo basado en el PIB per cápita relativo.

Teniendo en cuenta las expectativas expuestas y en aras de la implementación de la COP 21, la Comisión Europea propuso el 10 de julio de 2016 (COM (2016) 395) un paquete de medidas que persigue acelerar la transición hacia una economía hipocarbónica y mejorar las previsiones de cumplimiento de los objetivos climáticos, con el fin de contribuir a lograr los objetivos fijados para el año 2030 a través de la implicación de todos los actores, tanto gubernamentales como económicos y sociales. Las mencionadas medidas presentadas por la Comisión Europea en julio de 2016 se traducen en la propuesta de dos Reglamentos: por un lado, en la propuesta de Reglamento sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los estados miembros [COM

(2016), 482 final], y, por otro lado, en la propuesta de Reglamento UTCUTS sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, lo que denominó propuesta UTCUTS, todo en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 [COM(2016), 479 final].

Dichos Reglamentos han sido aprobados. En julio de 2018 ha entrado en vigor el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y la Decisión núm. 529/2013/UE. Este Reglamento se ha aprobado al tiempo de uno más general: el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para los estados miembro entre 2021 y 2030, en contribución a la acción por el clima y por el que se modifica el Reglamento (UE) 525/2013. Ambas disposiciones, establecen compromisos y obligaciones para los estados dirigidos al cumplimiento de los más recientes objetivos de reducción de gases efecto invernadero asumidos en París (COP 21). En concreto, el primer Reglamento, el 2018/842, establece las normas actualizadas relativas a la determinación de las asignaciones anuales de emisiones y a la evaluación de los avances de los estados miembro hacia el cumplimiento de sus contribuciones mínimas, así como plantea medidas para alcanzar una reducción general de emisiones del 30% por debajo de los niveles de 2005 en los sectores de la energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura y residuos. Queda expresamente excluido de su ámbito de aplicación la materia regulada por el segundo Reglamento, el 2018/841, que establece los compromisos para el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura para los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030, sobre los que cada Estado miembro garantizará que las emisiones no excedan las absorciones, calculadas como la suma del total de las emisiones y del total de las absorciones de su territorio en todas las categorías contables de tierras incluidas, previstas en el artículo 2, teniendo en cuenta para todo ello ciertos mecanismos de flexibilidad y de contabilización determinados.

Pese a este aparente cisma en la regulación de los nuevos niveles de reducción de gases, la interrelación entre ambos Reglamentos es incuestionable; y es que los niveles asignados por el primero, al tener en cuenta una cantidad máxima igual a la suma del total de las absorciones netas y del total de las emisiones netas de las tierras forestadas, deforestadas, los cultivos gestionados, los pastos gestionados y, en determinadas condiciones, las tierras forestadas gestionadas, se verán afectados en todo caso por lo dispuesto en el segundo. Por este motivo, se prevé en el artículo 7 del Reglamento 2018/842 un mecanismo de flexibilidad por un uso adicional de un máximo de millones de absorciones netas del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.

En esta línea, pero más ambicioso, en cumplimiento de la COP 21, el paquete de energía limpia propuesto por la Comisión, el 30 de noviembre de 2016, marca el objetivo de lograr una reducción mínima del 40% en las emisiones de gases de efecto invernadero y propone objetivos mínimos del 30% de eficiencia energética y del 27% de energías renovables para el año 2030.

Para el Sector agrícola (sector difuso, en el que se incluye el sector forestal) la Unión Europea espera una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de un 12% a un 49% respecto a 1990. Para ello, las políticas aplicadas por los estados miembros deben ir encaminadas a la mejora en las prácticas agrícolas y forestales, lo que implicará una mejora del sector en la reserva y la retención de carbono en los suelos y los bosques. De ahí la principal importancia de la gestión forestal sostenible por su potencial para aumentar el secuestro de CO₂.

A pesar de que la UE prevé cumplir ampliamente con el objetivo de reducción del 20% de las emisiones de GEI para el año 2020 con respecto al año 1990, no se muestra tan optimista con respecto a los objetivos propuestos para 2030, al estimar que este decrecimiento de las emisiones, especialmente en los sectores difusos, se ralentizará a lo largo de la próxima década (vid. COM(2015) 576 final). Para el año 2030 la Unión se comprometió en París a alcanzar una reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero de, al menos, un 40% tomando como base los niveles de 1990, lo que supone, según datos oficiales, una reducción del 43% de las emisiones actuales procedentes de los sectores incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión y en un 30% en sectores no incluidos.

Y, en concreto, en lo que concierne a las emisiones en España, en los sectores difusos para el 2020 estamos por debajo de los objetivos europeos (menos del 10%). Pero para el 2030 España tiene la obligación de reducir el 26% de gases de efecto invernadero y para cumplir estos objetivos de reducción no llegamos con las actuales medidas.

A todo lo expuesto ha de sumarse que, *con fecha de 6 de febrero 2018*, el Pleno del Parlamento Europeo ha aprobado una propuesta de revisión del RCDE UE que ayudará a lograr el objetivo de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030. Ello implica nuevas normas para acelerar el recorte de las emisiones industriales de CO₂ e invertir en tecnologías hipocarbónicas. El nuevo Reglamento establece unos objetivos nacionales vinculantes y crea el marco necesario para que los sectores incluidos en el reparto del esfuerzo, entre ellos la construcción, la agricultura (emisiones de gases distintos del CO₂), la gestión de residuos, el transporte (con exclusión del transporte aéreo y marítimo) y el sector industrial (procesos industriales, suministro de energía y utilización de productos) alcancen la contribución de los sectores no sujetos al RCDE en 2030.

Lo cierto es que en el ámbito europeo estamos en plena transición en el modelo energético. El consumo para climatización en la UE supone un 50% del total y

la biomasa va a ser clave en este punto, que se regula en el nuevo Reglamento UTCUTS como neutral en emisiones de carbono (en coherencia con las directrices del IPCC acordadas a nivel internacional que establecen que las emisiones de la combustión de biomasa pueden contabilizarse como cero en el sector de la energía, a condición de que se contabilicen en el sector UTCUTS).

Se quiere llegar a un 20% de energía basada en biomasa para 2020 y al 29% para 2030. El ya mencionado paquete de medidas energéticas presentada por la Comisión en noviembre de 2016, «Energía limpia para todos los europeos», pretende cubrir las carencias existentes sobre biomasa sólida y se quiere hacer estableciendo unos cimientos firmes que aseguren la Gestión Forestal Sostenible (GFS). La biomasa forestal pasa a considerarse energía renovable y neutra en carbono siempre que se demuestre que proviene de bosques gestionados de forma sostenible. Para cumplir este requisito sin suponer un exceso de cargas administrativas para los EEMM y los operadores, el Comité Forestal Permanente emitió una Opinión (EU Comisión, 2016) en la que proponía un enfoque basado en el riesgo, similar al existente para el Reglamento de la Madera (EUTR). Se espera que este enfoque simplificado sea fácilmente asumible y se pueda favorecer el uso de biomasa forestal como energía renovable. Estas medidas, unidas a una contabilización más favorable de las emisiones producidas por la biomasa forestal, podrían dar un importante impulso al sector de la biomasa forestal en la UE.

4. Iniciativas y proyectos más relevantes dirigidos al fomento del sector UTCUTS y, en especial, de los sistemas forestales y a la gestión forestal sostenible encaminada a potenciar el efecto sumidero.

Una iniciativa pionera se lanzó en París, coincidiendo con la COP 21 y con el mensaje «Suelos ricos en carbono para la seguridad alimentaria y el clima», la iniciativa «4 por 1000». Se trata de un proyecto LIFE que tiene como objeto la agricultura de conservación para aumentar la masa orgánica con el fin de generar mayor retención de CO₂ y más fertilidad. Cuanto más aumenta la cantidad de materia orgánica, más aumenta la captación de CO₂.

Ha tenido una gran convocatoria, participando instituciones tanto privadas como públicas. La llamada selvicultura del carbono, encaminada a potenciar la absorción de GEI por parte de las masas forestales, es aún una práctica desconocida y para superar este condicionante se ha puesto en marcha de forma conjunta entre España y Francia el proyecto LIFE FOREST CO₂ (2014-2019) de evaluación de sumideros forestales y promoción de la compensación como herramienta para la mitigación del cambio climático, cuyo principal objetivo es contribuir a impulsar los sistemas forestales y, especialmente, la gestión forestal sostenible como una

herramienta para la mitigación del cambio climático (Martínez Fernández, 2016 y Martínez, R., Jordán, et al., 2017). Este proyecto LIFE FOREST CO₂ tiene como principal objetivo el fomento de los sistemas forestales y la gestión forestal sostenible como una herramienta para la mitigación del cambio climático a través de la aplicación de la normativa europea relativa a la contabilidad de emisiones y absorciones en el sector del uso de la tierra, cambios en el uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF), mejorando la base del conocimiento a nivel local y realizando una aplicación práctica integrada que abarque a todos los sectores implicados de interés, incluidos aquellos responsables de la compensación de emisiones, en la puesta en valor de los mismos. Para un fin muy similar trabaja el LIFE Operación CO₂, que tiene como objetivo principal demostrar la viabilidad de los proyectos forestales y agroforestales en el secuestro de carbono en Europa (Kallen et al., 2017).

En el año 2017 se han publicado diferentes trabajos dirigidos al estudio del secuestro de carbono a partir de actividades agrícolas o forestales, en los que se afirma que el manejo silvopastoral y la implantación de praderas de leguminosas podría permitir reducir los costes económicos y optimizar las funciones ambientales y servicios ecosistémicos de la dehesa, así como contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático que los encontramos (Hernández-Esteban et al., 2017), y se evalúan alternativas selvícolas para mejorar la gestión forestal que potencie aspectos productivos y medioambientales como la fijación de carbono del sistema forestal utilizando como herramienta para la simulación de los escenarios el modelo CO₂FIX (Prada et al., 2017). En otros estudios se han trabajado otros modelos como el ORGEST (Orientaciones de Gestión Forestal Sostenible de Cataluña), que son manuales de información práctica, aplicable y actualizada que dan soporte al gestor forestal en el proceso de la toma de decisiones, desde la asignación de objetivos preferentes a la planificación y ejecución de las actuaciones, teniendo muy en cuenta el marcado carácter multifuncional de los terrenos forestales. Del mismo modo se han publicado otros trabajos en los que se analiza la virtualidad de otras herramientas informáticas para la cuantificación de carbono en los bosques como «La quantC», que está diseñada para cuantificar la biomasa (aérea y subterránea), carbono y CO₂ de nuestros bosques. La primera versión de quantC permite trabajar con más de 150 especies arbóreas y arbustivas repartidas entre 27 países de todo el mundo, y ya se está trabajando en una segunda versión (Herrero et al., 2017).

Otros proyectos se centran en la monitorización mediante un software de las compensaciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que permitirá, asimismo, el seguimiento del carbono en cada uno de los cinco reservorios de carbono elegibles para el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) según la Guía de Buenas Prácticas del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático, como el Proyecto Ecommontech.

Es obligado también hacer mención al «Portal español de Adaptación al Cambio Climático: Adaptecca», que es una iniciativa de la Oficina Española de Cambio

Climático y la Fundación Biodiversidad que, junto con las unidades responsables en materia de adaptación al cambio climático de las Comunidades Autónomas, identificaron de forma conjunta la necesidad de contar con un instrumento de intercambio de información y comunicación entre todos los expertos, organizaciones, instituciones y agentes activos en este campo a todos los niveles. La Fundación CESEFOR, en colaboración con la empresa INCA Medio, se ha encargado de realizar el desarrollo informático de la plataforma que sirve de soporte a esta iniciativa, y en cuya web (www.adaptecca.es) se ofrece un punto de encuentro para la transferencia de conocimiento. Este sitio pone a disposición de los usuarios registrados grandes bloques de información: uno sobre las estrategias, planes, programas e iniciativas en materia de adaptación al cambio climático de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales y otro con la información más relevante de cada uno de los 16 sectores que forman parte del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (que van desde la biodiversidad a la energía, pasando por suelos, industria y turismo, entre otros).

5. Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS.

La regulación climática está intrínsecamente ligada a los bosques, siendo estos un eslabón vital en el ciclo del carbono. A través de la fotosíntesis, durante su crecimiento los árboles incorporan dióxido de carbono de la atmósfera en forma de materia viva, actuando así como sumideros de carbono. Esto confiere a los bosques, así como al sector del Uso de la Tierra, Cambios en el Uso de la Tierra y la Silvicultura (UTCUTS, y LULUCF, por sus siglas en inglés, *Land Use, Land Use Change and Forestry*) en el que se integran, un singular potencial para contribuir en la mitigación del cambio climático. Cuando además estos sistemas se gestionan con criterios de sostenibilidad, no solo se garantiza el mantenimiento de numerosos servicios y funciones ecosistémicas igual de importantes como son la protección del suelo, la regulación del ciclo hidrológico o la conservación de biodiversidad; también se puede potenciar el secuestro de carbono, así como la permanencia del stock a largo plazo en los diversos almacenes forestales y en los productos y materiales resultantes. En efecto, se ha comprobado científicamente que las prácticas asociadas a la gestión forestal pueden contribuir de manera significativa a la fijación de carbono tanto en la vegetación como en el suelo.

Por todo ello, la Unión Europea parte de la consideración de que el sector UTCUTS puede ofrecer beneficios climáticos a largo plazo y contribuir así a que la Unión cumpla su objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y los objetivos climáticos a largo plazo del Acuerdo de París. El sector UTCUTS también proporciona materiales de origen biológico que pueden sustituir a los materiales fósiles o con altas emisiones de carbono y, por lo tanto, desempeña un papel importante en la transición hacia una economía con

bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Como las absorciones a través del UTCUTS son reversibles, deben tratarse como un pilar independiente en el marco de actuación en materia de clima de la Unión. El sector UTCUTS, que incluye las tierras agrícolas, tiene un impacto directo y significativo en la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Por este motivo, un objetivo importante de las políticas que afectan a este sector es garantizar la coherencia con los objetivos de la Estrategia de la Unión sobre la Biodiversidad. Deben adoptarse medidas para poner en práctica y apoyar las actividades del sector relativas tanto a la mitigación como a la adaptación. Es preciso garantizar también la coherencia entre la política agrícola común y el presente Reglamento. Todos los sectores deben contribuir de forma equitativa a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En el Acuerdo de París los bosques, las tierras agrícolas y los humedales van a desempeñar un papel central en la consecución de este objetivo. El Acuerdo de París también insta a lograr un equilibrio entre las emisiones antrópicas por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero en la segunda mitad de este siglo, e invita a las Partes a que adopten medidas para preservar y mejorar, según proceda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, incluidos los bosques.

En la regulación establecida en el nuevo reglamento UTCUTS que se explica a continuación hay que destacar que considera la biomasa forestal como neutral en emisiones de carbono, incentiva la reforestación, al permitirse que esta descuenta las emisiones de otros sectores, y la contabilización del carbono almacenado en los productos forestales (tableros, madera de sierra...). La UE es consciente de que el uso sostenible de productos de madera aprovechada puede limitar de forma sustancial las emisiones, por el efecto de sustitución, y favorecer las absorciones de la atmósfera. No obstante, establece el Reglamento que para reconocer e incentivar el uso de productos de madera aprovechada con ciclos de vida prolongados, las normas contables han de garantizar que los estados miembros recojan con exactitud y transparencia en su contabilidad UTCUTS el momento en que tengan lugar los cambios en el almacén de carbono de productos de madera aprovechada.

En julio de 2018 ha entrado en vigor el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y la Decisión núm. 529/2013/UE.

Los compromisos recogidos en este Reglamento de los estados miembros para el sector UTCUTS tienen la finalidad de contribuir a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y cumplir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para el período de 2021 a 2030. El Reglamento parte de

la base de entender que dichos compromisos solo pueden lograrse a escala de la Unión (y no de forma individual por cada estado miembro).

El Reglamento UTCUTS regula los compromisos de los estados miembros para el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura («sector UTCUTS») con las flexibilidades admitidas, las normas de contabilización de las emisiones y las absorciones del sector UTCUTS, y la regulación de los mecanismos de comprobación del cumplimiento de estos compromisos por parte de los estados miembros (art. 1 Reglamento UTCUTS).

a. Compromisos de los estados miembros respecto del sector UTCUTS

El art. 4 dispone que para los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030 cada Estado miembro garantizará que las emisiones no excedan las absorciones, calculadas como la suma del total de las emisiones y del total de las absorciones de su territorio en todas las categorías contables de tierras incluidas dentro del sector UTCUTS (vid. art. 2).

b. Mecanismos de flexibilidad

Para el cumplimiento de estos compromisos el Reglamento establece unos mecanismos de flexibilidad, siempre que cumpla los requisitos de seguimiento dispuestos en el art. 7 Reglamento UTCUTS.

En el considerando 21 se dispone que en función de las preferencias nacionales, los estados miembros deben poder determinar cuáles son las políticas nacionales adecuadas para cumplir con sus compromisos en el sector UTCUTS. Y dentro de esas políticas se incluye la posibilidad de:

- Equilibrar las emisiones de una categoría de tierra con las absorciones de otra categoría de tierra. Flexibilidad de las tierras forestales gestionadas (Vid. art. 13 Reglamento UTCUTS). En lo que respecta al volumen de compensación, el Estado miembro de que se trate solo podrá compensar: a) los sumideros contabilizados como emisiones con respecto a su nivel de referencia forestal; y b) hasta el volumen máximo de compensación previsto para dicho Estado miembro, establecido en el anexo VII para el período de 2021 a 2030 (Vid. art. 13.3 Reglamento UTCUTS).
- Acumular las absorciones netas a lo largo del período comprendido entre 2021 y 2030 (Vid. art. 13 Reglamento UTCUTS).
- Las transferencias a otros estados miembros, que debe continuar siendo una opción adicional. Además de poder utilizar los estados miembros las asignaciones anuales de emisiones establecidas en virtud del Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo para cumplir los compromisos impuestos por el Reglamento (Vid. art. 12 Reglamento UTCUTS).

c. Normas de contabilidad

Para asegurar la contribución del sector UTCUTS al logro del objetivo de reducción de las emisiones de la Unión de al menos un 40%, así como del objetivo a largo plazo del Acuerdo de París, es necesario un sistema de contabilidad sólido. A fin de que las cuentas de las emisiones y las absorciones sean precisas, de acuerdo con las directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «directrices del IPCC»), deben emplearse los valores notificados anualmente en virtud del Reglamento (UE) núm. 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para las categorías de uso de la tierra y la conversión entre categorías de uso de la tierra, racionalizando así los enfoques adoptados en el marco de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto.

Por ello, el Reglamento para su aplicación parte de que los estados miembros tienen que aplicar las normas contables dispuestas en la

Decisión núm. 529/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sin perjuicio de que se actualicen y mejoren para el período de 2021 a 2030. Se persigue con ello garantizar que los estados se aseguren de que el conjunto del sector UTCUTS no genere emisiones netas y contribuya al objetivo de mejorar los sumideros a largo plazo. Las normas generales de contabilidad se recogen en el art.5.

El Reglamento no establece obligaciones contables o de notificación para los particulares, incluidos los agricultores y silvicultores.

Para que la contabilidad sea real, el Reglamento dispone que la tierra que cambia a otra categoría de uso de la tierra debe considerarse que está en proceso de transición hacia dicha categoría durante el período predeterminado de 20 años contemplado en las directrices del IPCC. Los estados miembros deben únicamente poder contemplar una excepción a ese período predeterminado con respecto a los suelos forestados y solo en circunstancias limitadas justificadas en virtud de las directrices del IPCC. Los cambios en las directrices del IPCC adoptadas por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC o la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París deben reflejarse, según proceda, en los requisitos de presentación de informes con arreglo al Reglamento UTCUTS.

El Reglamento sigue mostrando una desconfianza respecto de las emisiones y absorciones procedentes de las tierras forestales, por entender que dependen de una serie de circunstancias naturales, de las características dinámicas de los bosques relacionadas con la edad y de las prácticas de gestión pasadas y presentes, que difieren sustancialmente entre los distintos estados miembros. Y ello a pesar de que el propio Reglamento UTCUTS reconoce que los bosques gestionados de manera sostenible normalmente constituyen sumideros que contribuyen a la mitigación del cambio climático. Y que en el período de referencia comprendido entre 2000 y 2009, el promedio notificado de sumideros anuales procedentes de tierras forestales gestionadas fue de 372 millones de toneladas de CO₂ equivalente por

año para la Unión en su conjunto. Y, dado este potencial, los estados miembros deben velar por la conservación y la mejora, según proceda, de los sumideros y depósitos, incluidos los bosques, con miras a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y cumplir los ambiciosos objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para 2050 (Considerando 22).

Por lo que parte de que el uso de un año de referencia no permite reflejar estos factores ni los efectos cíclicos resultantes de las emisiones y absorciones o de su variación interanual. En su lugar, las normas contables pertinentes deben prever el uso de unos niveles de referencia para que se excluyan los efectos de las particularidades naturales y de cada país. Los niveles de referencia forestal deben tener en cuenta cualquier estructura de edad desequilibrada de los bosques y no deben limitar indebidamente la futura intensidad de la gestión forestal, de forma que se puedan mantener o reforzar los sumideros de carbono a largo plazo. Las normas contables aplicables tienen en cuenta los principios en materia de gestión forestal sostenible tal como se adoptaron en la Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques en Europa (Forest Europe).

De otro lado, las perturbaciones naturales, como los incendios, las infestaciones por insectos y enfermedades, los fenómenos meteorológicos extremos o las alteraciones geológicas, que escapen al control de un Estado miembro y no están sometidas a una influencia sustancial por parte de este, pueden dar lugar en el sector UTCUTS a emisiones de gases de efecto invernadero de carácter temporal o pueden invertir la tendencia de anteriores absorciones. Dado que esas inversiones de tendencia pueden ser también el resultado de decisiones de gestión, como las decisiones de extraer árboles o de plantarlos, el presente Reglamento debe garantizar que las inversiones que registren las absorciones por causa de la actividad humana se reflejen siempre con exactitud en la contabilidad de dicho sector. Es más, el presente Reglamento debe ofrecer a los estados miembros una posibilidad limitada de excluir de sus cuentas UTCUTS las emisiones originadas por perturbaciones que escapen de su control. No debe admitirse, sin embargo, que la forma en que los estados miembros hagan uso de esa posibilidad desemboque en una infracontabilización indebida (art.10 Reglamento UTCUTS).

Por ello, para aplicar la contabilidad dispuesta en el Reglamento UTCUTS a las tierras forestales gestionadas, hay que estar a lo dispuesto en el art. 8 del Reglamento UTCUTS, que entre otros extremos dispone que los estados miembros presentarán a la Comisión sus planes de contabilidad forestal nacionales, que incluirán una propuesta de nivel de referencia forestal, a más tardar el 31 de diciembre de 2018 para el período de 2021 a 2025, y a más tardar el 30 de junio de 2023 para el período de 2026 a 2030 (art. 8.3). Dicho nivel de referencia se determinará por los estados miembros a partir de los criterios establecidos en la sección A del anexo IV. (art. 8.4 Reglamento UTCUTS). El nivel de referencia forestal se basará en la continuación de las prácticas de gestión forestal sostenibles

documentadas en el período de 2000 a 2009 con respecto a las características dinámicas de los bosques relacionadas con la edad en los bosques nacionales, de acuerdo con los mejores datos disponibles (art. 8.5 Reglamento UTCUTS).

Por lo tanto, las absorciones procedentes de tierras forestales gestionadas deben contabilizarse en función de un nivel de referencia forestal prospectivo. Las futuras absorciones por sumideros proyectadas deben basarse en una extrapolación de las prácticas y la intensidad de la gestión forestal de un período de referencia. Toda disminución en un sumidero en relación con el nivel de referencia debe contabilizarse como emisión. Deben tenerse en cuenta las circunstancias y prácticas nacionales específicas, tales como una intensidad de extracción inferior a la habitual o un envejecimiento de los bosques durante el período de referencia.

En el art. 6 se regula la contabilidad aplicable a las tierras forestadas y deforestadas estableciendo que los estados miembros contabilizarán las emisiones y las absorciones derivadas de las tierras forestadas y deforestadas como el total de las emisiones y el total de las absorciones para cada uno de los años de los períodos de 2021 a 2025 y de 2026 a 2030 (art. 6.1).

Por su parte, el art. 7 dispone la contabilidad aplicable a los cultivos gestionados, los pastos gestionados y los humedales gestionados

En lo que se refiere a la contabilidad aplicable a los productos de madera aprovechada se encuentra regulada en el art. 9, que determina que los estados miembros señalarán las emisiones y absorciones resultantes de cambios en el almacén de carbono de los productos de madera aprovechada que correspondan a las categorías que se enumeran a continuación, utilizando la función de degradación de primer orden, las metodologías y los valores de semivida por defecto contemplados en el anexo V:

- a) papel;
- b) paneles de madera;
- c) madera aserrada.

De otra parte, en el art. 9.3 se establece que los estados miembros podrán especificar productos derivados de la madera, incluida la corteza, que entren dentro de las categorías existentes o de las nuevas categorías a las que se hace referencia en los apartados 1 y 2 del art. 9, basándose en las directrices del IPCC adoptadas por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC o la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París, siempre que los datos disponibles sean transparentes y verificables.

d) Comprobación del cumplimiento

Con el fin de supervisar los avances realizados por los estados miembros para cumplir sus compromisos con arreglo al presente Reglamento y garantizar que la información sobre emisiones y absorciones sea transparente, exacta, congruente,

exhaustiva y comparable, los estados miembros deben proporcionar a la Comisión los datos pertinentes de los inventarios de gases de efecto invernadero de conformidad con el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y las comprobaciones de cumplimiento en virtud del Reglamento UTCUTS deben tener en cuenta dichos datos (art. 14 Reglamento UTCUTS).

Si un Estado miembro se propone aplicar la flexibilidad en relación con las tierras forestales gestionadas, contemplada en el Reglamento UTCUTS debe incluir en el informe de cumplimiento el volumen de compensación que se propone utilizar.

6. Recapitulación y unas últimas precisiones.

A pesar de los avances impulsados recientemente por el CESE y el Parlamento Europeo, la clave para determinar cómo se va a contabilizar la capacidad de sumidero de carbono de los terrenos forestales es el llamado «nivel de referencia» que evidencia la desconfianza que mantiene la Comisión sobre la capacidad de sumidero de carbono de los bosques, lo que le impide afrontar este nuevo Reglamento UTCUTS con la ambición que demanda la propia COP 21. Además, ha de tenerse en cuenta que el nivel de referencia propuesto para las tierras forestales gestionadas forma parte de la contribución determinada a nivel nacional de la Unión Europea en el marco del Acuerdo de París; lo que compele a los estados miembros a tener que suscribir el método empleado aunque estas normas contables defendidas por la Comisión corren el riesgo de no reflejar la realidad del potencial de sumidero de carbono de los bosques, a parte de su endiablada configuración incomprensible para el lector medio. Lo que no contribuirá al necesario y urgente incentivo de la gestión forestal sostenible ni alentará el uso de productos forestales sostenibles y duraderos o la transformación en una economía basada en la bioeconomía. Es importante modificar la metodología de las normas contables defendidas por la Comisión para que no se penalice a los estados miembros que realicen una gestión sostenible de los bosques orientada a aumentar los recursos forestales, llevada a cabo respetando la práctica establecida y en consonancia con la legislación nacional. No ha de perderse nunca de vista el espíritu del Acuerdo de París, pensado para mantener o reforzar el papel de los bosques como sumideros a largo plazo.

De otra parte, ha de señalarse que desde el punto de vista del potencial de los bosques para el desarrollo económico de las zonas rurales, tan importante como elemento de cohesión territorial y de desarrollo rural, el nivel de referencia actualmente propuesto no es adecuado, pues puede limitar gravemente esta función económica de los bosques dado que este índice de referencia se orienta a impulsar el almacenaje de carbono, limitando las cortas, cuando la incorporación de la silvicultura en la política climática, además de implicar una mayor productividad forestal, de madera y otros productos forestales no maderables también implica que

los bosques desempeñen un papel más importante en la protección y la configuración de la diversidad biológica y tengan un mayor efecto en la calidad del agua y la regeneración del suelo. Está demostrado que unos bosques gestionados de forma sostenible pueden desempeñar un papel muy relevante en el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales, tan necesario para afrontar el grave problema de despoblación rural que sufre Europa y muy especialmente España.

En definitiva, puede afirmarse que en la normativa propuesta no se ha tenido debidamente en cuenta el hecho de que los ecosistemas forestales son los mayores y principales sumideros de carbono en Europa y, por ende, carece de incentivos para que los estados miembros adopten medidas que podrían propiciar la profesionalización de la gestión forestal a fin de aumentar el potencial de mitigación de los bosques y de tener en cuenta el carbono orgánico del suelo forestal. La propuesta no hace referencia alguna a la posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de los bosques mediante nuevas actividades de gestión forestal (como se ha probado científicamente en diversos trabajos y proyectos, como el Proyecto LIFE FOREST CO₂, la actuación selvícola o gestión forestal conlleva con respecto a la ausencia de gestión un mayor aumento de almacén de CO₂), por ejemplo de la conversión de rodales, el aumento del potencial de los rodales naturales y la regulación de los periodos de rotación de los rodales maduros. Y todo ello partiendo de que la mayor ganancia como sumidero se obtiene si es por repoblación, caso en el que todo se computa como aumento en la función de sumidero (todo es carbono). En cambio, se ha demostrado que en el sistema de gestión forestal como sumidero de carbono el margen de almacenamiento es bastante más pequeño, por ello es importante abaratar costes aplicando tecnología (el margen de beneficio del crédito de carbono es muy pequeño). En este caso la gestión forestal como sumidero puede pagar la eliminación de residuos que es obligado para el selvicultor cuando se gestiona y este proyecto se lo pagaría. Pero lo que está claro es que todo suma para aumentar la función de sumidero de los bosques tan importante ante el Cambio Climático.

Los bosques y el suelo son las mayores reservas de carbono del mundo. La degradación forestal y del suelo repercute negativamente en la calidad del agua y en el acceso a esta, así como en la diversidad biológica, y agrava problemas globales como el hambre, la pobreza y la migración. Uno de los aspectos del Acuerdo de París es limitar dichos problemas, o incluso erradicarlos. Se debe mejorar la calidad del agua y proteger la diversidad biológica, ante todo mediante la regeneración de sistemas naturales como los bosques y el suelo. Talar árboles respetando la regeneración de los sistemas naturales mejora las condiciones medioambientales, protege la diversidad biológica y crea empleo, en particular en las zonas rurales. Para este propósito es crucial la Bioeconomía.

En lo que se refiere a la Bioeconomía en Europa, la UE apuesta por el enorme potencial que este sector tiene para los agricultores y los propietarios forestales. Según las estimaciones de la industria, se proyecta que las industrias de base

biológica generarán un millón de nuevos empleos para el año 2030, muchos de ellos en áreas rurales donde se necesitan con urgencia.

Una bioeconomía sostenible también es clave para la reducción de emisiones en el sector energético europeo. Actualmente se espera que la bioenergía, la mayor fuente de energía renovable de la UE, siga siendo un componente clave de la combinación energética en 2030. La bioeconomía hará importantes contribuciones para cumplir los objetivos de energía renovable de la UE del 27% en 2020 y del 32% en 2030.

Al igual que en la agricultura, el desafío es producir más con menos. Esto será bueno por razones económicas y ambientales. El papel de la madera y otros materiales forestales es de importancia crítica. Se utilizarán como fuente principal de productos de alto valor agregado en la misión de reemplazar gradualmente los materiales dependientes de los combustibles fósiles. Se producirá una demanda continua de materiales en un sector de la construcción en auge. El reto es lograr reemplazar los materiales de construcción convencionales a un ritmo mayor con madera tradicional pero también con madera de ingeniería, esta sería una situación beneficiosa para todos: buena para el clima y bueno para los negocios en el sector forestal.

Por ello, la Comisión Europea para el próximo presupuesto de la UE, que abarca los años 2021-2027, propone 100.000 millones de euros para *Horizon Europa*, el programa de investigación e innovación más ambicioso de todos los tiempos. Y de esos 100.000 millones de euros, 10 mil millones de euros se dedicarán a los sectores primarios, incluida la bioeconomía. Esto conducirá a muchas nuevas oportunidades de financiamiento para proyectos de bioeconomía.

Para aprovechar al máximo estas interesantes posibilidades, la Comisión en octubre de 2018 ha presentado la actualización de la Estrategia de Bioeconomía de la UE de 2012. Esta Estrategia revisada incorpora un plan de acción más adaptado al entorno evolutivo de la bioeconomía y que refleja mejor las necesidades de todos los interesados, incluido un enfoque específico en los recursos forestales y la gestión forestal sostenible. La UE apuesta decididamente por la Bioeconomía por el alto potencial que tiene para mejorar las condiciones de vida de los productores primarios, nuestros agricultores y silvicultores, al crear salidas adicionales para productos de mayor valor agregado, al tiempo que estimula la innovación en el sector primario. Aunque para lograr este potencial la UE parte de que los productores primarios deben desempeñar un papel más activo en la creación de valor de las cadenas de suministro de bioeconomía que el simple suministro de materia prima.

Una bioeconomía circular supone que los procesos se producen en cascada, pero que sea circular no significa necesariamente que sea sostenible, hay que hacerla sostenible. Que será cuando la bioeconomía sea compatible con los Servicios ambientales. Por ello, es muy importante a la hora de gestionar una explotación forestal establecer los umbrales de los servicios ambientales de esa explotación que no pueden sobrepasarse o menoscabarse. Imponer a las empresas productoras la obligación de

mantener umbrales de aprovechamiento para no comprometer los servicios ambientales. Estos umbrales hay que elaborarlos, en algunos países se están ya elaborando, como en Noruega. El sector debe fortalecer los servicios de los ecosistemas como base de la bioeconomía en una situación de cambio ambiental y social que genera incertidumbre en la toma de decisiones. Para ello, los servicios ecosistémicos de los sistemas forestales deben integrarse en los modelos selvícolas y en las decisiones técnicas de gestión. Para ello es necesario seguir avanzando en el estudio y cuantificación de la influencia de la gestión en cada uno de estos servicios. Desde un punto de vista general, dado que los servicios ambientales suponen en sí mismos la protección de los ecosistemas, de cuya salud depende la del planeta, podría afirmarse que representan el mayor valor de los bosques. No obstante, se puede afirmar que asegurar la rentabilidad económica de los bosques a través del aprovechamiento sostenible de sus bienes directos es una forma de asegurar los servicios ambientales que proporcionan, pero siempre teniendo en cuenta la determinación de umbrales de aprovechamiento que no comprometan los servicios ambientales de los montes.

En verdad se trata de un tema con muchas aristas. Ante las demandas de madera Europa no va a poder satisfacer con madera europea, que es proveniente de montes gestionados de forma sostenible, por lo que habrá que incrementar la compra de madera a países del sur. Por ello cada vez cobran más importancia los Reglamentos europeos para asegurar que la madera importada proviene de montes sostenibles (Reglamento FLEGT y Reglamento de la madera EUTR), pero dentro de esa sostenibilidad debería de incluirse los umbrales de aprovechamiento para no comprometer los servicios ambientales de los montes, cosa que aún no se ha previsto en estos Reglamentos europeos. No debe nunca perderse de vista que los bosques tienen un doble papel ante el Cambio Climático. Por un lado, son instrumentos de mitigación y, por otro lado, está su dimensión de adaptación, tanto de los bosques en sí mismos como de la gestión que se aplica en ellos. La forma en que se definan los métodos y procedimientos de seguimiento de las acciones de mitigación, las estrategias selvícolas para la adaptación de los bosques y la forma de aplicar sistemas que permitan que la gestión, en sí misma, también se adapte a las nuevas condiciones será determinante para que los bosques y la silvicultura sean un factor clave en la lucha contra el Cambio Climático.

Para concluir nos referiremos a la PAC post 2020. La Comisión Europea ha defendido constantemente el mensaje de que la agricultura y la silvicultura son sectores claves en la transición hacia una economía baja en carbono y respetuosa con el clima. Son los principales sectores que mantienen nuestras áreas rurales vibrantes y sostenibles. Este mensaje ha sido reforzado por los recientes desarrollos internacionales, en particular el acuerdo climático de París y los ODS.

Y este enfoque es el que legitima el mantenimiento de una Política Agraria Común que concita la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea. Así en la vigente PAC 2014-2020, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural



(FEADER), a través del cual se financia la política de desarrollo rural, contribuye a la Estrategia Europa 2020 (en busca de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador) desde dos perspectivas: por un lado, fomentando un desarrollo rural sostenible en toda la Unión Europea, como complemento de los demás instrumentos de la PAC, la política de cohesión y la política pesquera común; y, por otro lado, contribuyendo para que el sector agrícola y selvícola de la UE sea más equilibrado desde el punto de vista territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima y más innovador. Hoy por hoy, la mayor fuente de financiación de las medidas ambientales en el ámbito de la agricultura y silvicultura, incluyendo la Red Natura 2000, se encuentran vehiculadas a través de la PAC, que vendrá marcada por el Reglamento Europeo que incluirá las medidas medioambientales en el marco de lo que se empieza a denominar como «Arquitectura Verde» que se financiarán por el Pilar I y II de la PAC (y que luego se incluirán en el PDR).

En lo que concierne el sector forestal, en la actualidad se encuentra en plena revisión la Estrategia Forestal de la UE con el fin de fortalecer la coherencia y la coordinación en el sector forestal, con énfasis en una mayor participación de los principales interesados. También apoya el desarrollo de la bioeconomía de la UE, que se espera que contribuya en gran medida a la descarbonización de nuestra sociedad y proporcione una unión energética más resistente.

El concepto de Gestión Forestal Sostenible se basa en tres pilares: económico, social y ambiental. Estos pilares se tratan a menudo como elementos separados. Sin embargo, para que una política sea verdaderamente sostenible, los tres componentes deben trabajar en sinergia. Una actividad económicamente rentable eventualmente fallará si los recursos en los que se basa se degradan. Y muchas estrategias de protección ambiental no tendrán éxito a largo plazo, a menos que promuevan el uso rentable y sostenible de los recursos.

Los principios de la Estrategia Forestal permiten una alineación completa con la agenda de sostenibilidad al apoyar las áreas rurales, apoyando un sector forestal competitivo, y al apoyar el desarrollo de una bioeconomía circular baja en carbono, todo al mismo tiempo que aborda nuestros objetivos principales de política sobre el cambio climático, la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas.

Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta el hecho de que los ecosistemas forestales están expuestos a una serie de amenazas agravadas por el cambio climático. Para equilibrar las oportunidades con los desafíos existe una necesidad apremiante de garantizar la gestión sostenible y el desarrollo a largo plazo de los bosques.

Los avances que se conseguirán con la revisión en curso de la Estrategia Forestal de la UE quedarán incorporados en las medidas que se incluyan en la PAC post 2020.

A través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, aproximadamente 8.200 millones de euros se dedican a medidas forestales en el período de programación 2014-2020. Las medidas forestales de la PAC son la principal fuente de financiación para los bosques de la UE y el sector forestal, asegurando su alineación con los principios de la Estrategia Forestal de la UE y el objetivo de promover la gestión forestal sostenible.

La propuesta de la Comisión para la nueva PAC, que se extiende desde 2021 hasta 2027, apunta a hacer una contribución mucho más fuerte a la agenda de desarrollo sostenible. Con ello, la UE muestra una mayor ambición y se centra más en los resultados en relación con la eficiencia de los recursos, el cuidado del medio ambiente y la acción climática. Se espera que los bosques y la silvicultura desempeñen un papel importante en el logro de estos objetivos. El papel social y económico de los bosques de la UE y la bioeconomía ahora se han incluido explícitamente en los objetivos de la nueva PAC, específicamente «promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluida la bioeconomía y la sostenibilidad. Silvicultura». Según la propuesta de la Comisión Europea los estados miembros tendrán más libertad para adaptar las intervenciones de la PAC a las necesidades locales de los bosques, el sector forestal y las zonas rurales donde se encuentran. Y esta estrategia promoverá las acciones necesarias para aprovechar este impulso de la UE que representa una oportunidad histórica para las islas de La Palma, Gomera y la isla de Hierro, en la que los agricultores y silvicultores serán cada vez más parte de la implementación de la política para alcanzar los objetivos ambientales, sociales y económicos de la Unión Europea.

Nos encontramos en un tiempo de configurar una nueva política forestal y de medio ambiente natural. A partir de planteamientos de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, los gabinetes de estrategia asignan, por primera vez, a los ecosistemas naturales un trascendente papel en la construcción, al menos, de uno de los pilares del desarrollo sostenible, el Capital Natural (el Patrimonio Natural), y por ende en fortalecer la transferencia de rentas a las familias rurales, para retribuir los servicios actualmente no visibles para la economía.

La transición a una economía verde ofrece oportunidades importantes para el sector forestal pero para ello es necesario que las medidas que se adopten sean coordinadas y muy estudiadas, escuchando siempre a los técnicos en la materia. Nunca se puede perder de vista que en el sector forestal las decisiones legislativas y políticas tienen un peso mayor, puesto que los plazos de éxito y fracaso, como mínimo, se miden en décadas. ■

El cambio climático como desafío de la humanidad

Jaume Ferrer Lloret

Catedrático de Derecho Internacional
Universidad de Alicante

Adoptar las medidas necesarias para detener el cambio climático tiene un coste de entre el 1% y el 2% del PIB mundial, pero de no hacerse, puede producirse una recesión del PIB del planeta de hasta el 20%.

Informe Stern

Nos centraremos en el ODS número 13: *Acción por el Clima*. El objetivo número 13 de los ODS reclama adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Se plantea sin perjuicio de que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático. Debemos recordar que la resolución que da lugar a los ODS no es jurídicamente vinculante, pero que esto no hace menos relevante que nada menos que 193 países se hayan puesto de acuerdo para aprobar estos objetivos. Además de la mencionada convención de 1992 hay que tener en cuenta el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París del año 2015 como referentes de este Objetivo 13.

Entre las metas que contempla se señala en primer lugar la Meta 13.a: *Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en*

pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible. Las metas de este objetivo hacen especial referencia a los países menos adelantados y a los pequeños estados insulares en desarrollo.

Nos adentramos ahora brevemente en los problemas del cambio climático. Las causas de este cambio son fundamentalmente las relativas a la emisión de gases de efecto invernadero en los últimos 60-70 años sobre todo, que conllevan la elevación de la temperatura del planeta. Estos gases son el dióxido de carbono, el humo de los combustibles fósiles, el metano, gases de aparatos de aire acondicionado, etc. Además, este efecto de calentamiento global está provocando el deshielo de glaciares y de los casquetes polares, con el consiguiente aumento del nivel del mar, mayor frecuencia e intensidad de las catástrofes naturales, contaminación en el aire que respiramos...

En este contexto los pequeños estados insulares antes referidos son una población seriamente amenazada por la subida del nivel del mar, la posible salinización de los acuíferos y el impacto de catástrofes naturales crecientes en número e intensidad. A esta población hay que añadir a los países menos adelantados, que de manera prioritaria viven de la agricultura, o al menos grandes capas de su población sí que dependen de ella, y que por tanto viven periodos de hambruna cíclica y que se ven muy afectados por la desertificación. Existe un tercer grupo poblacional muy afectado por el cambio climático como son los habitantes de las grandes ciudades, afectados por la contaminación, entre otras cuestiones. Ya existen estadísticas específicas, por ejemplo, sobre los costes sanitarios de esta exposición a la contaminación, sin ir más lejos. El último sujeto aquejado por el cambio climático es la humanidad en su conjunto, todos los habitantes del planeta, vivan donde vivan están siendo afectados en mayor o menor medida por estos cambios. Como ejemplo puede ponerse el Huracán Katrina, que puso en jaque a un país tan poderoso como EEUU.

Frente a esto hay una gran cantidad de escépticos sobre el cambio climático, normalmente alineados con lobbies, empresas y grandes multinacionales que tienen en juego enormes capitales dedicados a negocios habitualmente muy contaminantes.

Según las previsiones científicas el desafío es de enorme magnitud y los cambios se empiezan a producir de forma exponencial. Pero para resolverlo y afrontarlo es necesario hacerlo a nivel internacional, planetario más bien. Si no contamos con los países más grandes como China, EEUU, Brasil, México, Indonesia, India, el problema no se resolverá. Cuando se reúnen los estados partes en las reuniones anuales de la CAP (Conferencia de Estados Partes), se ponen encima de la mesa los datos de la contaminación que son relativos a cada estado. Si se ponen en relación el Índice de Desarrollo Humano, el índice de emisiones por país y las emisiones per cápita, teniendo en cuenta que el desarrollo económico y social ha ido vinculado normalmente a una mayor contaminación, los habitantes (contaminación por habitante) que más contaminan ahora son algunos del Golfo Pérsico, o los de EEUU, pero los países en desarrollo tienen una muy baja contaminación según estos cálculos. Dicho todo esto queda claro que las diferencias entre países sobre cuál debe ser su compromiso

en la reducción de emisiones es una lucha muy complicada en los despachos y en las conferencias mundiales. Otro de los materiales de referencia es el Informe Stern. Uno de los primeros informes elaborado por un economista relativo al cambio climático sobre los costes de combatir el cambio climático y los costes de no combatirlo. El informe viene a decir que adoptar las medidas necesarias para detener el cambio climático tiene un coste de entre el 1% y el 2% del PIB mundial. Pero si no hacemos nada puede producirse una recesión del PIB mundial de aproximadamente el 20%.

Este informe supuso un antes y un después en cómo afrontamos el desafío del cambio climático.



Y presentado ya todo este contexto, ¿qué es lo que se ha hecho a nivel internacional? Pues se han firmado tres grandes documentos. El mencionado Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, que incluye dos principios fundamentales: el *principio de precaución*, que declara que ante la duda de que haya daños al medio ambiente hay que actuar para proteger; y el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas*, un problema común pero hay países que han contaminado más, y con más posibilidades económicas de cambiar, de transformar y por tanto tienen una responsabilidad diferente, más grande. Por ello en la convención de 1992 se hacen listas de estados. Por un lado los de la OCDE, otros en la lista de economías en transición y otros en la lista de estados menos adelantados.

El otro gran documento firmado es el Protocolo de Kyoto de 1997. Los estados que firmaron este acuerdo se comprometieron a reducir en un 5% las emisiones generadas para el año 2012 según los datos de emisiones de 1990. Además se establecieron una serie de mecanismos para llevar a cabo el protocolo:

- Mecanismo para las actividades de aplicación conjunta.
- Mecanismo para un desarrollo limpio: compensar las emisiones con la reforestación y la creación de sumideros de carbono.
- El comercio internacional de derechos de emisión: se trataría, simplificando, de comprar derechos de contaminación.

El Protocolo de Kyoto no ha resuelto el problema, han funcionado algunas cosas, pero no ha funcionado en términos generales. Entre otras cosas porque EEUU no firmó el acuerdo cuando era el responsable del 25% de las emisiones totales del planeta. En el año 1997 ni China, ni India, ni Brasil, ni México asumen compromisos en este acuerdo. En este marco de trabajo se llega al año 2012, y es cierto que la UE cumplió sus compromisos con el protocolo de Kyoto, lo cual es un éxito.

Luego se llega al año 2015 y se adopta el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, un gran éxito solo por el hecho de firmarlo. No es nada fácil poner a trabajar juntos a tantos estados con posturas tan enfrentadas. Los estados insulares antes referidos, o los menos adelantados, están muy preocupados por estos temas, pero a otros no les preocupa en absoluto. Además fue posible sumar al acuerdo a EEUU y a China (juntos sumaban el 45% de las emisiones mundiales). Fue firmado por 55 estados y después fue ratificado por 185 estados. Pero pronto la administración Trump dijo que se saldría del acuerdo en cuanto le fuera posible, lo cual es muy preocupante. Pero a fin de cuentas, ¿a qué obliga el acuerdo? Existen más *deberían* que *deben* en cuanto a las obligaciones adquiridas, por ejemplo. Luego no son obligaciones reales muchas de ellas. El objetivo real que se establece es el de adoptar medidas para que la temperatura no suba más de 2 grados respecto a la de 1990. Pero no se establece ninguna fecha para conseguir este objetivo ni un mecanismo específico ni cuánto debe reducir cada estado. Se estiman *contribuciones determinadas a nivel nacional*: cada estado presenta un informe detallando las medidas que contribuirán al objetivo de no aumentar la temperatura 2 grados. Ante esto, ¿cada estado puede hacer lo que quiera? En principio sí. La UE, por ejemplo, se ha comprometido a reducir sus emisiones en un 40% para 2030. Es un esfuerzo muy grande. Y en 2050 se quiere llegar a emisiones cero. EEUU planteaba reducir las emisiones un 28% para 2030 sobre los niveles de 2005. También es un esfuerzo muy ambicioso. China propone que a partir de 2030 ya no aumentará el nivel de emisiones. La India no se ha comprometido a nada en concreto.

Aun así, si se cumpliera todo esto, según la comunidad científica, no aseguramos llegar al objetivo de no aumentar la temperatura menos de 2 grados, lo cual es ciertamente desalentador.

Para finalizar, el objetivo debe ser crear un marco de colaboración multilateral estable. Que los estados se reúnan de forma periódica, que haya publicidad y transparencia respecto a las decisiones que se toman. Que las ONGDs estén presentes en los procesos, que puedan dar opiniones y establecer valoraciones. Intentar que los estados se reúnan en la COP anual y establezcan la fórmula para llegar a los objetivos de los Acuerdos de París. Ese es el diseño creado. En el caso de España hay que incluir a todas las administraciones públicas, también la sociedad civil, las organizaciones y a los consumidores. Y no queda otra que confiar en los estados para dar forma, para concretar las propuestas del Acuerdo de París, que al fin y al cabo es un acuerdo con una estructura débil y que depende de la voluntad de las administraciones. ■

Las nuevas economías, métricas de impacto positivo y ODS

Javier Goikoetxea Seminario

Ponente y asesor en Métricas de Impacto Positivo y Nuevas Economías
Conector NESI Forum (New Economic and Social Innovation)

Debo comenzar por agradecer a la Fundación Yuste el haberme invitado a este campus de verano, Campus Yuste. Muchas gracias a todas las personas que han dejado aquí su enorme conocimiento y sobre todo al futuro, ese futuro que representan los y las jóvenes que nos están acompañando en esta experiencia. He escuchado sus reflexiones y preguntas, totalmente oportunas, en anteriores ponencias y me he quedado muy impresionado por su nivel de conocimiento y energía.

Pues nada, vamos a comenzar. Primero me presentaré, ese soy yo cuando hace muchos años ya (59) vine a este mundo.

En esa fotografía tenía unos 5 meses más o menos y me gusta empezar con esta foto porque me gusta dejar claro que cuando todos venimos a este mundo venimos así, venimos desnuditos, venimos sin ningún tipo de marca, sin ningún tipo de condicionamiento, ya traemos unos sentimientos que los vamos demostrando nada más nacer empezando por llorar. ¡Qué triste que empecemos por llorar! Bueno, vamos a pensar que es por el trauma de entrar en este mundo y poco a poco en el sistema.



El sistema actual, la sociedad, nos va dejando marcas como tatuajes que ya nos van adoctrinando en su interés propio. Obviamente en la siguiente diapositiva están reflejadas algunas marcas conocidas, pero hay muchas más cosas que las



marcas comerciales, que nos condicionan y de alguna manera nos van marcando un camino, que inconscientemente aceptamos. En esta idea, tiene un papel muy relevante la importancia que según crecemos le vamos dando al dinero.

En este punto, quiero ejemplificar mi teoría con una viñeta del inmenso Quino, donde conversan Mafalda y su amiguito Manolito Goreiro, hijo de emigrantes españoles en Argentina que hicieron su vida alrededor del comercio, abriendo una tienda de ultramarinos. Manolito adora el dinero, es su Dios.



Infinidad de vídeos publicitarios, mensajes encubiertos, algunos incluso de instituciones como el estado. En este enlace tenemos un buen ejemplo: “No tenemos sueños baratos” (<https://youtu.be/vTnzZe3Ng1c>). Sin entrar en el problema de la ludopatía y como se obvia en estos anuncios, reflexionemos sobre cómo el propio estado nos inyecta estas pequeñitas dosis de veneno que entran sin darte cuenta y que nos van tatuando.

Tardé 50 años, que se dice pronto, en darme cuenta del engaño en el que yo también estaba metido. Fui consciente de que una persona no puede hacer lo correcto en un área de su vida mientras que se dedica a hacer lo incorrecto en otras. La vida es un todo indivisible.

Hasta hace 10 años estaba en lo que cariñosamente llamo “el lado oscuro”. Mi último empleo fue como jefe de ventas de una multinacional americana con más de 80.000 trabajadores. Los domingos, mi estómago me decía algo, me dolía y yo no sabía de qué se trataba, hasta que un buen día me di cuenta. Mi mujer me ayudó mucho también en todo aquel proceso y finalmente me di cuenta de que era porque no había coherencia entre lo que yo era el fin de semana y lo que tenía que ser el lunes. Tenía que mandar a la calle a mucha gente a la que pedía cifras de ventas que ni yo mismo me las creía. Algo reventó en mí, suelo decir que tuve un ictus mental, no cerebral, que era hacia el que iba dirigido. Me sentí muy mal. Mi

mujer, como digo, me ayudó mucho. Me sugirió dejarlo, me dijo: “yo tengo trabajo, con un trabajo nos vamos a arreglar”, y era verdad. Esto, entre otras cosas, me hizo aprender que con menos se vive mejor. Pudimos vivir durante 2 años o 2 años y pico con mucho menos de lo que habíamos tenido, pero vivimos y felices. Incluso nuestros cuatro hijos aprendieron mucho también. Todos aprendimos a valorar las cosas y ese fue el inicio del cambio. Posteriormente, unos amigos y yo comenzamos a reunirnos muchos días a fin de reflexionar. También a ellos les habían pasado cosas muy curiosas, que no voy a entrar en detalle porque daría para una conferencia entera. Lo que sí diré es que ellos también habían tenido puntos de inflexión vital como yo. Uno perdió el trabajo, a otro se le murió la madre, otro cerró su empresa, etc., el caso es que todo ello nos hizo comprobar algo: parece ser que cuando tenemos un accidente, un problema importante en la vida, es el momento en el que espabilamos, en el que nos damos cuenta de que nuestras prioridades reales son otras mucho más importantes que las que el sistema nos ha creado.

Después de muchas reflexiones, de mucho aprender, de muchas conferencias y charlas, llegó un libro, que luego lo veréis y os animo a que lo leáis, que nos puso en la pista. Decidimos, con nuestra experiencia, crear una cooperativa que ayudara y acompañara a las organizaciones, da igual el tipo de organización que sea, a transitar hacia el bien común. ¿Y qué entendemos nosotros por bien común? Hay muchas definiciones de bien común, casi tantas como personas, nosotros escogemos esta: “hacer por otros lo que nos gustaría que hicieran por nosotros”. Estos nuevos años he tenido la suerte de trabajar en Sudamérica y he podido comprobar que allí lo entienden muy rápido. Les hablas de hacer las cosas pensando en los demás y por el bien de todos y te dicen: “¡Ah!, ¿pero eso no es lo normal, lo que hay que hacer?”

En esa sintonía creamos BIKO Consulting, la cooperativa abierta de consultores por el Bien Común y nos declaramos acompañantes en el cambio del sistema económico actual, por uno que ponga en el centro a las personas y al planeta. Empezamos a desarrollar nuestros ejes de acción, yo en mis últimos años estaba más en el lado comercial, aunque también había estado en el empresarial y en la docencia. Otro compañero, Iván del Caz, se centra más en el marketing, el diseño y la estrategia. Rakel García venía del mundo de los riesgos laborales y así otros amigos y amigas se fueron uniendo a nuestra “locura” poco a poco. Bueno, pues gracias a Dios después de 5 años, BIKO está ya bastante asentada. Y pensar que hace 5 años nos llamaban locas diciendo que íbamos a pájaros y flores...



*"En ti está realizar la aventura más apasionante de tu vida: contribuir con tu esfuerzo, talento y positividad a crear un mundo más justo y sostenible."
¿Esperamos?"*

"Impulsores del cambio hacia un sistema que pone en el centro a las personas y al planeta"



En el año 2015 se habló mucho de la Conferencia sobre el Cambio Climático de París y aquí está la imagen final, la imagen de los líderes triunfadores. Habían triunfado por el hecho de llegar a la conclusión de que iba a ser la tecnología la que salvaría al mundo. Cabe destacar que solamente una de las líderes, Christiana Figueres, secretaria general de la conferencia y curiosamente costarricense, un país que sabe qué es el bien común, el buen vivir y que de hecho tiene un índice del Buen Vivir con más peso que el propio IPC, que es un medidor exclusivamente económico, expuso la idea de que el mundo se salvará si lo que cambiamos es la economía. Christiana Figueres en el año 2016 fue considerada como una de las 100 personas más influyentes del mundo, pero parece ser que, a pesar de eso, no se le hizo mucho caso ya que seguimos igual.

Poco después de este evento, Diego Isabel Lamonedá, un buen amigo personal, sí le hizo caso. Se puso el mundo de la economía por montera y supo escuchar, habilidad que no está al alcance de muchas personas. Decidió que, si se estaba hablando de Economía Colaborativa, de Economía Circular, de la Economía del Bien Común, de la Economía de los Cuidados, la Economía Feminista, de Las Redes de Transición, de los ODS y de otros movimientos que cada vez están teniendo más presencia y que entre todos ellos, tienen en común que ponen en el centro a las personas y al planeta, había que hacer algo. Pensó en la necesidad de poner un poco de orden y que manteniendo la esencia de cada uno de esos nuevos movimientos económicos se podría generar algo interesante. Quizás una nueva economía. ¿Por qué no?

Entonces, en el 2017, a este hombre se le ocurrió la feliz idea de crear un foro, el Foro NESI de las Nuevas Economías y la Innovación Social, con la idea de cambiar la economía para cambiar el mundo. Fue la primera edición, no había una estructura comunicativa ni organizativa importante, todo se hizo con la buena fe y energía de locos y locas personas voluntarias y el resultado fue que asistieron más de 700 personas de más de 40 países de todo el mundo. Toda una señal.



Aquí no están todas estas alternativas económicas de las que hablamos, porque hay más, lo que busco es ejemplificar, poner sobre la mesa que haciendo las cosas en la línea que nos marcan las Nuevas Economías, es decir, hacer las cosas poniendo en el centro a las personas y al planeta se llegará a alcanzar los ODS. Podemos considerar que interiorizar las nuevas economías e introducirlas en la savia de las organizaciones, en su “cuore”, nos llevará hacia los ODS, sin necesidad de crear estrategias en base a las metas e indicadores que nos plantea la Agenda2030.

En este punto quiero hacer una reflexión, a la que les invito a participar. Está aceptado que existen nuevos modelos económicos y que unos más y otros menos buscan el bienestar de las personas y el cuidado del planeta. Todas tienen un adjetivo que las identifica, circular, colaborativa, del bien común, social y solidaria, etc., entonces, ¿qué adjetivo le ponemos a la actual, a la que nos está llevando hacia el precipicio? Mi respuesta: “Economía dañina”, porque yo me niego a permitir que se le llame economía, para mí lo que se está haciendo no es economía con todos los respetos. Si nos vamos al griego, Oikos némein significa la gestión de la casa (planeta), y la gestión del planeta está siendo nefasta, no se le puede llamar gestión. Añado a todo ello otra reflexión. Hablamos de crisis económicas cuando las cosas van mal, ¿Puede ser que estas llamadas “crisis económicas” en realidad sean crisis de valores y ética?

Este año 2019 tuvo lugar la segunda edición de NESI Forum y el resultado no pudo ser mejor, más de 800 personas de más de 40 países de todo el mundo. De pronto teníamos en nuestras manos un potencial bárbaro y había que aprovecharla.

La idea fue hacer un viaje en el tiempo, nos fuimos a través de una máquina del tiempo al año 2030. Una vez allí, vimos que las cosas estaban mejor, que los ODS se habían alcanzado y decidimos estudiar y recoger cómo estaban las cosas. Posteriormente pensamos en cómo las habíamos dejado el año 2019 y esto nos hizo ver cómo fue el plan de progreso desde 2019 a 2030. Con todo ello, creamos un magazine que recogía todo el proceso, lo que nos daba la clave de actuación. Aquí un ejemplo:





Aquí enlace al magazine completo (<https://nesi.es/wp-content/uploads/2019/07/NESI-FORUM-MAGAZINE-v11-media.pdf>).



Todo ello fue generado por talleres de trabajo (apenas hubo charlas) enfocados en los seis ejes que reflejan las necesidades vitales: la comida (soberanía alimentaria), la ropa (moda sostenible), la vivienda (el urbanismo y el hogar), las finanzas (el futuro de las finanzas), la energía (el futuro de la energía) y el trabajo (el futuro del trabajo). Estos

seis ejes estaban cruzados transversalmente por tres elementos de vital importancia: el cambio climático, el empoderamiento femenino y el consumo responsable.

Aquí un resumen visual y muy corto de NESI FURUM 2019 (<https://youtu.be/u6zUWfx0PUo>).

Vamos a hablar de métricas de impacto positivo. No todos los nuevos modelos económicos proponen métricas de impacto, unos modelos son más metodológicos y filosóficos y otros son más pragmáticos, proponiendo medir para mejorar.



Aquí voy a presentar las que considero más avanzadas y de mayor repercusión. Como razón de uso de estas métricas de impacto positivo siempre defiendiendo que todo lo que se mide es susceptible de mejora. Y ese es el fundamento de las medidas de impacto positivo de las nuevas economías, no se utilizan para señalar a nadie, ni para decir “qué bueno eres” ni “qué bueno soy”, “ni qué malo eres”, simplemente son una herramienta para el análisis y la construcción de estrategias de mejora dentro de nuestras organizaciones. Unas van más dirigidas a un tipo de organizaciones y otras a otros casos.



Seguramente la más antigua de todas. Está reconocida a nivel mundial y lleva mucho bueno realizado. La economía social o economía social y solidaria es un sector de la economía que estaría a medio camino entre el sector privado y el sector público.

Conocido también como tercer sector, incluye a cooperativas, empresas de trabajo asociado, Sociedades Laborales, organizaciones no lucrativas, asociaciones caritativas, mutuas o mutualidad y micro emprendimientos asociativos. Es una carretera paralela a la Economía de mercado que vivimos y que no la cuestiona. Aquí se pone en reflexión con más fuerza la idea de que si hay una economía social, cuando toda la economía debiera ser social, ¿cómo le llamamos a la de mercado?

Se trabaja en base a una serie de indicadores que completan seis áreas de trabajo en las organizaciones: Trabajo, Sostenibilidad ambiental, Cooperación, Compromiso con el entorno, Equidad y Sin fines lucrativos. Esta evaluación fue desarrollada por REAS y sirve para evaluar las organizaciones que están dentro de su red.



Anexo.2. Indicadores de seguimiento de los Principios de la ESS

Principio 1.- Equidad	Unidad	Media
% de puestos de trabajo ocupados por mujeres.	%	55,8
% de mujeres que toman parte en la toma de decisiones de la entidad.	%	52,7
Proporción entre el salario más alto y más bajo de la entidad.	nº	1,6
Son públicos los salarios y otras remuneraciones dentro de la entidad.	sí/no	31,3
% de personas que participan en la elaboración de la planificación estratégica y presupuesto.	%	40,6
% de personas que participan en la aprobación de la planificación estratégica y presupuesto.	%	42,9
Principio 2.- Trabajo	Unidad	Media
% de contratos indefinidos.	%	56,7
Se aplican medidas para fomentar la formación de las personas trabajadoras.	sí/no	49,5
Disponemos de medidas de apoyo para conciliar el trabajo con responsabilidades de cuidados a otras personas, con auto-cuidados y/o con compromisos activistas.	sí/no	48,0
Principio 3.- Sostenibilidad Ambiental	Unidad	Media
Emisiones de CO2.	emisiones	13.473,9
Disponemos de medidas de mejora en la gestión medioambiental (ahorro de agua, productos ecológicos/comercio justo, eficiencia energética, reciclaje, producción limpia...).	sí/no	41,6
Principio 4.- Cooperación	Unidad	Media
La entidad intercoopera con otras que proporcionan los mismos productos o servicios.	sí/no	50,5
% de gasto en compras de bienes y servicios a entidades no lucrativas (no pertenecientes al Mercado Social o a REAS).	%	11,4
% de gasto en compras de bienes y servicios a entidades del Mercado Social y/o REAS.	%	9,0
Principio 5.- Sin fines lucrativos	Unidad	Media
% de ingresos "vía subvenciones" públicas respecto al total de ingresos.	%	21,6
% de ingresos vía facturación por venta de bienes o prestación de servicios.	%	66,5
% de gasto en redes y/o asociaciones u otras iniciativas para la construcción de bienes comunes.	%	4,5
Somos socios o clientes de entidades de finanzas éticas y solidarias (Fiare, Coop57, CAES).	sí/no	32,5
Principio 6.- Compromiso con el entorno	Unidad	Media
Nº de Redes e iniciativas de transformación social estables en las que participa la entidad de manera activa.	redes	4,9



La Economía del Bien Común (EBC) es un proyecto económico internacional abierto a las empresas (y organizaciones de todo tipo) y promovido por el economista austríaco Christian Felber que pretende implantar y desarrollar una verdadera economía sostenible y alternativa a los mercados financieros en la que necesariamente tienen que participar las empresas y cualquier tipo de organización. Según mi punto de vista es la opción más holística de las existentes dentro de las denominadas Nuevas Economías.

Masterclass (6 minutos) de Christian Felber en Para todos La2, sobre la Economía del Bien Común (<http://www.rtve.es/alacarta/videos/torres-y-reyes/masterclass-bien-comun-christian-felber/2075187/>).

La métrica de impacto positivo de la EBC se denomina Balance del Bien Común y se realiza en base a una matriz de indicadores.

Se basa en la teoría de los Stakeholders de R. Edward Freeman en la que defiende la importancia de tener en cuenta a los grupos de interés de una organización en el fin de la propia organización.

Por otro lado, se entiende que dichos grupos de interés tienen que estar relacionados en base a indicadores de medición, con derechos humanos incontestables como son la Dignidad Humana, la Solidaridad, la Justicia Social, la Sostenibilidad Medioambiental, la Transparencia y la Participación Democrática.



MATRIZ DEL BIEN COMÚN 5.0



VALOR	DIGNIDAD HUMANA	SOLIDARIDAD Y JUSTICIA	SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL	TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA
GRUPO DE INTERÉS				
A: PROVEEDORES	A1 Dignidad humana en la cadena de suministro	A2 Justicia y solidaridad en la cadena de suministro	A3 Sostenibilidad medioambiental en la cadena de suministro	A4 Transparencia y participación democrática en la cadena de suministro
B: PROPIETARIOS Y PROVEEDORES FINANCIEROS	B1 Actitud ética en la gestión de recursos financieros	B2 Actitud solidaria en la gestión de recursos financieros	B3 Inversiones financieras sostenibles y uso de los recursos financieros	B4 Propiedad y participación democrática
C: TRABAJADORES	C1 Dignidad humana en el puesto de trabajo	C2 Formalidad de los contratos de trabajo	C3 Promoción de la responsabilidad medioambiental de los trabajadores	C4 Transparencia y participación democrática interna
D: CLIENTES Y OTRAS EMPRESAS	D1 Actitud ética con los clientes	D2 Cooperación y solidaridad on otras empresas	D3 Impacto ambiental del uso y de la gestión de residuos de los productos y servicios	D4 Participación de los clientes y transparencia de producto
E: ENTORNO SOCIAL	E1 Propósito e impacto positivo de los productos y servicios	E2 Contribución a la comunidad	E3 Reducción del impacto medioambiental	E4 Transparencia y participación democrática del entorno social

La Matriz del Bien Común se complementa con una hoja Excel donde se ponderan y valoran los datos introducidos y que es la que nos emite el resultado final del balance organizacional.

TESTADO : AUDITORIA

BALANCE DEL BIEN COMÚN para ACTION WATERSCAPES, S.L. Auditoría Ramón Morata/ Jose David Monzó/Javier C...



VALOR	Dignidad humana	Solidaridad	Sostenibilidad ecológica	Justicia social	Participación democrática y transparencia
GRUPO DE CONTACTO					
A) Proveedores	A1: Gestión ética de los suministros				50 %
B) Financiadores	B1: Gestión ética de finanzas				80 %
C) Empleados inclusive propietarios	C1: Calidad del puesto de trabajo e igualdad 60 %	C2: Reparto justo del volumen de trabajo 70 %	C3: Promoción del comportamiento ecológico de las personas empleadas 10 %	C4: Reparto justo de la renta 50 %	C5: Democracia interna y transparencia 40 %
D) Clientes / productos / servicios / co-empresas	D1: Venta ética 80 %	D2: Solidaridad con otras empresas 40 %	D3: Concepción ecológica de productos y servicios 50 %	D4: Concepción social de productos y servicios 40 %	D5: Aumento de los estándares sociales y ecológicos sectoriales 50 %
E) Ámbito social: región, soberanía, generaciones futuras, personas y naturaleza mundial	E1: Efecto social/ Significado del producto/ servicio 60 %	E2: Aportación a la comunidad 30 %	E3: Reducción de efectos ecológicos 10 %	E4: Minimización del reparto de ganancias a externos 70 %	E5: Transparencia social y participación en la toma de decisiones 30 %
Criterios Negativos	Quebrantamiento de las Normas de trabajo OIT derechos humanos 0 Productos sin dignidad humana/ inhumanos, p.ej. armas, electricidad atómica, OCM (Organismos genéticamente modificados) 0 Suministro/cooperación con empresas, que lastiman la dignidad humana 0	Compra hostil 0 Patente defensiva 0 Precio dumping 0	Gran impacto medioambiental a ecosistemas 0 Incumplimiento grave de especificaciones medioambientales (p.ej. valores límite) 0 Obsolescencia programada (vida del producto corta) 0	Remuneración desigual a mujeres y hombres 0 Reducción de los puestos de trabajo o desplazamiento de la subcación pese a ganancias 0 Filiales en paraísos fiscales 0 Interés de capital propio > 10% 0	No revelación de todas las participaciones y filiales 0 Impedimento de comité de empresa 0 No publicación de los flujos de filiales a lobbies enjtrada en el registro de lobbies de la UE 0

Con este testado se confirma la auditoría del Informe del Balance del Bien Común. El testado está basado en la Matriz del Bien Común 4.0. Más informaciones sobre la Matriz, sus indicadores y el sistema de auditoría se encuentran en www.economia-del-bien-comun.org

Testado válido hasta 30.10.2019 SUMA DEL BALANCE 491



VALOR	DIGNIDAD HUMANA	SOLIDARIDAD Y JUSTICIA	SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL	TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA
GRUPO DE INTERÉS				
A: PROVEEDORES	A1 Dignidad humana en la cadena de suministro 1 2 3 4 5 6 8 10 12	A2 Justicia y solidaridad en la cadena de suministro 1 2 3 4 10 12	A3 Sostenibilidad medioambiental en la cadena de suministro 6 7 12 13 14 15	A4 Transparencia y participación democrática en la cadena de suministro 10
B: PROPIETARIOS Y PROVEEDORES FINANCIEROS	B1 Actitud ética en la gestión de recursos financieros 8	B2 Actitud solidaria en la gestión de recursos financieros 1 8	B3 Inversiones financieras sostenibles y uso de recursos financieros 3 6 7 8 9 11 13 14 15	B4 Propiedad y participación democrática 10 16
C: TRABAJADORES	C1 Dignidad humana en el puesto de trabajo 3 4 5 8 9 10	C2 Formalidad de los contratos de trabajo 1 3 5 8	C3 Promoción de la responsabilidad medioambiental de los trabajadores 3 7 12 13 14 15	C3 Transparencia y participación democrática interna 10
D: CLIENTES Y OTRAS EMPRESAS	D1 Actitud ética con los clientes 10 12	D2 Cooperación y solidaridad con otras empresas 9 17	D3 Impacto ambiental del uso y de la gestión de residuos de los productos y servicios 6 7 12 13 14 15	D4 Participación de los clientes y transparencia del producto 12
E: ENTORNO SOCIAL	E1 Propósito e impacto positivo de los productos y servicios 3 10 12	E2 Contribución a la comunidad 8 9 10 11 16 17	E3 Reducción del impacto medioambiental 3 6 7 12 13 14 15 17	E4 Transparencia y participación democrática del entorno social 10 16 17

Como decíamos en otra parte de este trabajo, hacer las cosas bien, de una manera estructurada y teniendo en cuenta a todos los grupos de interés de la organización y los valores humanos, hace que nos acerquemos al cumplimiento de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. En este ejemplo, se recogen los indicadores de la matriz del Bien Común y los ODS a los que nos acercan con más sentido. También está en proceso de construcción la matriz del Bien Común para ayuntamientos.



LA MATRIZ DEL BIEN COMUN DEL AYUNTAMIENTO

VALOR	1.- DIGNIDAD HUMANA	2.- SOLIDARIDAD	3.- SOSTENIBILIDAD ECOLÓGICA	4.- JUSTICIA SOCIAL	5.- PARTICIPACION DEMOCRATICA Y TRANSPARENCIA
GRUPO DE CONTACTO					
A) PROVEEDORES	A1.- Gestión ética de los suministros. Elección de proveedores responsables de suministros, comercio justo y productos éticos.	A2.- Gestión solidaria de los suministros. Elección prioritaria de proveedores locales y regionales.	A3.- Gestión sostenible de los suministros. Elección de proveedores que generen una producción sostenible y ecológica con certificación.	A4.- Gestión social de los suministros. Elección de proveedores que realicen inversiones sociales de sus recursos y creen empleo local.	A5.- Gestión transparente de los suministros. Gestión de compra ajustada a la legislación vigente.
B) FINANCIADORES	B1.- Gestión ética de las finanzas Banca ética, o en su defecto las entidades más comprometidas socialmente	B2.- Gestión solidaria de las finanzas Banca local, cooperativas financieras y economía social	B3.- Gestión ecológica de las finanzas Elección entidades que gestionen ecológicamente sus residuos	B4.- Gestión justa de las finanzas Beneficios reinvertidos en obras sociales, y eliminación de su cartera tóxica.	B5.- Gestión transparente y democrática de las finanzas. Banca transparente en sus inversiones, captación de pasivo, y cooperativas financieras.
C) EMPLEADOS MUNICIPALES	C1.- Calidad del puesto de trabajo e igualdad	C2.- Reparto justo del volumen de trabajo	C3.- Comportamiento ecológico de las personas empleadas.	C4.- Reparto justo de la renta relacionada con las responsabilidades y acordes a un salario mínimo digno.	C5.- Flujo democrático y transparente de la información.
D) CIUDADANOS / OTROS MUNICIPIOS	D1.- Servicios básicos que garanticen la calidad de vida a todos los ciudadanos.	D2.- Infraestructuras y medios para la generación de BC por los agentes sociales.	D3.- Concepción ecológica en todos los servicios municipales y sostenibilidad de todos los elementos patrimoniales municipales.	D4.- La fiscalidad municipal tiene que estar distribuida con equidad, para evitar situaciones de necesidad en los	D5.- Aumento de los estándares de transparencia municipal y fomentar la participación ciudadana.
E) AMBITO SOCIAL. FOMENTO DE VALORES	E1.- Efecto social. Fomento de los valores éticos	E2.- Creación de redes con otros agentes dentro y fuera del municipio.	E3.- Fomento del comportamiento ecológico en el municipio.	E4.- Deuda sostenible para no dejar carga a generaciones futuras	E5.- Fomento de los valores democráticos y la participación activa de los ciudadanos en la gestión del municipio.

La certificación B Corporation (también conocida como certificación B Lab o certificación B Corp) es una certificación privada emitida a empresas con fines de lucro por B Lab, una organización global sin fines de lucro con oficinas en los Estados Unidos, Europa, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, España y una sociedad en América Latina con Sistema B. Para obtener y preservar la certificación, las empresas deben recibir un puntaje mínimo de 80 sobre 200 en una evaluación online sobre el “desempeño social y ambiental”, y cumplir con el requisito de que la empresa integre los compromisos de B Lab con los grupos de interés en los documentos de gobierno de la empresa:

Modificación en el objeto social (Propósito)

La Sociedad tiene por objeto [...]. En el desempeño de dicho objeto social la Sociedad velará por la generación de un impacto social positivo para la sociedad, las personas vinculadas a esta y el medioambiente.

Ejemplo:

Propósito (razón social) de BIKOconsulting (<https://bikonsulting.com/somos-biko/compromiso-biko/>): ***“El objeto de esta sociedad cooperativa es la prestación de servicios de consultoría y formación con el fin de crear un impacto positivo en la sociedad, las personas vinculadas a esta y el medioambiente, siendo impulsores del cambio hacia el Bien Común”.***

Modificación de los estatutos sociales del capítulo relativo a los administradores:

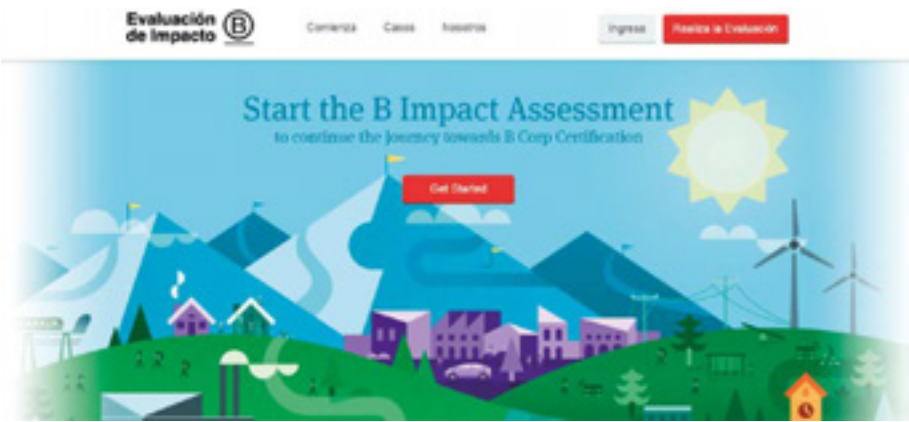
En el desempeño de su cargo, los administradores deberán tener en cuenta en sus decisiones y actuaciones los efectos de dichas decisiones o actuaciones con respecto a los intereses de (i) los socios, (ii) los empleados de la Sociedad y de sus filiales; (iii) los clientes, proveedores y otras partes directa o indirectamente vinculadas a la Sociedad, como, por ejemplo, la comunidad en donde, directa o indirectamente, opera la Sociedad. Asimismo, deberán velar por la protección del medio ambiente local y global y por los intereses de la Sociedad en el corto y largo plazo.

Como decíamos B Corporation es una certificación que depende de la de fundación B Lab. Esta fundación es multinacional y nació hace como unos 12 años por el empeño de tres jóvenes que, después de crear una startup de fabricación de zapatillas deportivas que tuvo mucho éxito y ser comprada por una multinacional, vieron como la esencia de su negocio y éxito, el respeto y los valores para todos sus grupos de interés, se esfumaron debido a las necesidades apremiantes de los nuevos accionistas. Viendo esto, decidieron invertir el dinero de su venta en crear una Fundación que, a través de una certificación, buscara hacer que las empresas fueran las mejores PARA el mundo. Así nació B Corp. En la actualidad son ya más de 50.000 empresas de

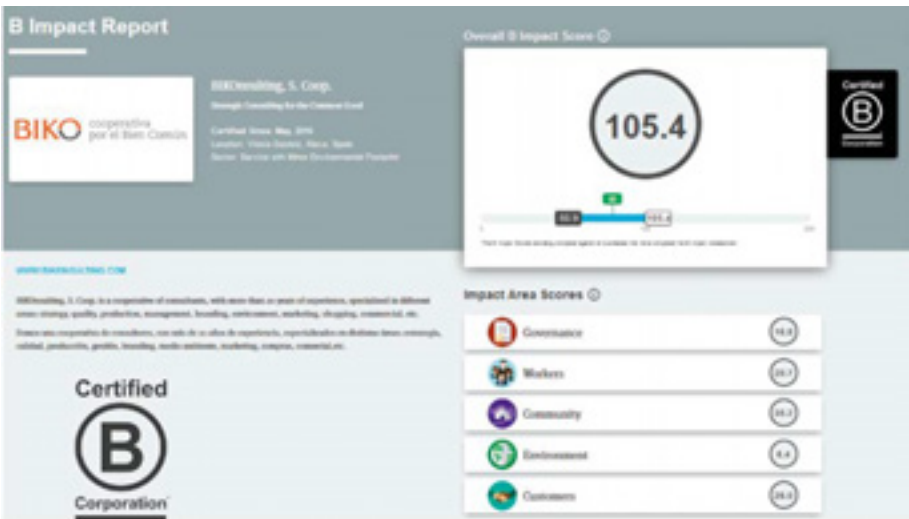
todo el mundo las que se han autoevaluado on-line y de ellas cerca de 3.000 han superado los 80 puntos requeridos. Lo más importante de este proceso no es la valoración, sino la propia evaluación, que llegues o no a los 80 puntos, estés en el nivel que estés, no es determinante. Lo es el haber analizado punto por punto tu organización y saber en qué estado se encuentra, lo que te permite realizar acciones de mejora estratégicas que irán en beneficio de los resultados finales.



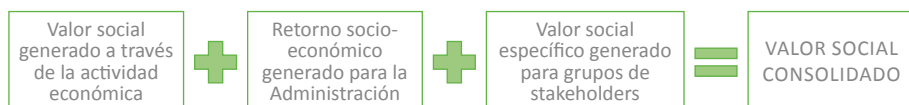
La evaluación de impacto B Corp, se destina exclusivamente a empresas “profit motive”, con ánimo de lucro. La evaluación se realiza de manera on-line, igual que la auditoría.



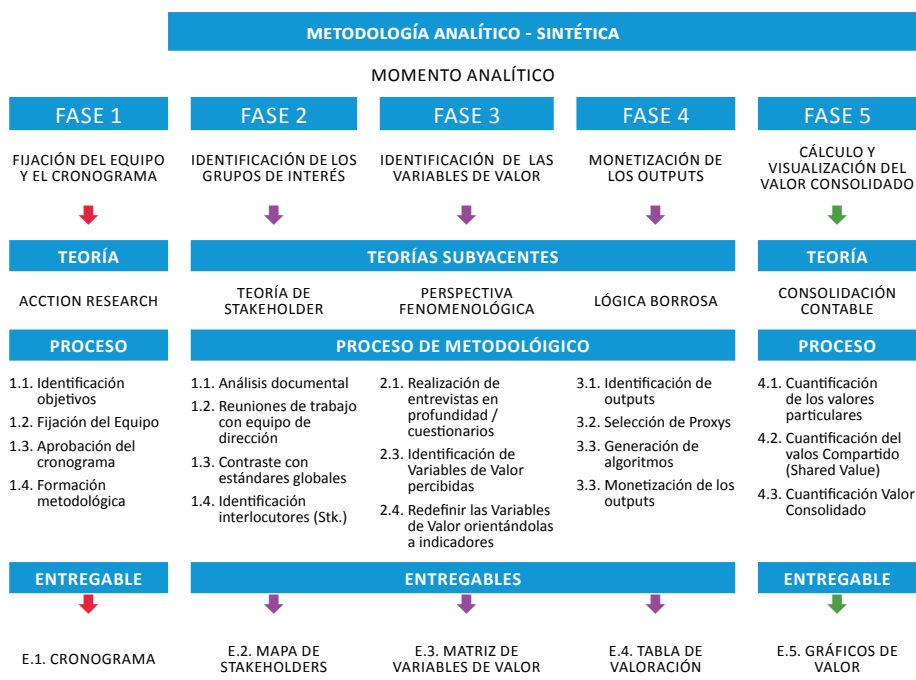
Ejemplo de evaluación terminada y auditada:



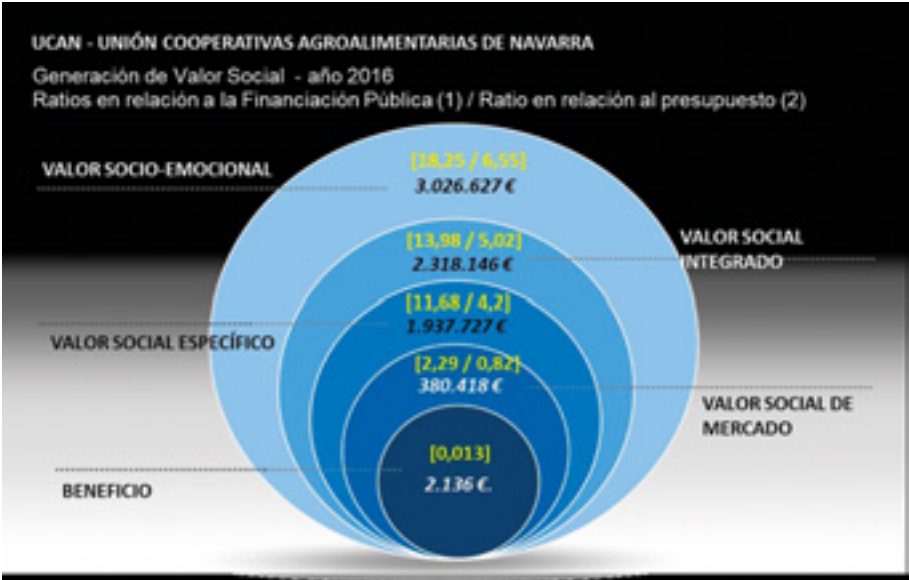
GEAccounting - Global Economic Accounting o Contabilidad Social, es una **Agrupación de Interés Económico sin ánimo de lucro**, que pretende crear una comunidad de personas interesadas en la contabilidad social. La contabilidad Social de GEAccounting es una metodología desarrollada por ECRI, el grupo de investigación de la UPV- Universidad del País Vasco, que pretende poner en valor económico, monetizar el valor social que aportan las organizaciones. Dicha metodología es llamada Metodología SPOLY, que consiste en ir mejorándola de manera continua, según su desarrollo. La Metodología distingue tres ecosistemas de valor y la suma de los tres es a lo que denominamos **Valor Social Consolidado**:



Sus 5 fases de aplicación son de base analítico – sintética.



Ejemplificamos con el diagrama final del estudio realizado a la Unión de Cooperativas Agrarias de Navarra UCAN. Se puede observar que aproximadamente por cada euro invertido, el valor aportado por UCAN a la sociedad es de unos 5,02 euros, y si a ello sumamos el valor emocional, la cifra se eleva a 6,55 euros.



A destacar de la metodología empleada, “Metodología SPOLY”, que al irse mejorando según su desarrollo, esta ha sido la primera organización en la que se pudo medir el valor emocional, que unido al valor social nos dio un magnífico resultado.

En este enlace (<https://youtu.be/Sh4jKiQgoDM>), podemos acceder al vídeo donde UCAN explica su proceso y resultados.

Esta métrica es aplicable a todo tipo de organizaciones.

Centro para la promoción de la felicidad

Acabo con “El Buen Vivir”, Centro para la promoción de la felicidad. A mí este es el que me toca más el corazón, porque trabaja el bienestar y trabaja la felicidad.



Después de analizar y destripar una serie de indicadores de bienestar y felicidad que existen como el Happiness Council, World Happiness, Better Life Index, Quality of Life, Eurostat Comisión Europea, Índice de Felicidad Bruta, y otros tantos más repartidos por todo el mundo, se metieron en una coctelera y salieron una serie de indicadores y creó lo que es el del centro del Buen Vivir que mide tanto a personas como a organizaciones en su bienestar, en su felicidad y a su vez pone herramientas de mejora determinadas y según lo necesario. Son 12 las dimensiones resultantes a medir:

Las 12 Dimensiones de la Felicidad



Estas doce dimensiones presentan una batería de 80 indicadores que nos permiten medir la felicidad, y gracias a esos indicadores y su forma de incidir en la organización se realiza un traje a medida con el que se implementan mejoras, también a medida, para alcanzar los mayores estándares de felicidad posibles.

Dominio	Indicador
Bienestar subjetivo	Generosidad
	Satisfacción con la vida
	Sentimientos negativos
	Sentimientos positivos
Salud	Discapacidad
	Esperanza de vida
	Salud mental
	Percepción de la salud
Balance de tiempo	Horas de trabajo
	Equilibrio entre la vida profesional y personal
Cultura	Implicación y participación sociocultural
	Sentimiento de pertenencia a la comunidad
Comunidad y Apoyo Social	Satisfacción con las relaciones personales
	Disponibilidad de red de apoyo
	Voluntariado
	Sentirse seguro andando solo por la noche
Seguridad	Ratio de criminalidad
	Contaminación ambiental
Medio Ambiente	Áreas protegidas y vida salvaje
	Implicación de la sociedad civil (porcentaje de voto y participación en el gobierno)
Gobernanza	Confianza social (confianza en los gobiernos y percepción de corrupción)
	Riqueza en el hogar
Nivel económico de vida	Ingresos por hogar
	Ingresos por persona
	Satisfacción con las finanzas
	Calidad de la vivienda
Condiciones del hogar	Satisfacción con la vivienda
	Satisfacción con el trabajo
Trabajo	Ratio de empleo
	Nivel de educación
Educación	Capacidades (alfabetismo, formación vocacional)

Esta métrica es aplicable a todo tipo de organizaciones. ■

Factores para el crecimiento económico inclusivo y el desarrollo humano sostenible

Juan Carlos López Cecilia

Representante ART PNUD. Programa de naciones Unidas para el Desarrollo. Oficina de Representación en Bruselas

“Tenemos un plan. Agenda 2030, aprovechemos la oportunidad”.

Debemos lanzar una propuesta de crecimiento económico inclusivo como vehículo de cambio en el modelo económico productivo. Lo primero es apoyar un acercamiento al contexto internacional en el que se enmarcan los ODS, en el que nacen. Un paisaje social y político complicado y con un modelo de desarrollo que está muy alejado de lo que podría considerarse un crecimiento sostenible. Además, el contexto incluye un cambio climático cada vez más acelerado, una población cada vez más inequitativa y donde hay una gran apertura al libre comercio de capitales pero hay una enorme limitación a la movilidad humana. Parece que nos dirigimos a un mundo cada vez más desigual e incierto en el que la innovación y la tecnología cambian a un ritmo y una velocidad sin precedentes. Hay que abogar por un desarrollo sostenible que combine los ámbitos social, económico y medioambiental y luego sitúe al ser humano en el centro de la acción.

Es este un contexto de grandes cambios estructurales, donde ha habido una reducción importante de la pobreza extrema en el mundo y es cierto que también el centro de gravedad económico está sufriendo transformaciones. Hay un aumento de los países de renta media, países que son muy diversos entre sí, por otro lado. Que se encuadran en una misma categoría pero tienen realidades totalmente distintas. Se espera que en el año 2020, 48 países se clasifiquen como países de renta media. Pero, ¿qué análisis puede hacerse de esos países en términos de desigualdad y de inequidad? ¿Realmente esto ha mejorado?



Para dar algunos datos, ¿qué situación nos encontramos en el 2015? El año de lanzamiento de la Agenda 2030 y de los ODS. Contextualización Global:

- Graves cifras relativas a la pobreza. 890 millones de personas viven en condiciones de extrema pobreza.
- 795 millones sufren desnutrición.
- 650 millones sin acceso a fuentes de agua potable.
- 2.400 millones sin acceso a servicios básicos de saneamiento.
- Persistencia de la inequidad de género, que conlleva desigualdad en el acceso al empleo, en la exposición de la violencia, etc.

Pero de igual manera existe un nuevo contexto de globalización específico. Una globalización que ha generado ganadores y perdedores y que de nuevo no ha conllevado a una reducción de las desigualdades de modo general, sino todo lo contrario en muchas ocasiones.

Lanzaremos una serie de preguntas relativas a este nuevo presente, tales como: ¿qué nuevas fuerzas configuran este mundo globalizado? A este respecto se estima que para el año 2050 el 66% de la población mundial viva en ciudades. ¿Qué estrategia de desarrollo sostenible cabe plantearse para abordar este reto de crecimiento urbano? ¿Cómo defenderemos nuestro entorno rural? ¿Y qué futuro cabe plantearse tras este análisis? Un futuro con riesgos, con oportunidades inesperadas y caracterizado por la volatilidad. La gobernanza de los países debe afrontarse de una forma diferente. En particular con la financiación de servicios de calidad, asequibles y universalmente accesibles. Hay que plantear una apuesta por cerrar

brechas de infraestructuras, cambiando la combinación energética y haciéndola más sostenible; que nos expanda y transforme la base económica. Tenemos un plan, la Agenda 2030, aprovechemos las oportunidades.

Describamos este plan, las propuestas de la Agenda 2030. Cuáles son los principios de la misma.

- La universalidad: los objetivos y sus metas comprometen a todos los países del mundo. Es una Agenda basada en valores universales.
- Integración. Significa equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: inclusión social, desarrollo económico y protección ambiental.
- Inclusión: “no dejar a nadie atrás”, como indica el gran lema. Es una Agenda integradora, centrada en las personas, y sobre todo en las más excluidas.

Desde el PNUD se trabajan estrategias de aceleración de la implementación de los ODS, llamadas MAPS. Pasemos a explicar estas estrategias:

Mainstreaming: la transversalidad implica aterrizar la Agenda a los niveles nacional, regional y local, que ningún nivel quede fuera.

Acceleration: centrarse en áreas definidas por países, poner más recursos en los cuellos de botella, trabajar sinergias trade-offs, identificar políticas palanca son los principales retos aquí.

Policy Support: apoyar técnicamente y con la experiencia de las agencias de la ONU a los países, se debe poder hacer a bajo coste y de forma eficiente.

La Agenda 2030 representa un cambio de paradigma del desarrollo global que deberá traducirse en una transformación de la gestión de nuestros espacios y bajo el paraguas de coherencia de políticas públicas, para enlazar oportunidades y cambios en la aplicación y combinación de los ODS con el nuevo paradigma de la cooperación al desarrollo. Proponemos unos temas para el debate. La Agenda debe tener un enfoque multiactor y multinivel, si no, no será una Agenda transformadora. Debe hacerse un gran esfuerzo de territorialización: para integrar territorios y personas, para tener una propuesta realmente multidimensional, que rompa las estructuras de análisis tradicionales. El estudio y la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación deben redirigir continuamente nuestros esfuerzos para que no sean estériles.

Tampoco debemos obviar a un ponente adicional, Andrea Agostinucci, asesor técnico en desarrollo económico local del PNUD que nos habla desde Roma por videoconferencia. Nos propone una Introducción al Desarrollo Económico Local (DEL) como enfoque para un crecimiento inclusivo y sostenible en un marco de implementación de la Agenda 2030 y la localización de los ODS. Según explica, el DEL integra un conjunto de prácticas y herramientas para hacer operativo un modelo de crecimiento inclusivo y sostenible, ampliando las oportunidades de

empleo y generación de ingresos a través de una gobernanza económica basada en procesos de planificación estratégica integrada, y dirigida por la interacción de los diferentes actores del territorio.

En este contexto hay que reconocer y poner en valor el potencial del DEL como marco facilitador para la localización de los ODS, a través de acciones concretas en apoyo a los esfuerzos de las comunidades locales para mejorar las condiciones de todos sus miembros.

Resumiremos la relación entre ODS, estrategias de DEL y el papel de los gobiernos locales teniendo presente que profundizar en este espacio en todo esto es imposible y excede el objetivo de esta lectura, por esto a continuación vamos a listar los aportes que consideramos más importantes. El liderazgo de los gobiernos locales como catalizadores de procesos de DEL facilita:

- La apropiación y el consenso de los actores alrededor de una visión y objetivos comunes.
- La promoción de parteariados, sinergias y reparto de roles entre diferentes actores y sectores.
- La alineación de las inversiones en un marco de planificación estratégica integral.
- Y la movilización de recursos y competencias a través del diálogo y la relación con otros territorios y niveles de gobierno. ■



Actores en la implementación de los ODS

Marta Marañón Medina

Directora General Adjunta de la Fundación Ayuda en Acción

“Ayuda en Acción es una organización de cooperación tradicional, presente en 21 países y 4 continentes y beneficiamos hasta 1,4 millones de personas”.

Ayuda en Acción es una organización española de Cooperación Internacional para el Desarrollo tradicional, que nació en el año 1981. Está presente en 4 continentes y en 21 países, también trabaja en España desde hace pocos años. Tiene 1,4 millones de beneficiarios anuales y aproximadamente 40 millones de euros de presupuesto. Aproximadamente el 70% de su presupuesto son fondos propios y el 30% financiación externa. Están financiados por AECID, COSUDE, que es la agencia suiza de cooperación, el Gobierno de Alemania, la ONU, la Fundación la Caixa y Google entre otros. El 90% de su actividad va orientada a Cooperación Internacional para el Desarrollo y un 10% a Ayuda Humanitaria.

La misión de la entidad es reducir la pobreza y la desigualdad en el mundo desde un modelo de desarrollo sostenible y siempre garantizando el respeto a los derechos humanos. Esta entidad basa su trabajo en 4 valores fundamentales:

- El compromiso con los derechos humanos.
- La independencia económica, política y confesional es uno de sus estandartes.
- Transparencia y rendición de cuentas a todos sus colaboradores y a la ciudadanía en general como valor fundamental.
- Propugnar un esfuerzo colectivo estando totalmente alineados con el objetivo 17, el que promueve las alianzas.

Además, Ayuda en Acción tiene establecidas 4 palancas de cambio que creemos fundamentales para cambiar la vida de las personas. Estos valores o principios de trabajo son:

1. Las personas en el centro: colocar a las personas en el centro de sus intervenciones.
2. Orientación al impacto. Medir el impacto de las actuaciones que ponemos en marcha. Las mediciones son clave en este sentido.
3. La innovación es otra de nuestras premisas. Una innovación que quiere llegar a las personas más vulnerables. Que la innovación llegue a quienes no pueden llegar a ella.
4. Formación de alianzas. Para nosotros es imprescindible trabajar en colaboración y alianzas con el sector público, con el sector privado y con otras organizaciones del tercer sector.

A continuación, explicaré cuál es el marco estratégico de la entidad hasta el año 2030, y cómo este trabajo está alineado con 11 ODS en 4 líneas de intervención. Cada línea de intervención está basada en tres pilares esenciales. Este marco de trabajo que se describe a continuación es la clave para comprender toda esta exposición. GAPS es el acrónimo de las 4 líneas de trabajo:

Generamos oportunidades

Esta línea de trabajo se apoya en tres pilares esenciales:

1. Promovemos una educación de calidad: inclusiva y equitativa, para luchar contra el abandono escolar prematuro y la transmisión intergeneracional de la pobreza, a través de proyectos de innovación educativa en el aula y la comunidad.
2. Desarrollamos cadenas de valor sostenibles en sectores como la agricultura, ganadería, pesca, turismo o energía, asegurando la inclusión de la población más vulnerable para que les permita obtener un ingreso sostenible y justo.
3. Buscamos el fomento del empleo y emprendimiento de manera que todas las personas, y sobre todo los jóvenes, tengan oportunidades para realizar una actividad que le aporte un ingreso decente y sostenible que mejore sus condiciones de vida.

A continuación, explicaré un ejemplo de trabajo en esta línea, con financiación de Google, llamado GENIOS. A través de este proyecto se transmiten valores y se trata de reducir la brecha digital en niños y niñas de primaria con un enfoque de género.



Adaptamos para afrontar el cambio climático. De igual manera esta línea de trabajo está asentada sobre tres pilares de actuación.

1. Garantizamos el acceso sostenible a alimentos a través de una agricultura igualmente sostenible, adaptada a los cambios y la variabilidad del clima, contribuyendo a unas condiciones de seguridad alimentaria adecuadas.
2. Promovemos el acceso sostenible a agua potable, priorizando los contextos que sufren el impacto de la sequía de manera recurrente y luchando frente a las causas de la desertificación.
3. Acompañamos una transición justa e inclusiva hacia modelos energéticos más sostenibles, que promuevan el abandono de prácticas que tienen un impacto negativo en el medio ambiente y los recursos naturales.

Un ejemplo de este tipo de proyectos es el de Medios de vida Resilientes. Es un proyecto en Etiopía con el que tratamos de reducir el impacto de las sequías, recurrentes desde el año 2015, aminorar la vulnerabilidad y mejorar la seguridad alimentaria de comunidades de pastores.

Protegemos de la Violencia y la Intolerancia. Trabajamos igualmente en tres focos, tales como:

1. Promovemos sistemas de protección y atención frente a situaciones de violencia, abuso y explotación, como la sexual o el trabajo forzado, priorizando aquellos colectivos en mayor riesgo, como las personas jóvenes y los niños y niñas, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos.

2. Reconocemos e impulsamos el papel fundamental de las mujeres, en los procesos de desarrollo, asegurando la igualdad de oportunidades y eliminando cualquier tipo de discriminación, haciéndolas protagonistas de los procesos de desarrollo comunitario.
3. Reforzamos y mejoramos estrategias que promuevan la cultura de paz, la solidaridad y la participación ciudadana como mecanismo para la prevención de violencia y los conflictos, para garantizar una coexistencia pacífica.

Como ejemplo, un proyecto que desarrollamos de lucha contra la trata de personas en la frontera entre Nepal e India, que afecta sobre todo a mujeres y niñas.

Salvamos vidas

Es la parte dedicada a acción humanitaria. Este último componente también esta sostenido por tres líneas de trabajo, configurando así una arquitectura muy equilibrada de toda la organización. Lo describimos así:

1. Proporcionamos una respuesta efectiva a personas víctimas de crisis humanitarias, garantizando sus necesidades básicas, su protección y una rápida recuperación de su vida digna y de sus medios de vida, favoreciendo el nexo entre el trabajo humanitario y el desarrollo.
2. Apoyamos a la población refugiada, desplazada interna y población migrante, que requiere de asistencia humanitaria, ofreciendo protección y apoyo para reconstruir su vida digna, acceder a oportunidades o regresar a sus hogares.
3. Promovemos la gestión del riesgo ante desastres como estrategia de prevención de riesgos, mitigación y preparación, que contribuya a salvar vidas y proteger los medios de vida de las personas víctimas de los desastres, logrando que las comunidades sean más resilientes.

Como ejemplo de este tipo de proyecto, tenemos el trabajo de la entidad en Niño Costero. En la etapa de emergencia del fenómeno del Niño hicimos una serie de refugios temporales, pero después trabajamos la mejora de infraestructuras para garantizar el acceso al agua potable y poner en marcha una ayuda más sostenible.

Para finalizar, Ayuda en Acción es una organización global que colabora con una gran cantidad de organizaciones. Somos parte de Alliance 2015, una estructura de 8 ONGD europeas en red que, para dar un dato, juntas tienen un impacto de 1.000 millones de euros. De otra parte, la transparencia es el principio básico que rige nuestra gestión interna, garantizando las buenas prácticas y fomentando la eficiencia y eficacia con el fin visibilizar nuestro esfuerzo por integrar en nuestro modelo de gestión mecanismos para monitorizar los riesgos a los que nos exponemos. ■

Cuando la buena voluntad no es suficiente

Carmen Suárez-Llanos González

Responsable de desigualdad en incidencia política
Oxfam Intermón

Desde Oxfam Intermón, organización con más de 60 años de historia de solidaridad y trabajo por la justicia social, trabajamos con un *enfoque de derechos* en todo nuestro trabajo, desde el humanitario a las campañas, y creemos que el principal problema de nuestro tiempo es la desigualdad extrema, visible en diferentes geografías, pero con características semejantes –acumulación por unos pocos y exclusión de muchos, falta de justicia y transparencia fiscal, insuficiencia de políticas públicas y déficit de derechos laborales-. Además, tenemos certeza de que la voz de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil son factor fundamental de progreso, y un contrapoder imprescindible para el sector privado y los poderes públicos.

La Agenda 2030 es de vital importancia, no solo porque es universal, completa y horizontal, sino porque vertebra todo nuestro trabajo tanto dentro como fuera de nuestras fronteras estableciendo una estructura sistémica que relaciona objetivos como el hambre con el cambio climático, la fiscalidad con la salud o las armas con la paz y conflictos. En Oxfam Intermón trabajamos fundamentalmente en el ODS10, sobre Desigualdad, obviamente en el 1 (pobreza), el 5 (igualdad de género), el 6 (agua y saneamiento), el 13 (cambio climático) y el 17 sobre las alianzas.

Además de ser un sistema de objetivos interrelacionados, supone también un Plan de Coherencia de Políticas, con el que el Gobierno español ya se ha comprometido a nivel internacional. Con este compromiso, por su carácter universal, es necesario un Plan de Gobierno integral, nada de un solo ministerio, ni del conjunto de varios. No se puede negar que es ambicioso y retador, pero es importante y no hay tiempo que perder.

Sin embargo, observamos el riesgo más evidente que podría ser que se afianzase la Agenda como lo que no es, una agenda de aquí hacia fuera, internacional. Cuando no es más que, en el mejor de los casos, un 10 % del peso de la Agenda. Lo importante recae especialmente en las conexiones y en lo doméstico.

En Oxfam Intermón en España centramos nuestro trabajo en la desigualdad. ¿Por qué desigualdad? La lucha contra la pobreza y la desigualdad forma parte de la misión de Oxfam Intermón, desigualdades que a menudo se producen como consecuencia de situaciones injustas y que pueden provocar una serie de efectos dañinos en términos de reducción de pobreza, destrucción de la cohesión social y erosión de la calidad democrática.

Desde Oxfam Intermón pensamos que la creciente desigualdad es uno de los principales problemas de España. En términos de renta, el índice de Gini pasó del 39,9 en 2014 al 39,1 en 2016 lo que indica que, a pesar de crecimiento económico, la desigualdad no se ha reducido sustantivamente.

En términos de riqueza, en España, el 10% más rico acumula el 56,2% de la riqueza, mientras que el 1% más rico acumula el 27,4% (Credit Suisse).

En lo que respecta al cumplimiento de la Agenda 2030 en España en lo relativo a acabar con la pobreza (ODS1) y con la desigualdad (ODS10), nuestro país es el segundo país de la Unión Europea donde más ha crecido la desigualdad de renta desde que estalló la crisis, tan solo detrás de Chipre.

Desde Oxfam Intermón estamos siempre de la mano de las soluciones y venimos trabajando, con diferente intensidad, en medidas de reforma del sistema y de las políticas tributarias para garantizar su progresividad, de reducción de las desigualdades salariales e ingreso mínimo, de garantías de acceso universal





a servicios públicos de calidad y de reducción de las desigualdades económicas entre hombres y mujeres.

El próximo mes de septiembre se reúne en Nueva York la Asamblea General de Naciones Unidas para la revisión voluntaria de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esperamos que, para entonces, España lidere el objetivo de desigualdad tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, se posicione y lidere iniciativas al respecto, pues solo *la buena voluntad no es suficiente*.

Vamos tarde, pero podemos llegar si hacemos un esfuerzo. Necesitamos como país una estrategia para un nuevo modelo de país que aborde los problemas que sufre la ciudadanía. Necesitamos una estrategia que ponga el foco en las personas y en la naturaleza para no dejar nada ni nadie atrás. Necesitamos una Estrategia Nacional para ser un país responsable independientemente del color, del partido o de la región. Necesitamos con urgencia una Estrategia de Desarrollo Sostenible valiente, con consensos y de largo plazo.

Oxfam Intermón, en colaboración con otras organizaciones, seguiremos trabajando por que las reclamaciones y preocupaciones de la ciudadanía se incluyan en la Estrategia y no queden en papel mojado.

Más información sobre el trabajo de Oxfam Intermón en la Agenda 2030:

- *España frente a los retos de la Agenda de Desarrollo Sostenible (2015)*
- *Recomendaciones para implementar la Agenda en España (2016)*
- *Agenda 2030 en España. Una oportunidad para las personas y el planeta (2017)*
- *La urgencia de una visión compartida: un país responsable con las personas y la naturaleza (2019)* ■

La agenda de las fundaciones son los ODS

Juan Andrés García García

Director Formación, Estudios y Grupos Sectoriales de la Asociación Española de Fundaciones

“La transformación es nuestra consigna. En este momento, es nuestro deber asumir el liderazgo y actuar con valor. Debemos apostar por el cambio; el cambio en nuestras sociedades, en la gestión de nuestras economías, en la manera de relacionarnos con nuestro planeta”.

Ban Ki-Moon, *The Road to Dignity by 2030* (UN, 2014)

Todos somos ODS, todos estamos implicados, comprometidos, involucrados en la Agenda 2030. Los gobiernos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones. Ahora todos tenemos un programa común, unos objetivos compartidos, una hoja de ruta, un nuevo lenguaje, una nueva narrativa en la que tenemos metas concretas, con indicadores y plazos, para llegar a un puerto: el mundo mejor que queremos y necesitamos para nosotros, los que ahora habitamos el planeta, y también, y sobre todo, para las próximas generaciones. Es una cuestión de solidaridad, es una cuestión de supervivencia, es una cuestión de justicia, es una cuestión de dignidad. Por todo ello, la Agenda 2030 es la Agenda de las Fundaciones.

Los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible eran y son nuestros objetivos, los propósitos permanentes de las actividades y proyectos de las fundaciones: en las necesidades y aspiraciones sociales, en la salud, en el trabajo, en la conservación del medio ambiente, en la igualdad, en el trabajo decente... Porque todas las Fundaciones se pueden identificar o reconocer en uno o varios de los ODS, con sus correspondientes metas, que conforman la Agenda 2030.



La Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 constituye un importante paso adelante para el desarrollo sostenible en numerosos ámbitos. Esta es la primera vez -aunque no sea de forma directa y explícita- que en el programa internacional de desarrollo se hace referencia a la cultura en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la educación, el logro de ciudades sostenibles, la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente, el crecimiento económico, las pautas de consumo y producción sostenibles, y la promoción de sociedades inclusivas y pacíficas. La cultura entendida en sentido amplio, como civilización, como forma de convivencia. Las fundaciones son instituciones culturales que expresan y reflejan una determinada civilización, una forma de convivencia, una aspiración permanente a tratar de alcanzar un mundo mejor. Las fundaciones, por su propia naturaleza, son agentes prescriptores y promotores del cumplimiento de los ODS.

El 25 de septiembre de 2015, 193 líderes mundiales se comprometieron en el cumplimiento de 17 objetivos para erradicar la pobreza extrema, combatir la desigualdad y la injusticia y afrontar las causas y las consecuencias del cambio climático. Es un paso fundamental en la construcción de un futuro sostenible

para todos. Proporciona un marco global para la financiación del desarrollo sostenible. Los ODS son un nuevo vector de innovación y cambio de empresas, administraciones públicas y sociedad civil. La existencia de una agenda global modifica el contexto competitivo de las organizaciones orientando las grandes líneas de innovación, las tendencias en los flujos de capital y las políticas públicas. La Agenda 2030 es una agenda universal que interpela a todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, y que se asienta sobre bases locales, nacionales, transnacionales.

Necesitamos cambiar para que las cosas cambien en la dirección que entre todos nos hemos marcado con la Agenda 2030. Necesitamos nuevos tipos de liderazgo en nuestras organizaciones para iniciar y avanzar en los procesos de transformación que precisa el cumplimiento de los ODS. Y el ODS 17 pone el foco en el camino, en el método principal para alcanzarlos: las alianzas, los acuerdos, el pacto, la colaboración, en y entre todos los ámbitos de la vida social, en todos los lugares, en todos los sectores, entre gobiernos, entre empresas, entre ciudadanos, entre organizaciones de la sociedad civil, entre fundaciones.

La aplicación de la Agenda 2030 no es un programa de acción para las áreas de cooperación internacional de los gobiernos, la RSC de las empresas o el departamento de alianzas de las asociaciones. Esta Agenda ha sido concebida para provocar la acción colectiva de toda la sociedad y de las organizaciones que la conformamos.

Los ODS no se lograrán sin la colaboración estrecha y cooperativa de las organizaciones de todos los sectores, empresas, administraciones públicas y sociedad civil. Los ODS representan una oportunidad única para que las organizaciones sociales se adapten a un nuevo contexto de relación y de convivencia, de horizonte compartido, de lenguaje común, y también para reconocer y mejorar el impacto de sus propias acciones. Los propios ODS se convierten así en palancas de innovación y cambio organizativo.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) nos interpelan a transformar, profundamente, nuestros hábitos de producción, de consumo y de relación. Es lo que llamamos la transformación sostenible, que no podrá llevarse a cabo sin organizaciones y personas comprometidas, que conozcan el contenido de la Agenda 2030 y sean capaces de liderar su avance o colaborar con él. Es un cambio profundo en la percepción y el conocimiento, un cambio en los valores y las prioridades, un cambio en el comportamiento de las personas y las organizaciones. En este cambio todas las iniciativas y contribuciones, de personas y organizaciones, serán necesarias. Es una transformación ineludible en la que las fundaciones están llamadas a desempeñar un papel protagonista. Es nuestra Agenda. ■

Actores en la implementación de los ODS

Maite Serrano Oñate

Directora de la Coordinadora de ONGD-España

“Todo el mundo quiere vivir en un mundo más armónico, pero muy pocas personas están dispuestas a renunciar al grado alcanzado de consumismo alcanzado”

El papel de las organizaciones en la Agenda 2030 es muy importante, a pesar de que la responsabilidad última de las políticas públicas recae sobre los gobiernos y las instituciones de los estados. En todo caso no habría posibilidades de construir una Agenda realmente transformadora si no pudiera contarse con la gran diversidad de actores que tiene la sociedad civil, que al final están en la vanguardia de la visión más ambiciosa y transformadora de la Agenda. Futuro en Común es una plataforma que no tiene una estructura jurídica formal. Se creó con un espíritu de flexibilidad y poca institucionalidad para permitir que recogiera el máximo de sensibilidades posibles. De esta forma han llegado a incorporar más de 50 organizaciones y plataformas dentro de ella, que representan a varios miles de asociaciones dentro de esta estructura. Lo que caracteriza a Futuro en Común es la interseccionalidad. Se pueden encontrar organizaciones de cooperación para el desarrollo, de acción social, de derechos humanos, de medio ambiente, de discapacidad, feminismo, sindicatos, etc. Se ha generado un espacio que genera cruces e intercambio de ideas entre sectores muy diversos y esa es la riqueza de la entidad.

Futuro en Común ha tratado de focalizar su acción en desarrollo sostenible, justicia social y derechos de la sociedad civil. Uno de los grupos de trabajo formados más exitosos fue el relativo a los ODS. Luego derivó en la creación de lo que llamamos el Observatorio de los ODS, que forma parte a nivel internacional de SDG Watch Europe, el Observatorio de los ODS a nivel europeo donde están integradas plataformas similares a esta de 10 países de la Unión Europea.



Comentamos las motivaciones para la puesta en marcha de esta iniciativa. A partir de la crisis, o un poco después, se empieza a reflexionar dentro de la Coordinadora de ONGD de España la dificultad para articular una política de cooperación internacional con las fuerzas existentes, que sea eficaz y transformadora. Y por ello se empezó por entender que para ser eficaces y tener impacto había que integrar otras perspectivas dentro de su trabajo: la medioambiental, la feminista, etc. De esa necesidad de hacer análisis desde distintas sensibilidades es de donde surge la idea de Futuro en Común. Una de las primeras cosas que se hicieron fue una revisión de la Agenda 2030 con mirada crítica. Entre las cuestiones que se revisaron en ese momento y que se consideran más relevantes pueden señalarse cuatro:

1. La existencia de mejoras muy significativas con respecto a la anterior Agenda global del desarrollo. Una Agenda integral y global, que requiere de coherencia de políticas. Tiene un diagnóstico sistémico, aunque incompleto.
2. El hecho de que interpela a todos los países es un gran logro, junto con la ruptura de la tradicional división “Norte-Sur”.
3. Su potencialidad como “palanca de cambio” es enorme y cuestiona el modelo de desarrollo, pero con contradicciones o limitaciones.
4. El principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas es un gran acierto. Es una llamada a todos los actores, incluida la sociedad civil, y a otorgar a cada uno un papel de relevancia.

Pasamos a desglosar por qué la Agenda 2030 supone una serie de oportunidades y ventajas tales como:

- Poner el desarrollo sostenible en el centro de la pauta política. Es otro de sus grandes aciertos. Solo si el desarrollo es sostenible será posible que sea duradero.
- La fuerza moral de un acuerdo de nada menos que 193 estados. Puede que no sea un acuerdo vinculante, pero son casi 200 estados los que lo suscribe. Es un enorme apoyo.
- Permite trabajar por objetivos comunes y en base a consensos y movilización de otros actores. Su apertura a la participación de todos y de forma común es un gran acierto.
- Una Agenda que conecta con los problemas de la gente. Su vocación de poner en el centro de todo a las personas le da una fuerza espacial a este acuerdo.

Hagamos un balance de los riesgos que tiene esta propuesta, que también existen. Conocerlos es la clave para que pueda ser una propuesta realmente efectiva. Estos riesgos son:

- Retardar la acción: ya han pasado 4 años desde su aprobación y tenemos informes que nos dicen que nos quedan apenas 10 años para evitar las peores consecuencias del cambio climático. Pero no solo eso, hay enormes deficiencias en seguridad alimentaria, pérdida de biodiversidad, etc.
- Irrelevancia política de la acción de gobierno. Si los gobiernos no se comprometen poco puede hacerse realmente, no nos engañemos.
- Incoherencia y la existencia de otras prioridades políticas. Como continuación de lo anterior. Si los gobiernos se fijan en otras cuestiones incompatibles o contradictorias con la Agenda, será difícil avanzar, al menos en esos países.
- No cambiar las bases del modelo de desarrollo. Es decir, reformar pero no ir al fondo de las transformaciones necesarias.
- Falta de apoyo de la Ciudadanía. Necesitamos avanzar mucho más en la difusión, en dar a conocer.

Veamos dónde están las palancas transformadoras de la Agenda. Entre otras cuestiones, destacamos:

- La sociedad civil: que sea plural, activa, vigilante. El objetivo 16 es muy importante. Y sin embargo en el borrador del informe progreso de la Agenda este es uno de los aspectos donde menos camino hay hecho.
- La arquitectura de la Agenda debe estar al más alto nivel político. En España lo tenemos logrado con la creación de Alto Comisionado para la Agenda 2030. Veamos cómo se materializa luego.
- La coherencia de políticas debe estar en el centro de ejecución de la Agenda. Hay espacios de negociación muy separados de esto. La política migratoria

o la de comercio de armas están en una esfera totalmente alejada. Esto es un enorme peligro para la consecución de los ODS.

- Un adecuado marco de seguimiento y revisión. Elegir bien los indicadores de seguimiento y ser fieles a ellos es fundamental. Los indicadores deben medir y servir de estímulo para la acción futura.

Sin embargo todos los análisis muestran que no estamos en el buen camino para alcanzar los ODS. El Overseas Development Institute (ODI) hizo un estudio sobre cuál sería el resultado en términos de consecución de los ODS de continuar al ritmo actual de transformación. El resultado del estudio reflejó que:

- 5 objetivos serían prácticamente inalcanzables, y entre ellos la desigualdad, la lucha contra el cambio climático o la reducción de los suburbios en las ciudades.
- 9 objetivos se alcanzarían de manera parcial: acceso universal a la energía y saneamiento o acabar con el hambre, entre otros.
- Solo 3 objetivos podrían tener un cierto grado de éxito: acabar con la extrema pobreza o reducir la deforestación a la mitad.

Ante este panorama no cabe lanzar las campanas al vuelo, ni mucho menos. Pero en todo caso, ¿qué acciones se están llevando a cabo para impulsar las palancas de cambio y que la Agenda sea conocida por la sociedad? Es fundamental que los ODS sean conocidos, y en ese sentido queda trabajo por hacer. Impulsar propuestas para que los gobiernos tomen medidas realmente claves es fundamental. El documento de Futuro en Común *Una Agenda 2030 transformadora para las personas y el planeta*¹ se presentó en el Foro de Alto Nivel y luego se hizo una actualización de informe cara a las elecciones generales es la más importante de las medidas hechas por nuestra plataforma.



Es una realidad el enorme consenso ciudadano que existe acerca de la necesidad que tenemos, como humanidad, de tomar medidas para vivir en un mundo mejor y más armónico, pero también las enormes dificultades que mostramos para renunciar a nuestras comodidades y nuestro nivel de consumismo desaforado. Mientras no resolvamos esta contradicción “otro mundo no será posible.” ■

1 <https://futuroencomun.net/informe-de-la-agenda-2030-una-mirada-desde-la-sociedad-civil/>
Ver también el nuevo documento titulado Elementos clave para un desarrollo transformador de la Agenda 2030, en : https://futuroencomun.net/wp-content/uploads/2019/04/clavesagenda2030_fec.pdf

Perspectivas y desafíos de la Agenda 2030: igualdad, comunidades sostenibles e instituciones sólidas para el desarrollo, la paz y la consecución de los ODS

María Salvador López

Responsable de Derechos de las Mujeres de Alianza por la Solidaridad

Mujeres en zonas de conflicto: incorporando la perspectiva de género. Presentación de Alianza por la Solidaridad:

Quiénes somos: Alianza por la Solidaridad somos una organización de tamaño medio con 30 años de trayectoria.

Tenemos 4 áreas de trabajo prioritarias: Desarrollo local sostenible, Ciudadanía global, Derechos de las Mujeres y Acción humanitaria, incorporando en todas nuestras intervenciones un enfoque de trabajo feminista que es la base para incorporar el enfoque de género a través de dos estrategias, empoderamiento de las mujeres y sus organizaciones y transversalización de género en todas las intervenciones.

En esta intervención me voy a centrar sobre todo en las áreas de derechos de las mujeres y humanitaria, dos áreas que trabajamos de forma muy vinculada, ya que partimos de que ninguna intervención es neutra al género y que hay información relevante respecto al impacto diferenciado de los conflictos en las mujeres. Es preciso trabajar con enfoque de género tanto en las acciones de desarrollo como en humanitaria, ya que si no lo hacemos podemos estar generando impactos negativos en los grupos que no hemos considerado.



Por tanto, entendemos el trabajo en acción humanitaria dentro de un Enfoque VARD (Vinculación Ayuda de Emergencia-Rehabilitación-Desarrollo) que necesariamente pasa por un componente de protección, y en donde los enfoques basados en derechos humanos y el enfoque de género son esenciales para corregir las desigualdades y hacer avanzar los derechos humanos de las personas más vulnerables principalmente.

La acción humanitaria no debe realizarse sin incorporar la protección de derechos como eje vertebrador de toda la respuesta y por tanto las personas, sus organizaciones y sus comunidades deben ser reconocidas como agentes primarios en la preparación, respuesta y rehabilitación. Su protección es central. Consideramos que la protección de derechos es también una obligación de los actores humanitarios y no solo de los Estados. Esto ya se ha recogido por los principales actores humanitarios.

En este marco de vincular la respuesta humanitaria con procesos de desarrollo es fundamental tener como referencia la Resolución 1325, Mujer, Paz y Seguridad, resolución que reconoció por primera vez el impacto diferenciado de los conflictos sobre las mujeres y por lo tanto nos plantea desafíos importantes en cuatro áreas: protección, prevención, participación y reparación.

Esta vinculación es fundamental ya que nos encontramos con algunas realidades que es preciso priorizar; los desastres acaban generalmente con la vida de más mujeres que de hombres, los índices de mortalidad materna son más altos en países en conflicto y que han sufrido desastres, los índices de violencia contra las mujeres se incrementan en situaciones humanitarias, la dignidad de mujeres y niñas se vulnera de manera sistemática a través de la violencia sexual (como arma de guerra,

pero no solo), con el incremento de las tasas de matrimonio infantil, la disminución del acceso de las niñas a la escuela así como el acceso de las mujeres a la tierra. A pesar de estos datos, todavía las Agencias Humanitarias, así como los debates y muchas organizaciones todavía consideran la incorporación del enfoque de género o la participación de las mujeres en esta agenda como un tema secundario.

Y esto se refleja directamente en los impactos de las intervenciones humanitarias en las mujeres y en los presupuestos asignados.

En el 2015, solo el 0,5% de los fondos humanitarios fueron destinados a acciones enfocadas a violencia de género, el 43% de mujeres en emergencias tiene acceso a servicios de salud reproductiva a pesar de que el 60% de las mujeres que mueren durante el embarazo o el parto lo hacen en zonas de conflicto. Solo el 1% de los fondos destinados a estados frágiles en 2015 fueron para organizaciones de mujeres o instituciones estatales dedicadas a las mujeres.

En este marco, desde las organizaciones de sociedad civil y de mujeres que trabajamos esta agenda y que consideramos la incorporación del enfoque de género fundamental se han identificado muchos **desafíos**:

- Lograr un Cambio de enfoque, poner en el centro de la agenda a las personas y en este caso a las mujeres; superponer el enfoque de seguridad humana al de seguridad estatal en un contexto complejo.
- Trabajar en un enfoque **preventivo** y de derechos humanos y dejar atrás los discursos de seguridad (Resiliencia).
- Incidir en los efectos que limitan **la participación** efectiva de las mujeres ya que hay muchas brechas. Es preciso colocar a las mujeres como agentes protagonistas, no solo víctimas, sino agentes políticos.
- Tener una asignación de **Recursos**, es imprescindible tener más recursos para acciones de impacto directo en la vida de las mujeres y que se prioricen acciones específicas de prevención de violencia y acceso a salud y derechos sexuales y reproductivos.
- **Garantizar la protección de las mujeres** ya que sigue siendo tarea pendiente, priorizando en las acciones mecanismos de lucha contra la violencia y acceso a servicios básicos oportunos.
- **Garantizar mecanismos de reparación**, acceso a justicia y lucha contra la impunidad en violencia de género y violencia sexual.
- Cambio de normas sociales y cuestionamiento de las causas y situaciones que perpetúan la desigualdad (enfoque transformador).

Para lograr superar estos desafíos se tiene que trabajar la Acción Humanitaria con una vinculación directa con la Agenda de Desarrollo y Construcción de Paz.

Procesos que tienen que ir de la mano para realmente generar transformaciones reales.

Estos desafíos no son imposibles, hay buenas prácticas que ya están generando nuevos enfoques de trabajo y que se articulan en base a las líneas priorizadas de la Resolución 1325:

- Participación
- Prevención
- Protección
- Reparación

Las buenas prácticas que voy a destacar son de intervenciones de Alianza por la Solidaridad en Colombia, Palestina y Jordania.

En el marco de participación:

Desde Alianza por la Solidaridad y en el marco del post acuerdo de paz estamos trabajando en el empoderamiento de mujeres y organizaciones afrocolombianas para garantizar su participación en los procesos de paz e incidir en la elaboración y colocación de demandas en los planes de desarrollo local. Trabajamos en el pacífico colombiano desde lo local y la presencia en los territorios.

El componente de la PARTICIPACIÓN de las mujeres en los territorios es fundamental, aunque el mero hecho de participar no supone generar procesos transformadores, y que cuestionen las desigualdades de género sí que genera diferencias en cuanto a las demandas, necesidades y expectativas, ya que son planteadas desde diferentes realidades y vivencias y también en la mayoría de los casos genera procesos de empoderamiento y de liderazgo en las mujeres que se embarcan en estos procesos de participación.

En el conflicto colombiano han sido y siguen siendo los territorios las zonas más afectadas y donde se vive más de cerca las consecuencias de un conflicto armado de larga duración y que ha generado y sigue generando desplazamientos forzados.

En estos contextos, la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones como en las Juntas de acción comunal o Consejos Comunitarios supone ya un **cuestionamiento de las estructuras de poder y de las formas tradicionales de participación**, ya que generan transformaciones en mecanismos anclados en el sistema patriarcal y cuestiona los roles establecidos para las mujeres (de un rol reproductivo a un rol político).

Estas mujeres viven en su propia piel el conflicto y, para muchas, participar ha supuesto tener que salir de su territorio, o haber sufrido violencia sexual o su propia muerte. “Te callas o te callamos”. Ha supuesto romper barreras no solo físicas sino psicológicas.

La participación de las mujeres en el proceso de Paz, planteando propuestas diferentes de sociedades y transformaciones en todos los órdenes de la vida social y política cuestiona el orden patriarcal, la militarización de la vida y la naturalización de la violencia.

Supone huir del victimismo y reconocerse como sujetas políticas, agentes activas de procesos de lucha y cambio social.

Permite evidenciar y dar a conocer sus verdades y que se conozca y reconozca su historia con el objetivo de la no repetición, la sanación y la reparación.

Generar espacios de reconocimiento entre mujeres, procesos de empoderamiento y la promoción de nuevos liderazgos.

Colocar en la agenda política cuestiones que tradicionalmente han estado invisibilizadas como: el impacto diferenciado del conflicto, la violencia sexual y de género, la escasa participación de las mujeres y la escasa atención a servicios básicos para las mujeres.

Esta participación choca con muchas resistencias, barreras con las que tenemos que luchar día a día como son las amenazas y asesinatos a defensoras de derechos humanos que, por defender su territorio, su participación, son amenazadas. En este momento nos encontramos con muchas barreras que trabajar para garantizar la protección de las mujeres. Queremos que estos procesos de empoderamiento no supongan un riesgo para su vida y para ello se están planteando estrategias de protección locales basadas en la seguridad humana, la prevención y no la militarización de la vida. La lucha contra la impunidad y el levantamiento de lo ocurrido, de procesos de verdad, son fundamentales, ya que ayuda a la reparación tanto individual como colectiva.

Protección:

En Palestina trabajamos con mujeres en brindar servicios de atención de salud sexual y reproductiva en el marco de la respuesta humanitaria. En ese contexto y como estrategia de trabajo, usamos las clínicas de salud como vía de entrada para identificar y hacer la detección de casos de violencia. Así mismo las clínicas se plantean como espacios seguros, espacios de encuentro entre mujeres y también se utilizan como espacios de sensibilización a las mujeres y la comunidad (clínicas móviles, coordinación, procedimientos estandarizados, incidencia en clusters humanitarios).

El modelo de Palestina también lo venimos trabajando en Jordania, respondiendo ante la crisis siria en temas tan importantes como la violencia de género y garantizar servicios de salud sexual y reproductiva.

Las acciones que se plantean responden a un enfoque de protección integral, ya que se brinda apoyo médico, legal, social y sanitario y al mismo tiempo se incide en acciones de **prevención** que trabajan con grupos estratégicos, como son los líderes comunitarios en acciones de sensibilización en torno a la violencia.

En cuanto al componente legal, ayuda a incidir en el acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, así como visibilizar las barreras normativas.

A nivel de todas nuestras intervenciones consideramos que es preciso apostar y priorizar el trabajo con organizaciones de mujeres a nivel local, que participen activamente en el diseño de las intervenciones, así como en la implementación. Creemos que sin la participación de las mujeres y sin la incorporación del enfoque de género en las intervenciones no se pueden construir sociedades democráticas, justas e igualitarias. Así mismo consideramos que la implicación de los hombres en la promoción de estas agendas es fundamental, una articulación que garantice el cuestionamiento de las relaciones de poder, un enfoque transformador y una mayor implicación en el trabajo reproductivo. ■



La res. 1325 y los derechos de las mujeres: una agenda para una incidencia política transformadora

Rosa Belén Agirregomezkorta

Directora del Centro de Estudios e Investigación sobre Mujeres (CEIM)

1. Inicio y Presentación

Antes de comenzar quisiera agradecer a la organización y las entidades y personas que están haciendo posible este encuentro y que han sido tan amables como para invitarme a compartir algunas reflexiones y experiencias.

Se trata de un año muy activo en cuanto a negociaciones y reuniones regionales e internacionales ya que en 2020 se cumplirán 25 años desde que la Plataforma de Acción de Beijing estableció medidas y estrategias para eliminar las barreras sistémicas que impiden la participación igualitaria de las mujeres en todas las esferas de la vida, ya sea en público o en privado, prestando especial atención a 12 áreas de especial preocupación entre las que se encuentran la pobreza, la educación, la salud, la violencia, los conflictos armados, la economía, el poder y la toma de decisiones, mecanismos institucionales para la erradicación de las desigualdades, los derechos humanos, el papel de los medios de comunicación, el medio ambiente, y las niñas. Y estamos en la fase preparatoria de Beijing+25.

Y, por otro lado, en 2020 se cumplirán 20 años de la aprobación de la Res. 1325 sobre “Mujeres, Paz y Seguridad” sobre la que hemos estado debatiendo en estas jornadas.

Y no es baladí recordar que estos instrumentos fueron aprobados en un contexto favorable a la creación de un marco para la protección de las mujeres, tanto en situaciones de conflicto armado como en contextos de paz. Actualmente el escenario es otro, bastante diferente, y ello afecta tanto a los contenidos de esas

agendas como a las reinterpretaciones y narrativas, así como en la incidencia, el papel y la participación de las organizaciones sociales en los procesos y espacios políticos.

Y aunque en esta presentación me centraré más en la IP dirigida a la clase política e instituciones, no quiero dejar de apuntar que también se hace otra Incidencia Política desde nuestras casas como ciudadanas y ciudadanos, por ejemplo a través de las Nuevas tecnologías al hilo de estos tiempos tan líquidos y tecnológicos (véase las firmas en webs como Change y Avaaz, para pedir la liberación de activistas, el cambio de las políticas fronterizas en Europa, la presión sobre un gobierno que no cumple con los DDHH, etc.), o como consumidores (campañas de boicot a productos israelíes o a los diamantes de sangre de Liberia, etc.). Eso también es incidencia.

Entonces, la IP no se limita a aquellas actuaciones dirigidas exclusivamente a la clase política, aunque buena parte de las acciones sí se centran en incidir en las agendas políticas públicas y en las clases dirigentes, que son los que toman las decisiones, muchas veces de forma poco transparente.

Hay todo un abanico de formas de incidencia que serán utilizados dependiendo de cómo nuestras capacidades, a quién va dirigido el mensaje y el objetivo último que deseemos conseguir.

2. Definiendo la IP

2.1. ¿Qué es incidencia política y cuál es su objetivo?

De manera general, son muchos y muchas l@s que hacen incidencia y las estrategias varían aunque yo me centraré en las realizadas por y desde las Organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y las ONGs, es decir, desde la sociedad civil organizada, y especialmente aquellas entidades feministas que trabajamos en pro de los derechos de las mujeres.

Una definición estricta de la Incidencia la reduce a la actuación directa de los que tratan de influir en quienes toman las decisiones (legisladores y clase política). Mientras que una visión más amplia incluye todas las acciones y las distintas formas de comunicación, actividades de investigación, etc. dirigidas a informar, apoyar, elaborar, diseñar y modificar políticas. Se trata, en todo caso, de acciones dirigidas a llevar, especialmente ante los poderes políticos, las opiniones e intereses de los colectivos implicados y/o afectados por las decisiones políticas.

En el caso de las OSC, la incidencia comprende la movilización política de la sociedad civil para influir o persuadir a los hacedores de política (un término más amplio que la clase política pues incluye técnic@s y funcionariado), por

lo que se trata de un proceso de influencia de la ciudadanía sobre actores con poder de decisión.

La propia Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000) fue resultado de la presión realizada por organizaciones feministas pacifistas que venían organizándose desde la I Guerra Mundial y se articularon en torno a la Conferencia sobre Mujeres de Beijing (1995).

¿Cuál es el objetivo?

La incidencia política persigue varios objetivos. Las más habituales son:

1. Denunciar violaciones de derechos, situaciones de injusticia e impunidad: por ejemplo, la demanda de mayor acceso a recursos por parte de colectivos excluidos, apertura de zonas seguras y corredores humanitarios, etc.
2. Influir en la agenda política: se trata de visibilizar nuestra causa y reivindicaciones para que sean incluidas, las soluciones en las agendas políticas. Pero al mismo tiempo, este ejercicio:
3. Consolida sociedades más democráticas al posibilitar la participación social en los procesos de toma de decisiones que afectan o pueden afectar a nuestras vidas. La IP, en ese sentido, implica un ejercicio de democracia real, y por otra parte no debemos olvidar que los estados están obligados a facilitar y posibilitar las condiciones para la participación de las OSCs sobre políticas públicas (Agenda de Acción de Accra). Es una herramienta que transforma las relaciones de poder entre las instituciones del Estado y la ciudadanía hacia modelos más democráticos.
4. Además, **ayuda a fortalecer y empoderar a la sociedad civil**: en la medida en que se promueve la articulación y organización de la sociedad, la construcción de alianzas y la formación de liderazgos, contribuimos al fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil en general y de los colectivos con los que trabajamos específicamente.

Otro elemento importante a tener en cuenta es que no toda Incidencia busca la transformación ni abordar las causas de los conflictos, las injusticias y las violaciones de derechos. La mirada feminista posibilita este tipo de abordaje, poniendo el foco en los derechos y teniendo en cuenta las desigualdades de género.

Por eso se demanda realizar análisis de género en todas las intervenciones y políticas puesto que no hay ninguna acción neutra al Género. Si no ponemos atención en esa dimensión podemos acentuar el problema: ser parte del problema y nunca la solución.

De ahí, que lo de ponerse las gafas moradas sea algo más que un slogan; es realmente el medio para abordar la transformación y poder construir sociedades



más justas, tolerantes, equitativas y resilientes, donde la cultura de Paz y la resolución pacífica de los conflictos sea un elemento central.

Por eso a mí me gusta hablar de una Incidencia transformadora, la cual no solo debe Identificar y promover soluciones a los problemas. También requiere que tengamos propuestas concretas para el cambio social.

2.2. ¿Qué tipo de IP hacemos?

Como hemos comentado hay diversas audiencias o grupos meta:

- Estados, agentes y Admón Pública (nacional, local, autonómicos), que son los y donde se toman las decisiones y fijan las políticas.
- Organismos internacionales (NNUU, las instituciones europeas), y
- la Opinión pública, con el objeto de crear un estado de opinión pública favorable a sus demandas.

Las estrategias variarán en función de a quién se dirige la acción:

- Por ejemplo participando en el diseño de políticas, planes programas y estrategias que se realiza continuamente tanto en el marco de NNUU, las instituciones europeas, la OCDE, a nivel estatal y autonómico y local, bien antes de su aprobación parlamentaria, o para su cambio tras su aprobación. Esta participación se realiza a través de reuniones, comisiones, grupos de trabajo y/o la elaboración de posicionamientos y aportaciones a documentos y planes políticos.

Un ejemplo de estas actuaciones es el proceso de elaboración del II Plan de Acción del Gobierno de España para la implementación de la Res. 1325 en la que varias de las personas aquí presentes hemos participado como representantes de la sociedad civil. Otro es la participación en el Grupo de Referencia del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre Explotación y Abuso sexual en contextos humanitarios en la que participo en la actualidad.

Esta es una de las principales limitaciones y demandas: la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración y diseño de las políticas. En el proceso de consultas en el marco de la elaboración del II PAN de Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2023 llevado a cabo en la participación se redujo a consultas informativas puntuales, en las que las organizaciones de mujeres de países en conflicto, verdaderas protagonistas de la construcción de paz de sus entornos, han estado ausentes; y no se posibilitó nuestra participación y asistencia a las reuniones interministeriales, sino que se nos confinó a un grupo informal. Todo ello a pesar de que en el primer plan se incluía la participación social en el seguimiento del plan como miembro del grupo interministerial a la que tuve ocasión de asistir a varias reuniones.

Se trata, en general, de espacios de consulta creados para dar espacio a la sociedad civil y que podamos realizar aportaciones al documento que los estados, ministerios o departamentos elaboran. En la mayor parte de las veces se reduce a algunas consultas siempre muy ajustadas de tiempo y con la información muy restringida. Se observa mucha desconfianza, de hecho se nos informa que hay estados y ministerios en el caso del IIPAN que no quieren a la sociedad civil en sus reuniones. Hay, en general, poca transparencia y escasa cultura de rendición de cuentas (se envían documentos para hacer aportaciones por eje en navidades para hacer aportes para ayer, etc.; una pensaría que son casualidades, pero que suceda tantas veces, en países y espacios diferentes... ya una empieza a pensar que se trata de estrategias de los mecanismos de poder para controlar la participación).

Asegurar una participación sustantiva requiere facilitar contextos favorables a la participación creando espacios de interlocución y participación real entre los poderes públicos y la sociedad civil. También implica proporcionar apoyo financiero, para asegurar que diversas organizaciones, especialmente aquellas fuera de Madrid, puedan asistir en igualdad con las organizaciones más grandes y burocratizadas, o con presencia en Madrid, así como contar con información y tiempos adecuados que posibiliten poner en marcha procesos de consulta al interior de las organizaciones y plataformas sociales aliadas. Por eso, la existencia de experiencias como la de los ámbitos estratégicos en el marco del plan de Ciudadanía Global y

Cooperación al desarrollo extremeño son altamente valorados como espacios de trabajo multiactor.

- Otra estrategia es el Uso de Medios de comunicación, movilizaciones, elaboración de informes sombra: para ejercer presión, la denuncia y eliminación o modificación de alguna norma o actuación. Sería el caso de las manifestaciones en contra del ataque a Iraq y la participación de España en aquel acuerdo entre Bush, Blair y Aznar, en lo que se denominó la Guerra contra el Terror o la Guerra contra el Mal. Otro ejemplo, es la publicación en prensa de noticias relacionadas con abusos sexuales y la participación de tropas internacionales, como sucedió en 1998 la existencia de una red de prostitución infantil en Sarajevo controlada por soldados internacionales. En aquella ocasión no se trató de cascos azules, sino de tropas de la OTAN.
- Y otra estrategia clave es la de las Alianzas, necesaria para agendas complejas (por ej., las agendas globales de NNUU... suele ser habitual para hacer fuerza y colocar algún tema en la agenda política). Así, para cumbres internacionales es habitual la generación de alianzas, plataformas entre organizaciones de diversas regiones y continentes para consensuar determinados temas y posicionamientos y acudir a las cumbres con una posición conjunta.

A menudo estas estrategias se entrecruzan y combinan. Es el caso de la plataforma CEDAW sombra España constituida en 2013 por decenas de organizaciones feministas, ONGDs y asociaciones en defensa de los derechos de las mujeres en diversos ámbitos, desde la salud a la educación y la academia, etc.

Esta plataforma se crea con objeto de dar respuesta a las políticas austerizadas y el recorte de las políticas sociales y de igualdad que estaban afectando de manera desproporcionada a colectivos excluidos y en situación de vulnerabilidad como la población migrada, refugiada y minorías, y a las mujeres.

Como la política del Gobierno de Rajoy era negar lo obvio y no facilitar datos ni información veraz al tiempo que a nivel europeo e internacional seguían beneficiándose de los logros y éxitos en políticas de igualdad de Zapatero, entonces decidimos que era necesario articularnos y obtener evidencias acerca de los impactos de estos recortes en las mujeres y el incumplimiento de la CEDAW (convención para la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, de obligado cumplimiento para España) aprovechando que al año siguiente le tocaba presentar un informe (los estados presentan cada 4 años un informe dando cuenta del grado de cumplimiento de la Convención).

Uno de los puntos de ese informe era la situación de la cooperación al desarrollo y sus planes en pro de los derechos de las mujeres (siendo uno de los planes estrella el 1er plan de acción nacional para la implementación de la

1325) y la recomendación general nº 19 sobre violencias contra la mujer, y la nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos, conflictos y situaciones post-conflicto que establecen medidas y recomendaciones de obligado cumplimiento para los estados partes, como España.

Esta Recomendación General nº 30 entiende las fases de conflicto y postconflicto de forma integral y no separada ni lineal. Regula las obligaciones extraterritoriales de actores privados, empresas, y públicos operando fuera del país (10) y profundiza en aspectos claves de la Res. 1325 por lo que se complementan como lo reconoce la propia recomendación (apartado C; art. 28) que insta a una aplicación conjunta para garantizar los derechos de las mujeres y la participación significativa de las mismas en procesos relacionados con la prevención, la gestión y la solución de conflictos.

2.3. ¿Qué hemos logrado y qué no hemos logrado con nuestra participación en estos espacios?

Respecto a sus contenidos, en general, el II PAN constituye una oportunidad perdida. Llena de buenas palabras y declaraciones, avanza poco en la puesta en marcha y no se compromete a nada. De hecho, se mantienen muchas de las carencias detectadas en el I PAN: el Plan carece de presupuesto específico e indicadores por lo que sus objetivos difícilmente pueden ser implementados y monitoreados, y no cuenta con una perspectiva de género, a pesar de nuestros requerimientos.

El género, como objetivo y como estrategia, se reduce a la incorporación de más mujeres, especialmente al ejército obviando la necesaria transformación de estructuras y cultura machista que fomentan desigualdades, pobreza e injusticia (económica, política, cultural, social y de género), promotores de violencias.

Otro elemento que más preocupa es su visión militarizada, con una participación predominante del Ministerio de Defensa en la implementación del plan, y la ínfima aportación de ministerios clave en la construcción de paz e igualdad como Educación, Justicia, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, junto a la inclusión de la agenda de prevención de radicalización y consecuente criminalización de determinados colectivos (musulmán) e instrumentalización de las mujeres como estrategia preventiva, obviando políticas socioeconómicas integrales. Así, llama la atención que en un contexto como Ceuta la única actuación para prevenir la radicalización sean actuaciones lideradas por las FFCCSE y ninguna referencia a inversiones socioeconómicas en una de las zonas más pobres y con mayor precariedad de España y de Europa.

Llama la atención, también, la disonancia entre las actuaciones respecto al refugio y al asilo¹ y las declaraciones realizadas en el Plan, que no especifica cómo van a ser resueltas ante medidas de asilo restrictivas ante la imposición de una Europa Fortaleza y la política de expulsiones en caliente en frontera Sur.

No obstante, se incluyó nuestra recomendación de incluir la Coherencia de Políticas y vincular este plan a otros planes relevantes del gobierno (entre ellas la Agenda 2030 y el plan para la implementación de los ODS, el Plan integral para la eliminación de la Trata, así como otros compromisos ratificados por España como la CEDAW (1979), en especial su Recomendación General nº 30, y el Convenio de Estambul (2011), aplicables tanto en situaciones de paz como conflicto. Aunque en ningún caso se concreta cómo se van incluir y reforzar estos marcos evitando las duplicidades, o las cuentas del parchís (comer 1 y contar 2 veces por una misma acción).

Estas limitaciones y carencias no solo afectan al PAN español sino que se repiten en la mayor parte de PANs, y pocas de ellas llegan realmente a:

- Atender las diferenciadas necesidades de protección de las mujeres en los conflictos y postconflictos, incluyendo a las refugiadas: un ejemplo es las graves carencias de los centros de refugio instalados en suelo europeo con la llegada de personas refugiadas de Siria, en los que no se cumplían siquiera mínimamente las lecciones aprendidas de décadas pasadas: luz, baños separados para mujeres y hombres, centros de atención por violencia de género y atención sexual y reproductiva, etc.
- Finalizar con la impunidad, incluyendo la de los delitos de violencia de género en su definición amplia del Convenio de Estambul y la CEDAW.
- Adoptar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de paz y en los procesos de posconflicto, incluidos durante los acuerdos de paz.
- Incorporar formación sensible al género sustantiva, no una charlita de 1 hora o 2 horas, a las misiones de paz y diplomáticas desplegadas.

La única dimensión que los estados se apresuran a cumplir es el incremento de las mujeres especialmente en las fuerzas y cuerpos de seguridad, ejércitos, policías desplegados en el terreno. Supone, por tanto, una visión muy reducida e incompleta de la resolución 1325 y con un fin muy utilitarista que beneficia a una visión centrada en la seguridad y una “militarización con rostro humano” que no responde a la visión pacifista y promotora de cultura de paz e igualitaria de la Res 1325.

1 Ver Informe de seguimiento de las observaciones finales del Comité CEDAW en el examen del Estado Español (julio 2015).

La aplicación conjunta de la CEDAW y el Convenio de Estambul con la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad resulta de gran interés especialmente en lo que se refiere a la lucha contra la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia sexual, y hacia ahí vamos las org en nuestras demandas. Los abusos sexuales y violaciones junto a la explotación sexual han permanecido bastante impunes, tanto los cometidos en los países en conflicto como los perpetrados por fuerzas de paz como cascos azules, personal humanitario de NNUU o de ONGs. Ya desde los años 90, la ONU lidia con varias acusaciones por violaciones perpetradas por los cascos azules, o trabajadores humanitarios de ACNUR durante el despliegue de misiones de paz en Kosovo, Camboya, Liberia, Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo o Haití. Solo en 2015 la organización reconoció 69 casos de abusos sexuales cometidos por sus fuerzas armadas. La cultura del silencio es la que impera y como los soldados solo son juzgados por sus estados, la mayor parte de las veces estos delitos quedan impunes. Y no se trata solo de ataques a mujeres de los países en los que se despliegan. El documental “la guerra invisible” analizó los casos de violaciones y abusos dentro del Ejército de EEUU (2010) y estimaba que se habían producido 20.000 ataques sexuales dentro del Ejército Americano, y mientras que se expulsaba y penalizaba a las víctimas los agresores eran promovidos. Este documental fue la base de posteriores iniciativas legislativas.

Solo tras el estallido del escándalo de abusos y explotación sexual cometida por un alto directivo de una conocida ONGD en Haití, Reino Unido promueve una iniciativa dentro del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE dirigida a elaborar una directrices sobre Explotación y Abuso Sexual en contextos humanitarios, olvidando o no queriendo recordar que ya existen varias directrices del IASC, de NNUU, así como normas vinculantes como la ya mencionada CEDAW, el Convenio de Estambul y la propia Res. 1325 y subsiguientes resoluciones como la 1820 (2008) y 1888 (2009) normas específicas para luchar contra la violencia sexual. Y el problema sigue siendo la impunidad y falta de aplicación de las leyes y resoluciones.

Diez años más tarde los estados están reuniéndose para elaborar otro documento mientras no aplican los compromisos adoptados. Lluve sobre mojado, y así seguimos entreteniéndonos, tal y como no nos cansamos de denunciar las organizaciones feministas: haciendo como si hiciéramos para mantener las cosas igual y no cambiar nada.

Pero no solo va de demandar más recursos y participación. La batalla por el discurso y el enfoque es fundamental.

En la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín del 4 al 15 de septiembre de 1995, se definen los conflictos armados y sus impactos sobre las mujeres como uno de las esferas de especial

preocupación (no olvidemos que los conflictos de BiH y Rwanda eran muy difundidos en TV).

Esta será la antesala de la Res. 1325 y de la conformación de una visión feminista de los conflictos y su resolución, la Paz y la Seguridad.

En la Declaración y la Plataforma de Beijing se identifican las diversas violencias cometidas contra las mujeres durante los conflictos armados, pero también se refiere al recurso al miedo y la inseguridad, de la violencia en general, contra las mujeres como mecanismos para someter a las mujeres. La visión de los conflictos y la seguridad resulta, pues, más amplia que la resultante de enfoques militarizados, o la equivalencia de la paz como un estado de ausencia de guerras.

La Paz, en su acepción más amplia, implica la existencia de condiciones en las que se pueden desarrollar vidas dignas, con oportunidades laborales, libertad para elegir qué futuro se desea, incluidas las mujeres, libertad para estudiar, elecciones libres y democráticas, medios de comunicación independientes, etc.

El concepto de Seguridad Humana planteado en la década de los 90 ofrecía un marco que nosotras reclamamos. La Seguridad Humana requiere de 3 condiciones:

- disfrutar de un Desarrollo Humano sostenible en igualdad para todas las personas en todos los rincones del mundo;
- la ausencia de violencia y temor y amenazas (Paz); y
- el disfrute pleno y respeto de los DDHH.

En palabras del PNUD, programa de NNUU para el Desarrollo en su Informe Desarrollo Humano de 1994, es:

“En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas.”

Por ello, esta agenda MPS solo puede ser abordada y complementada con otros marcos específicos de género, como la CEDAW y la declaración y plataforma de acción de Beijing que añaden diagnósticos y marcos que analizan las diversas violencias y discriminaciones contra las mujeres, y adoptar medidas contra los perpetradores. De hecho, la agenda 2030 y los ODS ofrecen un marco y mirada en esa línea; en palabras del PNUD: “Los altos niveles de violencia armada e inseguridad tienen consecuencias destructivas para el desarrollo de un país, afectan el crecimiento económico y resultan a menudo en agravios arraigados que pueden extenderse por generaciones. La violencia sexual, los delitos, la explotación y la tortura también son fenómenos generalizados donde existen conflictos o no hay Estado de derecho y los países deben tomar medidas para

proteger a los sectores que corren más riesgos. Los ODS buscan reducir sustancialmente todas las formas de violencia...”²

Agendas de interés a corto plazo en las que se aprecian las diversas modalidades de IP: participación en eventos, alianzas, estudio de casos y evidencias, posicionamientos, y los informes sombra.

9 al 18 Julio Nueva York: se celebra el Foro político de alto nivel en NY, en la sede de NNUU, que durará 8 días, en los que se incluyen 3 días de reuniones ministeriales y jefes de estado del 16 al 18.

La temática se centra en “Empoderando a las personas y asegurando la inclusión y equidad”. Entre los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) a debatir está el ODS 16 sobre la promoción de la Paz y sociedades inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de justicia para todas las personas y la construcción de instituciones efectivas, inclusivas y “accountable”, esto es, que rinden cuentas a todos los niveles.

Aprovechando este evento, se celebra también durante el fin de semana del 13 y 14 de julio la reunión de alto nivel (SLM) de la Alianza Global para Eficacia del Desarrollo (GPEDC) conformada por donantes, países, gobiernos autonómicos y locales, fundaciones y sociedad civil, donde se abordarán la implementación efectiva de los los ODS, incluido el 16, y la aplicación de la agenda de eficacia del desarrollo en contextos de países frágiles y en conflicto.

14-15 September 2017: reunión en París del CAD (Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

Octubre 2019, Ginebra: lunes 28 Octubre 2019. Ginebra: un encuentro de OSCs donde consensuar aportaciones al encuentro oficial, del 29 al 30 de octubre, organizado por UNECE, la oficina de NNUU para la región europea en sus preparativo a Beijing+25. ■



2 (<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>, accedido el 27/06/2019).

La agenda internacional de mujeres, paz y seguridad y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible: oportunidades y retos¹

Manuela Mesa

Codirectora DEMOSPAZ y directora de CEIPAZ

En este artículo se aborda la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y como se vincula con la Agenda 2030 y muy particularmente con el ODS 16 que plantea promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas y el ODS 5 relacionado con la igualdad de género. Se exploran las sinergias existentes entre ambas agendas y como incorporar la experiencia y lecciones aprendidas en la implementación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad para fortalecer la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Introducción

La igualdad entre hombres y mujeres está inseparablemente unida a la paz y la seguridad. Existe una genealogía de mujeres que a lo largo de la historia han destacado por su contribución a la construcción de la paz (Magallón, 2016; Mesa, 2009); sin embargo, la incorporación de la perspectiva de género a la agenda internacional

1 Ponencia presentada en el curso organizado por la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste: Perspectivas y desafíos de la Agenda 2030: Igualdad, comunidades sostenibles e instituciones sólida para el desarrollo, la paz y la consecución de los ODS. Guadalupe, 26-28 de junio 2019.



ha sido un proceso lento que solo se ha producido como resultado de las demandas de las mujeres que han reclamado un espacio en la agenda internacional.

Los conflictos armados no son neutros al género² y forman parte de las estructuras de poder que existen en una sociedad. El conflicto armado tiene un impacto específico en las mujeres, lo que se ha llamado el “impacto diferencial”, debido a los riesgos específicos y a las cargas extraordinarias que se les impone a las mujeres, por el hecho de serlo; además el conflicto armado exagera y profundiza las violencias existentes en sociedades afectadas por la pobreza, la exclusión y la discriminación. Es necesario un cambio de paradigma que deslegitime las desigualdades que se encuentran en la base de los conflictos armados actuales y un cambio en el sistema de valores y creencias, tal y como se plantea desde la perspectiva feminista.

La inclusión de la perspectiva de género en la agenda internacional de paz y seguridad ha sido un largo proceso que cuenta con varias décadas de historia. Naciones Unidas y otros organismos internacionales han ido introduciendo paulatinamente distintas leyes, resoluciones y directivas que conforman un amplio marco normativo sobre género y construcción de paz.

En el ámbito de Naciones Unidas, los primeros esfuerzos para abordar la perspectiva de género en los conflictos armados fueron realizados por la Comisión sobre la Condición de la Mujer en 1969, en la que se planteó la necesidad de prestar una atención especial a las mujeres y los niños y niñas en las situaciones de emergencia y en el transcurso de la guerra. En la década de los setenta se produjo un gran avance con la celebración la Primera Conferencia Internacional de la Mujer (1975), que dio paso a la Década de la Mujer en Naciones Unidas (1975-1985). En 1982 se aprobó

2 La perspectiva de género busca evidenciar que las diferencias entre hombres y mujeres son una construcción social producto de las relaciones de poder desiguales que se han establecido históricamente.

la Resolución 3763 de la Asamblea General de la ONU sobre la Participación de la Mujer en la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacional.

Desde entonces se han realizado cuatro Conferencias de Naciones Unidas sobre la Mujer, estableciendo vínculos entre la igualdad de género, el desarrollo y la paz. Estas se han realizado en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Y fue precisamente en la Conferencia de Beijing donde se adoptó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que definió una serie de objetivos estratégicos para prevenir la violencia contra las mujeres e hizo un llamamiento internacional para reforzar estas normas en el Derecho Internacional. En 2020 se cumplirán 25 años de Declaración de Beijing y las Naciones Unidas llevarán a cabo un examen y una evaluación del progreso conseguido durante su implementación; será un momento importante para hacer un balance de los grandes retos que enfrenta avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres. Los datos muestran que los avances son escasos: la Comisión Jurídica y Social de la Mujer (2019) señala que se necesitarán 108 años para cerrar la brecha de género global y 202 años para lograr la paridad económica entre hombres y mujeres.

El gobierno español ya ha emitido su informe sobre el grado de cumplimiento que será presentado en 2020³. Este informe recoge las prioridades, logros, desafíos y obstáculos para avanzar en la igualdad de género. Se señala que los dos ámbitos en los que se han producido avances hacia la igualdad han sido la lucha contra la violencia de género y la participación política. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil han participado en el proceso y han hecho múltiples propuestas pero han lamentado que no se hayan respetado los mecanismos previstos por ONU-Mujeres y que los plazos para hacer contribuciones hayan sido tan ajustados, lo que ha dificultado la participación. Algunos de las cuestiones que destacan en el informe⁴ son:

1. La protección judicial a las mujeres víctimas de violencia de género es insuficiente: de cada 100 mujeres que denuncian en España entre 2015 y 2017, 79 no logran la protección de la justicia. Solo 9 de las 17 Comunidades Autónomas disponen de centros de atención especializada a víctimas de violencia sexual.
2. Se requiere una mejora de la formación especializada en violencia de género y en trata a diversos profesionales tal y como se contempla en el pacto de Estado. La financiación es escasa y no existe una cooperación interseccional estable.
3. El presupuesto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para igualdad, según datos de la Coordinadora de ONGD, se sitúa en 1,64%. Y además, la AOD

3 Se puede consultar en: [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/Informe%20Beijing%20Espana%C3%B1a%20\(+25\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/Informe%20Beijing%20Espana%C3%B1a%20(+25).pdf)

4 Más información en: Aportaciones de ONG al Informe de España ante la ONU sobre la Aplicación 2014-2019 de la Plataforma de Acción de la 4ª Conferencia Mundial de la Mujer Beijing+2 Disponible en: <https://procesobeijing25.blogspot.com/>

ha sufrido una reducción tan importante que se sitúa en el 0,2 de la Renta Nacional Bruta.

Otro de los hitos importantes ha sido la adopción en 1979 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y que entró en vigor en 1981. Esta Convención supuso la culminación de los esfuerzos realizados en la lucha por la igualdad y en promover los derechos de las mujeres. La CEDAW ha sido el marco normativo internacional fundamental en materia de igualdad y en la propia introducción de la convención se reconoce que el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales contribuyen a la plena igualdad entre hombres y mujeres y que a su vez la participación de las mujeres en todos los ámbitos es indispensable para la consecución de la paz.

La Convención establece no solo una declaración internacional de los derechos de las mujeres, sino también un programa de acción para que los Estados garanticen el goce de esos derechos, sobre el que tienen que rendir cuentas cada cuatro años. La Convención tiene 16 artículos que identifica áreas específicas de discriminación de las mujeres. La CEDAW, en conformidad con el artículo 21 de la Convención, adoptó la Recomendación 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto, en la que se reitera la obligación de los Estados parte de continuar aplicando la Convención durante los conflictos armados, y expresa su preocupación por el impacto específico de género en los conflictos, lo que le permitirá reforzar la aplicación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. El gobierno de España ha aceptado la obligación de presentar informes periódicos a la CEDAW. El último fue presentado 2014 y las organizaciones de la sociedad civil presentaron un informe sombra⁵ y participaron activamente en las sesiones de Naciones Unidas para llevar sus demandas. El siguiente informe será presentado en 2020 y se está revisando si el gobierno ha cumplido con las recomendaciones que se hicieron en el anterior periodo.

Otro de los instrumentos internacionales más relevantes es la Convención de Belem do Para (1994) para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres que establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y propone por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres.

Asimismo, los tribunales de justicia *ad hoc*⁶ que se crearon en la década de los noventa, con el estallido de los conflictos de la ex Yugoslavia, de Ruanda y Sierra Leona incluyeron disposiciones que reflejaban las implicaciones de género en los conflictos armados

⁵ Ver: <https://cedawsombraesp.wordpress.com/>

⁶ Cabría destacar los últimos avances jurídicos, tanto en el ámbito de la Corte Penal Internacional (CPI) y el Estatuto de Roma, de 1998, como en la experiencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Del lado de la CPI, es importante señalar que se reconoce la violencia sexual no solo, estrictamente, como crimen de guerra y de lesa humanidad, sino que, además, cuando concurren ciertos elementos, resulta susceptible de ser entendida como práctica genocida (Lemkin, 1946).

y se establecía que la violencia sexual fuese jurídicamente tratada como crimen de lesa humanidad, así como la importancia de diseñar procesos de reparación para las mujeres y las niñas a partir del Derecho Penal Internacional. Posteriormente los Estatutos de la Corte Penal Internacional (2002) recogen y profundizan en la misma línea.

Y más recientemente el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, conocido como Convenio Estambul que está en vigor en Europa desde el 1 de Agosto de 2014. Se trata del primer instrumento vinculante en el ámbito europeo en materia de violencia contra las mujeres, que es reconocida como una violación de los derechos humanos. Según el Informe de la Agencia Fundamental Rights (2014), en los 28 Estados miembros un tercio de las mujeres europeas han sufrido violencia física o sexual desde los 15 años.

La Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad

En el marco de Naciones Unidas, una de las resoluciones más importantes ha sido la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad adoptada por el Consejo de Seguridad en el 2000. De las más de 2.200 resoluciones que ha aprobado el Consejo de Seguridad en sus siete decenios de historia, es difícil pensar en una más conocida por su nombre, número y contenido que la resolución 1325.

La Resolución 1325 ha supuesto un avance importante al abordar de manera conjunta el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres y el papel que ellas juegan en los procesos de paz y en la rehabilitación posbélica. Esta Resolución fue el resultado del trabajo de muchas organizaciones que durante años trabajaron intensamente para que la perspectiva de género se incorporase a la agenda internacional de paz y seguridad. De manera específica la Resolución resalta lo que se ha llamado las tres P de participación, prevención y protección. Después de esta primera resolución, el Consejo de Seguridad ha aprobado otras ocho resoluciones más que han ampliado y complementado a la primera, concretando y operacionando contenidos y conceptos. Además, estas resoluciones han ido acompañadas de Planes de Acción nacionales que establecen acciones concretas a desarrollar en cada país o región, que ha supuesto un compromiso por parte de los gobiernos para definir sus acciones y una fuerte participación de las organizaciones de la sociedad civil (Magallón, 2008; Magallón 2010a; Mesa 2010b; Mesa 2016^a; Villellas, 2015)⁷.

En lo que se refiere a la **participación**, la resolución insta al Secretario General de la ONU y a los Estados miembros a garantizar un aumento en la representación de las mujeres en todos los ámbitos de construcción de la paz, incluyendo la prevención, la gestión y la resolución de los conflictos. Esto significa una mayor presencia

⁷ Consultar la página de WILPF-Internacional: Peacewomen: <https://www.peacewomen.org/>

de las mujeres en la mesa de negociación de la paz, en los procesos de rehabilitación posbélica, en las misiones de paz, etc. Y el reconocimiento de las mujeres como actores de paz. Sin embargo desde la adopción de la resolución, según señala el Estudio Global realizado con motivo de la celebración del XV Aniversario de la adopción de la resolución, señala que de 181 acuerdos de paz firmados entre 1989 a 2011, las mujeres que han participado como signatarias, observadoras o mediadoras ha sido de 20% (ONU-Mujeres 2015: 41). Y desde entonces, la tendencia positiva de hace unos años ha dado paso a retrocesos en la incorporación de la perspectiva de género a los acuerdos de paz (Escola de una Cultura de Paz, 2018: 130).

La prevención se refiere a medidas orientadas a buscar mecanismos de resolución de conflictos, puede impulsarse garantizando la presencia de mujeres en los foros locales, nacionales e internacionales. Asimismo, promoviendo acciones orientadas a reducir las desigualdades de género que se producen en mayor grado en los países con altos niveles de conflictividad. Según el Informe Alerta 2018, 21 de los 33 conflictos armados que tuvieron lugar a lo largo de 2017 se dieron en países donde existían graves desigualdades de género, con niveles altos o muy altos de discriminación, y que cinco conflictos armados tenían lugar en países sobre los que no hay datos disponibles al respecto –Argelia, Libia, Israel-Palestina, Rusia, Sudán del Sur–. Así, el 75% de los conflictos armados para los que existían datos sobre igualdad de género tuvieron lugar en contextos con graves o muy graves desigualdades de género.

La protección de los derechos de las mujeres es esencial, dado que la violencia contra las mujeres es la violación a los derechos humanos más extendida actualmente, que devasta vidas, fractura comunidades y detiene el desarrollo. Adopta múltiples formas y se produce en muchos lugares: violencia en el hogar, abuso sexual contra las niñas en la escuela, acoso sexual en el trabajo, violación a manos de esposos o desconocidos, en campos de refugiados o como táctica de guerra⁸. La violación como método de guerra es una práctica habitual en los conflictos armados y por lo tanto es urgente poner fin a la impunidad. La violencia sexual está presente en un gran número de conflictos armados, tal y como señala el informe del Secretario General de la ONU sobre la violencia sexual publicado en marzo de 2018 (S/2018/250). La violencia sexual se siguió empleando como táctica de guerra, terrorismo, tortura y represión y se siguió persiguiendo a las víctimas sobre la base de su origen étnico real o percibido, sus creencias religiosas, su afiliación política o su pertenencia a un clan. En muchos casos, ese tipo de violencia tenía como intención y efecto desplazar y dispersar por la fuerza a las comunidades perseguidas, erosionando así la cohesión social.

En los procesos migratorios, la violencia sexual siguió siendo un “factor de expulsión” del desplazamiento forzado en Colombia, el Iraq, la República Árabe Siria y el Cuerno de África, entre otros lugares, así como un riesgo acentuado para los refugiados y para las personas en situaciones de tránsito o desplazamiento

8 Consultar en: www.dinoalaviolencia.org/factsheet

(S/2018/250: 41). Y el informe hace recomendaciones específicas para el caso de Afganistán, República Centroafricana, Colombia, República Democrática del Congo, Irak, Libia, Mali, Myanmar, Somalia, Sudan del Sur, Sudán (Darfur), República Árabe Siria, Yemen.

Con motivo del XV Aniversario de la adopción de la Resolución 1325, se realizó la denominada “revisión de alto nivel” para evaluar los progresos realizados en la implementación de la resolución en los planos mundial, regional y nacional. Fue un momento importante que se quiso aprovechar para lograr compromisos significativos por parte de los gobiernos para conseguir avances en los distintos ámbitos, como la participación de las mujeres en los procesos de paz y de rehabilitación posbélica; y para dar un mayor impulso en el establecimiento de medidas para la prevención de la violencia, como un mayor control sobre las armas ligeras, que protagonizan los conflictos armados y otras formas de violencia que golpean de manera más directa a las mujeres; y acabar con la violencia sexual, que sigue siendo utilizada de forma sistemática en los conflictos armados como un arma de guerra contra las mujeres.

Se da también la circunstancia de que en septiembre de 2015 la Asamblea General aprobó la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que sustituye a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tras su expiración en 2015. En esta nueva Agenda, dentro de los 17 nuevos Objetivos de desarrollo Sostenible (ODS), aparece el ODS 5 sobre la igualdad de género y el ODS 16 que, por primera vez, incluye metas de erradicación de la violencia en todas sus formas y manifestaciones, con referencia expresa a la violencia sexual que sufren las mujeres en los conflictos armados, y a otras formas de violencia de género contra mujeres y niñas (Mesa 2016a).

Y además, el XV Aniversario era una oportunidad importante para hacer balance y dinamizar esta agenda, y por ello el Secretario General encargó el denominado “Estudio Mundial” (*Global Study*) (ONU-Mujeres 2015)⁹, diseñado como proceso participativo que recogiese las voces de las mujeres de todas las regiones del mundo, y que permitiese formular propuestas claras y concisas sobre lo que pueden hacer los gobiernos para avanzar en la agenda de mujer, paz y seguridad.

Los resultados de esta revisión de alto nivel tienen luces y sombras y no cubrió las amplias expectativas que se habían generado. Los compromisos adoptados por los gobiernos fueron menores de lo esperado y se abrieron muchos interrogantes sobre cómo seguir avanzando en esta agenda, tan llena de retos y desafíos urgentes. En 2020 se abre una nueva oportunidad para avanzar en el cumplimiento de estos compromisos, aprovechando el impulso de la Agenda 2030 y de la Plataforma de Beijing+25.

9 Ver en <http://wps.unwomen.org/en/highlights/global-study-release>. La traducción al español está disponible en <http://wps.unwomen.org/-/media/files/un%20women/wps/highlights/language%20version%20of%20global%20study/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf>

La igualdad de género y la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas en el marco de la Agenda 2030.

A lo largo de estos años se han elaborado un número importante de documentos, declaraciones y propuestas que han sido claves para crear un marco normativo sobre mujer, paz y seguridad en el ámbito internacional y local. En este contexto, la adopción de la Agenda 2030 y la definición de sus 17 objetivos abre oportunidades para avanzar en la consolidación de la igualdad de género y la construcción de la paz, dado que se cuenta con una experiencia de trabajo, con conocimientos e instrumentos y con una red internacional de actores muy comprometidos con esta agenda.

La Agenda 2030 aporta como novedad la paz y la seguridad, señalando, de manera acertada, que no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo, y planteando el complejo nexo entre paz, seguridad y desarrollo. Diversos informes de organismos internacionales han señalado el vínculo entre desarrollo y violencia en contextos de paz. La *Declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo* (2006) y el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Promoting Development through the Reduction and Prevention of Armed Violence* (2009), señalan cómo la violencia se ha convertido en el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social. Estos informes muestran cómo la violencia, el desarrollo, la macroeconomía y la desigualdad están interconectadas y por esto la prevención de la violencia debe considerarse un elemento esencial en las políticas de desarrollo (Mesa, 2018).

El conflicto agrava las desigualdades existentes haciendo más vulnerables a la violencia a los grupos marginados, incluyendo mujeres y niñas. Las mujeres y las niñas, en particular, enfrentan múltiples tipos de discriminación, especialmente cuando el legado de los conflictos violentos y las débiles instituciones del Estado de Derecho exacerban la impunidad ante la violencia sexual y la discriminación. El conflicto también impide la participación de mujeres y niñas en la vida política, socava su recuperación de la crisis y limita sus oportunidades educativas y económicas (UNPD, 2016a).

Uno de los aspectos relevantes del ODS 16 y la Agenda 2030 es el tratamiento específico que otorga a la violencia contra las mujeres y niñas, un ámbito en el que el punto de partida es crítico, los datos más escasos y fragmentarios, y que por ello requiere de especial atención. En los países en conflicto y en situación posconflicto los porcentajes de mujeres víctimas de homicidio son mayores que los promedios regionales. Este es el caso de países como Nepal, República Democrática del Congo y Uganda, que son los que presentan mayores tasas de violencia sexual del mundo y en el cuerpo de las mujeres se utiliza como arma de guerra de manera generalizada, torturando y mutilando y como una manera de aterrorizar al enemigo.

El empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género deben traducirse en una reducción de la violencia contra ellas; se estima que el 35% de las mujeres de todo el mundo ha sufrido en algún momento de su vida violencia de sus parejas o violencia sexual. Y por otro lado, la participación de las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz es esencial para promover el pleno cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para las mujeres y niñas tanto en tiempos de paz como de guerra. También es esencial que se realicen esfuerzos para implicar a las mujeres de las zonas en conflicto y asegurar que su voz sea escuchada y que se reconozcan sus demandas y necesidades (ONU-Mujeres, 2018: 126).

El Informe *Hacer las promesas realidad* plantea que es fundamental contar con instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas para lograr la igualdad de género y el desarrollo sostenible, permitiendo que las mujeres puedan acceder a la justicia y a otros servicios públicos esenciales. Tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en desarrollo, las instituciones del derecho y la justicia, como la policía, los tribunales y el poder judicial, continúan desatendiendo a millones de mujeres y niñas al tiempo que se siguen tolerando los crímenes que se cometen contra ellas y que, en muchos casos, siguen quedando impunes. La insuficiente representación de las mujeres en las instituciones de gobernanza mundiales, regionales y nacionales y su falta de poder para diseñar estas instituciones contribuyen a perpetuar el sesgo de género (ONU-Mujeres, 2018:126).

Aunque el reconocimiento de las dimensiones de género en los conflictos armados y la función clave que desempeñan las mujeres en el establecimiento y el mantenimiento de la paz sea cada vez mayor, todavía no se aprovechan lo suficiente las oportunidades para fomentar el liderazgo de las mujeres, aumentar su acceso a la justicia y crear sociedades más pacíficas e inclusivas (ONU-Mujeres, 2018:1 26).

Con la adopción de la Agenda 2030 se abren nuevas oportunidades para abordar la construcción de la paz desde la perspectiva de género. Se trata de reconocer que la paz solo puede ser duradera si se incluye plenamente a las mujeres en el proceso y hay un compromiso real y tangible de incluirlas en los procesos de toma de decisiones.



Referencias bibliográficas

- Escola de Cultura de Paz (2018), *Alerta 2018. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria.
- Fundamental Rights Agency (2014), *Violencia de género contra las mujeres. Una encuesta a escala de la Unión Europea*. Luxemburgo: Fundamental Rights Agency. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_es.pdf
- Magallón, Carmen (2008) “Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325” *Anuario 2008-2009*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria Mesa, Manuela (2010a), *1325 mujeres tejiendo la paz*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.
- Magallón, Carmen (2016), *Mujeres en pie de paz*. Madrid: Siglo XXI.
- Mesa, Manuela (2010a), “Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario” en Mesa, Manuela (coord.), *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional, Anuario CEIPAZ 2010-2012*, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Disponible en: www.ceipaz.org/publicaciones
- Mesa, Manuela (2016a), “XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad”, en *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario de Ceipaz 2015-2016*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Mesa, Manuela (2018), “El ODS 16 sobre paz, seguridad y gobernanza: desafíos conceptuales, seguimiento y evaluación” en *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución. Anuario CEIPAZ 2017-2018*. Madrid. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- UNDP (2016b), *UNDP offer on SDG implementation in fragile situations*. NY: UNDP
- Villellas, Maria (2015), *15 años de la Resolución 1325. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad*. Barcelona: ICIP.
- ONU Mujeres (2018), *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU Mujeres.
- ONU Mujeres (2015), *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz. Estudio Mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Nueva York: ONU Mujeres. ■

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 intitulado “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 (Hungría 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 resaltable 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”. ■

Clausura del curso de verano “Perspectivas y desafíos de la Agenda 2030”

Juan Carlos Moreno Piñero

Director Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste

En mi intervención del miércoles, en el acto de apertura de este curso, afirmé que el objetivo de los 17 ODS y sus 169 metas no es otro que transformar el mundo. Dicho así, la propuesta queda incompleta: transformar sí, pero... ¿en qué sentido? Hemos conocido transformaciones de la Humanidad que mejor olvidar, siempre que el olvido no abarque también a las víctimas de tantos movimientos bélicos y excluyentes que han existido a lo largo de la Historia, a quienes debemos perpetua memoria.

Tampoco nos vale la genérica afirmación de que la transformación es para mejorar. Este curso nos ha ayudado a perfilar en qué consiste la pretendida mejora, el destino final de los ODS: no hay más horizonte que conseguir un mundo universal regido por el respeto a la dignidad de todas las personas y que se reconozcan los derechos humanos.

Quiero centrarme en el respeto a los derechos humanos como compendio de las metas de los ODS. No podemos olvidar que ahora mismo, en cualquier rincón del mundo, seguramente a pocas horas de avión desde aquí, se continúa viviendo como siempre se ha vivido, o sea, que se continúa muriendo como siempre se ha muerto: con las armas en la mano o con el estómago vacío o por la represión institucional o víctima de la violencia machista. En muchos lugares del mundo que por conocidos es innecesario enumerar, hay países que siguen alimentándose con el recuerdo de los crímenes del enemigo, ignorando los propios crímenes. Situaciones de injusticia muchas veces propiciadas por el mal que combate el ODS nº 1. No podemos olvidar que la pobreza priva a millones de personas de sus derechos fundamentales.



Los datos proporcionados por INTERMÓN-OXFAM son demoledores: un puñado de personas, menos de 70, poseen una riqueza superior que la de la mitad de la Humanidad, 3.500 millones de personas y 800 millones de personas pasan hambre en el mundo.

En EEUU se tolera la más injusta distribución de riqueza que imaginarse pueda y con la Administración Trump, las esperanzadoras reformas sociales de Obama han caído en el olvido: sin un sistema de protección social público, millones de americanos están condenados al sufrimiento y a la muerte; otros muchos quedarán terriblemente desamparados al perder su trabajo o al envejecer. ¿Qué podemos esperar de una Administración que repudia a la Madre Tierra retirándose del Acuerdo de París contra el cambio climático?

En Rusia y en China viven nuevos ricos que acumulan fortunas inimaginables, incluso obscenas. La palabra *ruso* se está convirtiendo en sinónimo de rico sin límites y a veces también sin escrúpulos.

India crece al 7,6% anual pero tiene 400 millones de habitantes en pobreza extrema, y 13 millones de niños mendicantes.

La Carta de las Naciones Unidas comienza diciendo: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra que en dos veces durante nuestra vida han infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles...”, y continúa con otros propósitos en los que podemos ver reflejados gran parte de los ODS. Recordemos que la Carta es de 26 de junio de 1945. Antes de ayer cumplió 74 años. ¿Realmente hemos avanzado algo...?

La comunidad internacional en alguna ocasión ha manifestado que “nuestro país es el Planeta”, pero no necesito muchos argumentos para convencerlos de que estamos muy lejos de este aserto y muy lejos de un *totus orbis* que preserve la dignidad de

todos porque cada víctima de la barbarie mancilla al ser humano, por más que cuanto más lejana sea la procedencia de una víctima, más indiferente nos resulte.

Por el contrario, el Planeta asiste a una bipolarización cada vez mayor a raíz de dos desigualdades básicas: la desigualdad del poder político y la desigualdad del poder económico; ambas ahondan el foso que separa a los ricos de los pobres.

Vivimos en un mundo extraño en el que lejos de encaminarnos al deseado orden internacional vivimos en un escenario presidido por la globalización, un complejo fenómeno multidimensional que se caracteriza por la liberalización del comercio internacional, el aumento de la competencia de los mercados globales, la expansión de las inversiones extranjeras directas y la aparición de masivos flujos financieros transfronterizos. Todo ello provoca un desorden, un caos, inclusive, establecido y casi comúnmente aceptado que legitima las diferencias entre ricos y pobres, atribuyendo a los poderosos la facultad de perpetuar su superioridad limitando consecuentemente, y de forma coactiva, los horizontes físicos, culturales y económicos de los dominados.

El respeto a los derechos humanos, como meta a la que aspiramos y como esencia de los ODS, implica una sociedad cohesionada en la diversidad, respetuosa con la discrepancia, integradora con la discapacidad y firme en la preservación de los valores que han de ser comunes a todos: la democracia, la libertad, la igualdad y la solidaridad; una sociedad en la que imperen la justicia y la no discriminación; en la que se respeten las razas, la diversidad cultural y religiosa; un mundo que posibilite el acceso equitativo, inclusivo y universal a una educación de calidad.

No se puede ignorar que para ir logrando ese ambicioso plan mundial se requieren fuertes convicciones éticas, muchos y costosos recursos y empeños orientados hacia un bien común mundial, un modo de entender la economía y el progreso que tenga en cuenta de manera prioritaria el valor central de cada ser humano y ponga énfasis en el sentido humano de la ecología, la erradicación de la cultura del descarte, la decisión de aplicar la innovación a resolver los problemas acuciantes de los seres humanos más vulnerables y de las zonas más arrasadas del planeta; una sociedad dispuesta a cambiar el sistema económico imperante.

Esta meta la tenemos establecida para el año 2030. Al respecto hago dos observaciones. Una ya apuntada anteriormente: la Carta de las Naciones Unidas es de 1945 y sigue siendo casi una mera declaración de intenciones. Ni se ha promovido el progreso social, ni se ha elevado el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, ni se han unido fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ni se ha empleado un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

Segunda reflexión, que ya hizo en la inauguración el Prof. Rodríguez Barrigón: hemos acuñado el término 20-30 como trasposición del término inglés "twenty-thirty", pero si lo pasamos a nuestro lenguaje cotidiano, estamos hablando del año 2.030. Sólo quedan 11 años, escasos, muy poco tiempo.

No creáis, pese a mis palabras, que vivo anclado en el pesimismo sobre el futuro. Soy optimista siempre que consideremos que optimismo es el convencimiento de que el esfuerzo da necesariamente sus frutos. Creo firmemente en que todos los hombres y mujeres, sea cual sea su raza, su credo, su religión, sus creencias, son igualmente dignos pero para que eso sea así, para una “igual dignidad”, hemos de recordar cada día que el porvenir está por hacer. En expresión del escritor argentino Ernesto Sábato, “hay una manera de contribuir a la protección de la Humanidad y es no resignarse”.

Quiero creer que todo ser humano está dotado de una inagotable capacidad creadora y que todo ser humano, cada uno de los que estamos hoy aquí, estamos dotados de la locura de la capacidad creadora, y que cada uno de nosotros, de todos y cada uno de cuantos estamos aquí, somos seres únicos, capaces de pensar, de imaginar, de amar, de sufrir, de crear y también de anticiparnos al futuro. Que cada mañana no tengamos la necesidad de decir aquellas bellas palabras de Rigoberta Menchú: “perdona, amanecer, por no haberte recibido como mereces”.

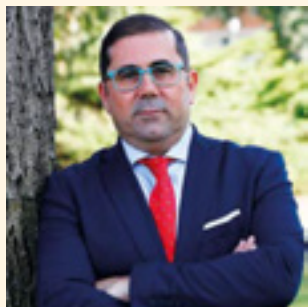
Concluyo: han sido tres días intensos pero insuficientes. Hoy no acaba nada, hoy empieza mucho. La tarea es titánica. A partir de mañana, a seguir trabajando y a reivindicar nuestro papel como agentes de un cambio necesario. Por ello no me resisto a concluir citando, una vez más, los versos de Gabriel Celaya:

¡A la calle! Que ya es hora
De pasearnos cuerpo a cuerpo
Y mostrar que, pues vivimos, anunciamos algo nuevo.

Muchas gracias y feliz regreso a vuestras casas.



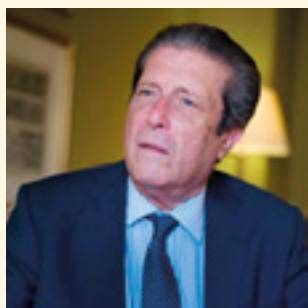
Autores



FEDERICO BUYOLO GARCÍA

Director General Oficina Alto Comisionado para la Agenda 2030. Licenciado en Pedagogía por la UNED (2011). Máster Universitario en Investigación e Innovación educativa por la UNED (2015) y Experto Universitario Indicadores y Estadísticas Educativas por la Organización de Estados Iberoamericanos y UNED (2016). Doctorando en Historia de la Educación en la UNED. Concejal del Ayuntamiento de Elche (2003-2011). Diputado Nacional en X Legislatura (2011-2015). Director General de Cooperación y Solidaridad de la Generalitat Valenciana (2015-2018):

Ha escrito y autoeditado varios libros: “La cultura en el País Valenciano”, “Humanizar la Empresa, hacia una nueva formación ética” y “Lo que le dije a Wert” donde explica su experiencia parlamentaria en el ámbito de educación. Ha participado junto a varios autores en el libro “La apuesta por lo Público” editado por la Fundación Pablo Iglesias en 2015.



FEDERICO MAYOR ZARAGOZA

Federico Mayor Zaragoza nació en Barcelona, en 1934. Doctor en Farmacia por la Universidad Complutense de Madrid (1958). En 1963 Catedrático de Bioquímica de la Facultad de Farmacia de la Universidad de Granada, de la que fue Rector (1968-1972). Catedrático de Bioquímica en la Universidad Autónoma de Madrid (1973-2004). Co-fundador del Centro de Biología Molecular “Severo Ochoa”. Ministro de Educación y Ciencia del Gobierno español (1981-1982). Diputado del Parlamento Europeo en 1987. Director General de la UNESCO de 1987-1999. Presidente del “European Research Council Expert Group” (2002-2005). Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones (2005-2006). Presidente de “Initiative for Science in Europe” (2007-2010). Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias IPS (2008-2012). Presidente de la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte (2010-2017). Presidente del Consejo de Participación del Espacio Natural de Sierra Nevada (2011-2017). En 1999 creó la Fundación Cultura de Paz, de la que es Presidente. En febrero de 2016, Co-Presidente del Instituto Universitario de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz y no Violencia (DEMOSPAZ).



JORGE URBANEJA CILLÁN

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Alicante. Doctor en Derecho por la Universidad de Extremadura. Miembro del Instituto Universitario de Investigación de Estudios Sociales de América Latina de la Universidad de Alicante. Autor de diversos artículos doctrinales y capítulos de libro sobre: la ordenación y supervisión internacional del sistema financiero, el sistema institucional de la Unión Europea, los procesos de integración en el ámbito iberoamericano y la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y la protección internacional de los Derechos Humanos. Secretario Académico de la Revista Electrónica Iberoamericana. Realización de diversas estancias de investigación en centros universitarios, nacionales e internacionales (Queen Mary-University of London, London School of Economics and Political Science) así como en organismos internacionales (Comisión Europea-Unión Europea). Miembro del Proyecto de investigación coordinado, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, “La Unión Europea ante los Estados fracasados de su vecindario: retos y respuestas desde el Derecho Internacional (II)”. En la actualidad, es investigador principal de un proyecto de investigación de la Universidad de Alicante.



PABLO JOSÉ MARTÍNEZ OSÉS

Doctor en Relaciones Internacionales por la UCM. Desde 1993 trabaja en cooperación internacional y estudios de desarrollo. Promotor de campañas de sociedad civil como el Movimiento por el 0,7% y la Campaña Pobreza Cero. Vivió y trabajó en Centroamérica una década, los últimos cuatro años como coordinador del Programa Regional de Reconstrucción tras el paso del huracán Mitch para Cáritas Internacional. Coordinó la Plataforma 2015 y más, un centro de investigación e incidencia política sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Asesor Alcaldía de Madrid de Manuela Carmena, para crear la política municipal de cooperación y la estrategia de localización de los ODS “Madrid 2030: una ciudad para todas las personas y todas las generaciones”. Desde 2018 dirige la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, reorientando su actividad a la cooperación entre ciudades para promover procesos de localización transformadores.



MERCEDES SÁNCHEZ SALIDO

Subdirectora de Relaciones Internacionales y Proyectos Europeos de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).



BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

Profesora Doctora de Derecho Administrativo y Vice-decana de Relaciones Institucionales, Responsabilidad Social y Empleabilidad de la Facultad de Derecho de la UAM. Principales líneas de investigación: protección de los recursos naturales; valorización del Capital Natural; los instrumentos jurídicos para vehicular el Pago por Servicio Ambiental (PSA); y Seguridad alimentaria. Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales.



JAUME FERRER LLORET

Catedrático de Derecho internacional público y relaciones internacionales en la Universidad de Alicante y titular de la Cátedra Jean Monnet concedida por la Comisión Europea. Ha ejercido los cargos académicos de Director del Secretariado de Ordenación Académica, Director del Departamento de Derecho Internacional Público y Derecho Penal y de Director del Centro de Documentación Europea. Ha publicado cuatro monografías y una treintena de artículos y estudios. Ha sido investigador principal de cuatro proyectos del Ministerio de Economía y Competitividad. Reconocidos cuatro sexenios de investigación por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora.



JAVIER GOIKOETXEA SEMINARIO

Health & Common Good, ponente e Impulsor en Nuevas Economías y Métricas de Impacto Positivo, Auditor EBC, Multiplicador BCorp y Contable Social GEAccounting, Speaker & Driver on Positive Impact Metrics and New Economies. Acerca el Bien Común a las Organizaciones cohesionando Personas, creando estrategias de venta honestas y utilizando métricas de impacto positivo (RSC, EBC, B Corp, Geaccounting). Especializado

en proyectos base de la pirámide (BdP). Cofundador de BIKO Consulting y PlanBIKO. También haber adquirido mi formación como Maestro Industrial en el I.P.N – Escuela de Armería de Eibar, haber sido redactor EBC en la Cátedra Unesco para el Desarrollo Sostenible por la Universidad de Valencia, profesor-redactor de los dos primeros cursos de consultor/a EBC y diplomado en comercio por la Cámara de Comercio de Gipuzkoa. Conector organizador de NESI Forum y de NESI Local Hubs.



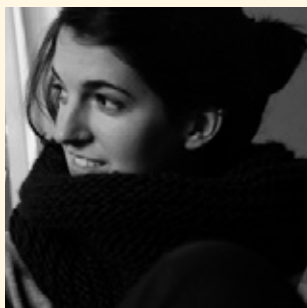
JUAN CARLOS LÓPEZ CECILIA

Licenciado en Desarrollo Internacional y Economía por la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Migración y Desarrollo en la Unión Europea por la Universidad del País Vasco y Diplomado en Cooperación Internacional para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Universidad de Pinar del Río Cuba. Ha trabajado en la Agencia Española para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (AECID), desempeñándose como gerente de clúster en Cabo Verde y gerente de clúster regional de desarrollo económico en Jordania. Anteriormente, trabajó en Ecuador con el PNUD durante más de 4 años como Coordinador Territorial del PNUD ART Ecuador. También ha estado involucrado en diferentes programas de ART del PNUD como Bolivia e Indonesia. Su especialización incluye: proporcionar asesoramiento en diversas áreas, como el crecimiento económico inclusivo, la gobernanza local y el desarrollo local y el desarrollo humano sostenible. Tiene experiencia en Cooperación Sur-Sur y Descentralizada, recaudación de fondos y movilización de recursos.



MARTA MARAÑÓN MEDINA

Directora General Adjunta de la Fundación Ayuda en Acción, donde promueve las relaciones institucionales y las alianzas con el sector privado. Experta en evaluación de intervenciones de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, así como en medición de impacto social, Marta Marañón ha conducido misiones de trabajo en contextos de crisis y en múltiples países de América Latina, África y Asia.



CARMEN SUÁREZ-LLANOS GONZÁLEZ

Natural de Madrid con experiencia académico-profesional en países como Bélgica, Eslovenia y Estados Unidos. Licenciada en Traducción e Interpretación por la Universidad Complutense de Madrid con un máster en Relaciones Internacionales y Cooperación por la Universitat de Barcelona, dedicada al tercer sector y a la docencia desde entonces. Ha colaborado con KUBUKA, GEA-UAM, IECAH y ha trabajado en Oxfam Intermón en incidencia política e investigación en el ámbito humanitario y de desigualdad desde 2015.



JUAN ANDRÉS GARCÍA GARCÍA

Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Especialidad en Historia de América. Curso de Adaptación al Profesorado. Nacido en el año 1962. Director del Centro Español de Fundaciones (1992-2002). Director de formación y grupos sectoriales de la Asociación Española de Fundaciones (AEF) (2003-2019). Es miembro del Patronato de las siguientes fundaciones: Fundación para la Atención al Menor y Fundación de los Excm. Marqueses de Peñaflor y Graena. Editor y coordinador de las publicaciones del Centro Español de Fundaciones y de la Asociación Española de Fundaciones: Boletines, revista Cuadernos de la AEF, Directorios de Fundaciones, monografías de la Biblioteca Básica de la AEF, etc. Coordinador del libro: "Las Fundaciones en Iberoamérica. Régimen Jurídico". McGraw Hill, 1997. Programa: "Liderazgo y Gestión Estratégica 2012", IESE. Es secretario ejecutivo del Consejo Directivo de los Encuentros Iberoamericanos de la Sociedad Civil.



MAITE SERRANO OÑATE

Licenciada en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Diplomada en procesos y problemas de desarrollo en América Latina. Cuenta con cerca de 25 años de experiencia en el sector de cooperación al desarrollo. Tras trabajar en la OIT en Costa Rica, asumió la dirección de la Coordinadora de ONGD entre 1992 y 2000. También ha sido directora ejecutiva de la Federación de Planificación Familiar de

España, entre 2002 y 2003. Ha trabajado como consultora en temas de cooperación, ONGs y Género en los ámbitos de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos y en acciones formativas en la UCM y la Universidad de Castilla La Mancha. Quienes la conocen destacan de ella su fuerza y energía.



MARÍA SALVADOR LÓPEZ

Feminista, Licenciada en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Magister en Género y Desarrollo. Es la responsable del Programa de Derechos de las mujeres de Alianza por la Solidaridad. Lleva más de 15 años trabajando en acciones de Cooperación Internacional, Acción Humanitaria y promoción de paz con diferentes ONGs internacionales: en Centroamérica (Honduras y Nicaragua), en Mozambique y finalmente en la Región Andina, centrando su trabajo en acciones de promoción de derechos de las mujeres, prevención de violencia y acceso a derechos sexuales y reproductivos. Desde el año 2015 se implica en los procesos de la organización de promoción de la paz en Colombia y Oriente Medio, priorizando acciones para el cumplimiento de la Resolución 1325 en protección, prevención y participación y trabajando de manera directa con organizaciones de mujeres a nivel territorial.



ROSA BELÉN AGIRREGOMEZKORTA

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, por la Universidad de Deusto (Bilbao). Especializada en Acción Humanitaria, así como Derechos Humanos, Desarrollo y Género. Ha colaborado con diversas ONGDs ("Mujeres en Zona de Conflicto", Médicos del Mundo, Hegoa...) y organismos internacionales (Naciones Unidas, OSCE) en diversos proyectos y misiones. Su experiencia en el terreno va desde contexto de Desarrollo a la Acción Humanitaria (Filipinas, Bosnia-Herzegovina, Afganistán, Pakistán, Palestina, Honduras, Marruecos, Bolivia...). Desde 2011 dirige el Centro de Estudios e Investigación de Mujeres (CEIM). Los últimos años ha acompañado a la Agencia catalana de Cooperación en la conceptualización e implementación del enfoque estratégico EGIBDH (enfoque de género y basado en derechos humanos), y al gobierno español en el seguimiento de

la aplicación del Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325 sobre “Mujeres, Paz y Seguridad”. Activa en redes de incidencia feministas, de Cooperación y de Alternativas tanto a nivel local, estatal así como europeo e internacional. Desarrolla labores de docencia y asesoría en múltiples cursos sobre Género, Cooperación Internacional y/o Acción Humanitaria. Cuenta, asimismo, con diversas publicaciones y artículos sobre temas relativos al Género, los procesos de Desarrollo, violencias y conflictos armados.



MANUELA MESA PEINADO

Codirectora del Instituto universitario DEMOSPAZ en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Vicepresidenta de WILPF-España (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad). Miembro del Comité de Expertos sobre el Global Peace Index. Desde 2009 dirige el Programa: “1325 mujeres tejiendo la paz” (www.1325mujerestejiendolapaz.) para la promoción y la incidencia de la Resolución 1325 de Naciones Unidas que incluye la organización de seminarios y elaboración de documentos sobre la participación de las mujeres en la construcción de la paz. Y el programa: “Visibles y transgresoras” sobre comunicación y educación desde la perspectiva de género. Cuenta con diversas publicaciones sobre género y construcción de paz. Desde 2004 dirige el Anuario sobre paz y conflictos.



JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN

Licenciado y Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Extremadura. Ha sido Consejero del Consejo Consultivo de Extremadura. Ha sido profesor en cursos de doctorado y postgrados en Universidades de Portugal, Bolivia y Brasil. Asimismo, ha participado y dirigido diferentes congresos, jornadas, Seminarios de Expertos en varias Universidades españolas y extranjeras. Es miembro del Instituto Universitario de Investigación para el Desarrollo Territorial Sostenible (INTERRA) de la Universidad de Extremadura y colaborador de la Cátedra Naciones Unidas de los Objetivos de

Desarrollo Sostenible sobre Desarrollo y Erradicación de la Pobreza (Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (SDG-F, por sus siglas en inglés) y Universidad Rey Juan Carlos de Madrid).

Las líneas de investigación en que ha participado comprende materias como la ciudadanía de la Unión Europea, las migraciones internacionales, conflictos internacionales, protección internacional de los Derechos Humanos, la acción exterior de las Comunidades Autónomas, tribunales penales internacionales, lucha contra la delincuencia transnacional organizada, supervisión financiera en la Unión Europea y regulación internacional de recursos hídricos.



CÉSAR RUBIO PRADAS

Relator

Técnico de Proyectos de FEMPEX.

Trabajo desde el año 2005 en la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX). Mi labor en esta entidad ha transitado desde proyectos de integración de población migrante, a cooperación internacional para el desarrollo, pasando por proyectos sobre género y nuevas tecnologías. Mis labores se han centrado desde el año 2011 en cooperación internacional y sostenibilidad, donde he gestionado el ciclo completo de proyectos que se han puesto en marcha. En ese sentido se ha trabajado en dos líneas principales. Trabajo en terreno en El Salvador, acompañando el desarrollo de la autonomía municipal y los procesos de descentralización local del país. Por otro lado he trabajado en la puesta en marcha de una estrategia de educación para la ciudadanía global que busca crear municipios proactivos en esta área.

En esta misma línea de trabajo he realizado la coordinación de distintas publicaciones de FEMPEX. Entre otras se ha realizado:

- Guía de Recursos de Educación para el Desarrollo.
- Manual Educación para el Desarrollo para cargos electos.
- Trabajo de Cooperación Internacional en el Ámbito Local.
- Además he participado como ponente en distintas Jornadas, Congresos y Seminarios de este ámbito con distintas entidades Extremeñas.



JUAN CARLOS MORENO PIÑERO

Director de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste y Director del Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura (CDIEX). Doctor en Derecho por la Universidad de Extremadura. Licenciado en Derecho, en la especialidad de Derecho Privado, por la Universidad de Sevilla. Ha sido asesor jurídico de las más importantes empresas públicas extremeñas. Profesor de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad de Extremadura en la que ha impartido, entre otras, las asignaturas de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y Política Social. Ha desarrollado una amplia actividad en el ámbito de las fundaciones, tanto en la faceta investigadora como en la de gestión. Es codirector del Seminario Doctoral Premio Europeo Carlos V y forma parte del Grupo Académico Técnico del Campus Virtual de Universidades Latinoamericanas.



MIGUEL ÁNGEL MARTÍN RAMOS

Responsable de Asuntos Europeos y Delegado de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste (FAEY) en Bruselas, Bélgica. Llegó a Bruselas en 1999 y trabajó para EDP, una consultora especializada en el desarrollo de proyectos europeos. En el año 2000 comenzó a trabajar para la Fundación y la Oficina de Extremadura en Bruselas, especializándose en temas europeos relacionados con la cultura, la educación, la juventud, la ciudadanía europea, la memoria europea y las políticas sociales, y en la cual ha coordinado la organización, a nivel europeo, de varias exposiciones, conciertos, cursos de verano, seminarios, foros, congresos, encuentros, debates, publicaciones y proyectos de investigación académica. Es miembro del Grupo Estratégico A Soul for Europe, de la Casa Europea de la Cultura, de la comisión ejecutiva de la Asociación Jean Monnet, del Grupo de Dialogo Estructurado del Programa Europa con los Ciudadanos y de las Plataformas Europeas de la Sociedad Civil para el Multilingüismo y el Acceso a la Cultura.

Agradecimientos

La Fundación Academia Europea de Yuste y todo su equipo quieren agradecer, en primer lugar, la contribución realizada por cada uno de los autores de esta publicación, sin cuya participación, tiempo y dedicación este proyecto no habría sido posible, así como a los alumnos y ponentes participantes en el Programa Campus Yuste por el interés y atención mostrados. De la misma manera queremos agradecer a todas las personas y entidades que de alguna manera han contribuido al éxito del programa Campus Yuste como son la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, la Junta de Extremadura, la Universidad de Extremadura, Patrimonio Nacional, los Módulos Jean Monnet “Fostering the knowledge of European Union Constitutional Framework” y “EUHope” de la Universidad de Extremadura, las Diputaciones de Cáceres y Badajoz, el Ayuntamiento de Cuacos de Yuste, la Central Nuclear de Almaraz, la Universidad de Salamanca, la Comunidad Paulina del Real Monasterio de Yuste, la Red de Cooperación de las Rutas Europeas del Emperador Carlos V, el Consejo de Europa y A soul for Europe.



FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA DE YUSTE

SEDE PRINCIPAL

Real Monasterio de Yuste, s/n
10430 Cuacos de Yuste (Cáceres)
Extremadura-España
Tel. +34 927 01 40 90

OFICINA EN MÉRIDA

Edificio III Milenio.
Módulo 2, Planta 2
Avda. Valhondo, s/n
06800 Mérida (Badajoz)
Extremadura-España
Tel. +34 924 38 74 01

OFICINA EN BRUSELAS

Office of Extremadura in Brussels
Avenue de Cortenbergh 89, 2nd Floor
B-1000 Brussels Belgium
Tel. +32 (0) 2 736 59 50

PEDIDOS Y SUSCRIPCIONES

Real Monasterio de Yuste
E-10430 Cuacos de Yuste (Cáceres)
Tel.: +34 927 01 40 90/927 01 40 92
Fax: +34 927 01 47 11



FUNDACIÓN
ACADEMIA EUROPEA E
IBEROAMERICANA DE
YUSTE

www.fundacionyuste.org

facebook.com/fundacionyuste.org/

twitter.com/fundacionyuste@fundacionyuste

www.pliegosdeyuste.eu