

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*

Antonio CARDESA-SALZMANN

Antoni PIGRAU SOLÉ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS OBJETIVOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.—3. LOS OBJETIVOS Y LAS METAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿INSTRUMENTO DE COHESIÓN Y COORDINACIÓN NORMATIVA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL?—4. EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿UN «CONCEPTO» NORMATIVO EN CRISIS?—5. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

La presente contribución al foro de la *Revista Española de Derecho Internacional* pretende aportar algunos elementos de reflexión crítica sobre el papel que los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030¹ pueden desempeñar en la gobernanza global desde la perspectiva de su incidencia en la justicia distributiva y sostenibilidad ambiental. En parte, esta contribución se basará en las conclusiones alcanzadas en el *1st Tarragona International Environmental Law Colloquium*, organizado conjuntamente por el Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT) y la

* El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación DER2013-44009-P «Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: hacia una matriz conceptual para la gobernanza global», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Antonio Cardesa Salzmann es Lecturer in EU Environmental Law en la University of Strathclyde; Antoni Pigrau Solé es Catedrático de Derecho internacional público y Director del CEDAT en la Universidad Rovira i Virgili. Email: antonio.cardesa-salzmann@strath.ac.uk; antoni.pigrau@urv.cat.

¹ Asamblea General, Res. 70/1 «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», de 25 de septiembre de 2015.

Asociación de Alumnos y Exalumnos de Derecho Ambiental de Tarragona (AAEDAT)².

2. LOS OBJETIVOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El 8 de septiembre de 2000 la Asamblea General de la ONU adoptaba solemnemente la Declaración del Milenio³. En ella se afirmaban como valores esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común. De su contenido se derivaron ocho grandes objetivos, desglosados en dieciocho metas más concretas. Al término de su ciclo de implementación, pudieron constatarse algunos resultados positivos, aunque parciales. Sin embargo, estos logros puntuales no permiten obviar la falta de avances significativos en la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴.

En uno de los escasos resultados destacables de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, los Estados decidieron abordar los retos pendientes de los ODM, abriendo significativamente su enfoque desde el planteamiento tradicional de desarrollo, hacia el desarrollo *sostenible*. En este sentido, el documento final de la cumbre incluye un acuerdo para poner en marcha un proceso para desarrollar un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que serían evaluables mediante metas e indicadores conexos, y que reemplazarían a los ODM⁵. A tal efecto, la Asamblea General creó un Grupo de Trabajo abierto, que culminó la negociación del texto en agosto de 2015⁶.

El resultado de dicho acuerdo fueron los 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible*⁷, adoptados el 25 de septiembre de 2015, que incluyen 179 metas concretas, en el marco de una nueva y no menos ambiciosa estrategia que debe aplicarse hasta el año 2030. Los objetivos, que se conciben «de carácter integrado e indivisible» y pretenden conjugar las tres dimensiones (económica,

² La organización del coloquio contó con la inestimable contribución del comité científico externo, compuesto por la Dra. Mar CAMPINS ERITJA, la Dra. Teresa FAJARDO DEL CASTILLO y la Dra. Rosa María FERNÁNDEZ EGEA.

³ Naciones Unidas, Doc. A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

⁴ *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, Naciones Unidas, 2015. Accesible en línea en http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2016); NANDA, V. P., «The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals», *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 44, 2015-2016, pp. 395-397.

⁵ Río+20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Documento final de la Conferencia, *El futuro que queremos*; A/CONF.216/L.1, 19 de junio de 2012, párrs. 245-251. La Asamblea General hizo suyo el documento mediante la Resolución 66/288 «El futuro que queremos», aprobada el 27 de julio de 2012.

⁶ Toda la documentación de los trabajos del Grupo está en <https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html> (consultada el 6 de noviembre de 2016).

⁷ A/RES/70/1, párr. 59.

social y ambiental) del desarrollo sostenible⁸, son los siguientes: 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; 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.

3. LOS OBJETIVOS Y LAS METAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿INSTRUMENTO DE COHESIÓN Y COORDINACIÓN NORMATIVA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL?

Como señala Rakhyun E. Kim⁹, los 17 ODS no surgen por generación espontánea en un vacío jurídico. Por el contrario, fueron establecidos sobre la base de obligaciones internacionales vigentes relevantes para el desarrollo sostenible. En este sentido, ante el panorama de fragmentación del Derecho internacional en regímenes autónomos que persiguen —tanto en el plano normativo, como en el institucional y procedimental— objetivos, racionalidades y discursos normativos divergentes o incluso contradictorios, los ODS han sido presentados como un marco político de coordinación y síntesis de obligaciones internacionales asumidas por los Estados en los ámbitos económico, social y medioambiental.

⁸ *Ibid.*, preámbulo.

⁹ 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.

En este sentido, se identifican con bastante concreción en cada uno de los 17 objetivos los foros institucionales internacionales especializados que deberán coordinar sus respectivas políticas para promover la consecución de las metas intra-objetivo establecidas. Al mismo tiempo, la Agenda 2030 consolida el Foro Político de Alto Nivel (FPAN)¹⁰ como el órgano principal de seguimiento y examen político de los ODS, que se erige así en el foro de coordinación transversal entre todos los objetivos que vela por preservar el carácter integral e indivisible de los mismos.

Sin embargo, coincidimos aquí con Kim¹¹ en presagiar que, pese a su relativa novedad, los mecanismos de coordinación interinstitucional establecidos bajo el paraguas del FPAN harán, en el mejor de los casos, una modesta aportación a la indivisibilidad e integración de los objetivos y las metas y, por ende, al desarrollo sostenible.

En este sentido, por ejemplo, el diagnóstico de los desafíos reales que afronta el planeta consensuado en el texto final de la Declaración consiste en una extensa lista de retos que abarcan desde la pobreza, a las desigualdades, incluidas las de género, pasando por el desempleo, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el agotamiento de los recursos naturales, la desertificación o el cambio climático¹². Pero, como si se trataran todos ellos de desastres naturales, no se establece ninguna relación causal ni de conexión entre el sistema económico global imperante y tales desafíos, cuando es relativamente sencillo prever una difícil convivencia por ejemplo, entre la estructura de la industria agroalimentaria real y la mejora de la nutrición o la promoción de la agricultura sostenible (Objetivo 2); o entre un crecimiento económico que se persigue intensificando la presión sobre los recursos naturales con tendencia a superar en muchos aspectos la capacidad de carga del planeta¹³, con la garantía de modalidades de consumo y producción sostenibles (Objetivo 12).

El enfoque tradicional, basado en políticas nacionales, elude el análisis de los aspectos más críticos del funcionamiento del sistema global, entre ellos la cuestión del desarrollo en Derecho internacional de las responsabilidades de las empresas por prácticas contrarias a los ODS. Sin afrontarlos, no obstante, parece difícil que pueda responder a las expectativas suscitadas. Los Objetivos son desde luego encomiables pero, como ha sucedido en otras ocasiones¹⁴, el desenfoque en el diagnóstico de los problemas hace inviable, sin

¹⁰ Creado por 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».

¹¹ KIM, R. E., *op. cit.*, nota 9.

¹² A/RES/70/1, Anexo, párr. 14.

¹³ Sobre las fronteras que el planeta no puede sobrepasar: ROCKSTRÖM, J. *et al.*, «Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity», *Ecology and Society*, vol. 14, 2009, núm. 2, p. 32.

¹⁴ DUBOIS, A., «La dimensión normativa del desarrollo en la globalización: Una visión crítica de los objetivos del milenio», *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, diciembre de 2006, núm. 13, pp. 33-52.

cuestionar las bases del metabolismo social global, la suma, a la vez y para todos, de todos esos objetivos. Por el contrario, la experiencia histórica muestra hasta qué punto el grado de bienestar de los menos se ha basado y se basa todavía en la vulneración de los derechos de los más, en una huella ecológica¹⁵ desproporcionada y en una deuda ecológica probablemente incalculable¹⁶, y hasta qué punto estamos asistiendo a un proceso acelerado de concentración de la riqueza y de aumento de la desigualdad en el mundo. Insostenibilidad e injusticia intrageneracional son los pilares del modelo capitalista en su fase actual y sin cuestionar esos pilares, los ODS y, en particular, el que pretende reducir la desigualdad en los países y entre ellos (Objetivo 10), pueden ser, en gran medida, quimeras para la mayoría de los seres humanos.

Por otra parte, aunque es notable la mejora en relación con los ODM, se ha destacado la insuficiente conexión entre los ODS y el marco de derechos humanos, sustantivos y procedimentales, que deberían ser un factor clave para el progreso en la obtención de los mismos¹⁷. Piénsese, por ejemplo en el contraste entre la falta de derechos de acceso a la información o a la participación en temas ambientales, y de los derechos fundamentales de quienes son perseguidos por defenderlos, y el objetivo del acceso a la justicia para todos (Objetivo 16).

En definitiva, más allá de un bienvenido ejercicio político de *benchmarking*, es decir, de evaluación comparativa del progreso alcanzado hacia la consecución de las ciento setenta y nueve metas fijadas, la Agenda 2030 y los ODS no parecen aptos para alterar significativamente la fragmentación del ordenamiento jurídico internacional contemporáneo, entendida aquí como expresión de las graves tensiones normativas e institucionales que le son inherentes. En cierto modo, puede concluirse que reflejan, si se prefiere, una falta de transcendencia constitucional del concepto normativo de desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico internacional, que le impide vertebrar un equilibrio real entre las dimensiones económica, social y ambiental de la gobernanza global¹⁸.

¹⁵ WACKERNAGEL, M. y REES, W., *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, Gabriola Island, B. C., Canada, New Society, 1995, pp. 9-12.

¹⁶ PAREDIS, E., LAMBRECHT, J., GOEMINNE G. y VANHOVE, W., *Elaboration of the concept of ecological debt. Final report*, Centre for Sustainable Development, Ghent University, 1 de septiembre de 2004, www.cdo.ugent.be/publicaties/005.ecodebt_report_1_core.pdf (consultado el 19 de octubre de 2016).

¹⁷ KNOX, J. H., «Human Rights, Environmental Protection, and the Sustainable Development Goals», *Washington International Law Journal*, vol. 24, 2015, núm. 3, pp. 517-536; «The Post-2015 Agenda Won't Deliver Without Human Rights at the Core», *Reflections from co-conveners of the Post-2015 Human Rights Caucus*, Center for Economic and Social Rights, 29 de septiembre de 2014; <http://cesr.org/downloads/HRsCaucusReflections-Post2015-Sept2014.pdf> (consultado el 6 de noviembre de 2016). Un análisis detallado con una valoración positiva puede verse en THE DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS, *La guía de los derechos humanos a los ODS. Vincula a los derechos humanos con todos los objetivos y metas de Desarrollo Sostenible*, <http://sdg.humanrights.dk/es> (consultado el 6 de noviembre de 2016).

¹⁸ KIM, R. E., *op. cit.*, nota 9, p. 24. Véase también KIM, R. E. y BOSSELMANN, K., «International Environmental Law in the Anthropocene: Towards a Purposive System of Multilateral Environmental Agreements», *Transnational Environmental Law*, vol. 2, 2013, núm. 2, pp. 285-309.

4. EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿UN «CONCEPTO» NORMATIVO EN CRISIS?

La brevísima mirada crítica sobre los ODS nos lleva a concluir esta aportación con algunas reflexiones sobre el concepto normativo del desarrollo sostenible y su capacidad para hacer frente a los retos existenciales que afronta la humanidad en lo que, con creciente insistencia, se viene a describir como la nueva era del Antropoceno. En efecto, transcurrido prácticamente un cuarto de siglo desde el encumbramiento del «desarrollo sostenible» como paradigma de la gobernanza global, su virtualidad para articular respuestas eficaces a los desequilibrios sociales globales y al alarmante deterioro de la integridad ecológica del planeta está siendo puesta en duda. El cuestionamiento al que se alude procede de distintas disciplinas y puntos de vistas doctrinales¹⁹. En el ámbito de la doctrina internacionalista, Jorge Viñuales²⁰ ha expresado de manera elocuente el escepticismo imperante respecto de la funcionalidad del «desarrollo sostenible» como paradigma de la cooperación y regulación jurídica internacional eficaz para la protección del medio ambiente. La inconcreción normativa inherente al propio concepto —una de sus principales virtudes a la hora de favorecer grandes acuerdos Norte-Sur (e, incluso, Sur-Sur)— ha constituido a la vez su principal talón de Aquiles. Más allá de aunar las voluntades de los protagonistas de las principales tensiones interestatales en el contexto de la protección global del medio ambiente en torno a grandes formulaciones de principio, hasta la fecha la comunidad internacional ha sido incapaz de fraguar compromisos concretos para articular respuestas normativas eficaces para promover soluciones que modulen el objetivo del desarrollo económico en función de la justicia social y la protección de los recursos medioambientales en situaciones específicas²¹.

Las limitaciones inherentes al paradigma del desarrollo sostenible en el Derecho internacional contemporáneo no tienen fácil solución. No obstante, formulado en términos más o menos audaces o prudentes, la doctrina señala insistentemente la necesidad de construir consensos globales sobre la preservación de la justicia social (distributiva)²² y de la integridad del medio ambiente²³, mediante la identificación de ámbitos prioritarios de actuación²⁴. En este contexto, la Agenda 2030 y los ODS suponen en cierto modo una relativa novedad, al aportar por primera vez metas concretas que permitirán una evaluación

¹⁹ DERNBACH, J. C. y CHEEVER, F., «Sustainable Development and Its Discontents», *Transnational Environmental Law*, vol. 4, 2015, núm. 2, pp. 247-287.

²⁰ VIÑUALES, J. E., «The Rise and Fall of Sustainable Development», *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 22, 2013, núm. 1, pp. 3-13.

²¹ *Ibid.*

²² POGGE, T., *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, 2.ª ed., Cambridge, Polity, 2008.

²³ BOYLE, A., «Human Rights and the Environment: Where Next?», *EJIL*, vol. 23, 2012, núm. 3, pp. 613-642. BOSSELMANN, K., «Mind the gap. State governance and ecological integrity», en WESTRA, L., GRAY, J. y KARAGEORGOU, V. (eds.), *Ecological Systems Integrity. Governance, law and human rights*, Abingdon, Routledge, 2015, pp. 275-276.

²⁴ VIÑUALES, J. E., *op. cit.*, nota 20, p. 7.

política global de los avances que puedan alcanzarse hacia la consecución del desarrollo sostenible. Sin embargo, resulta obvio constatar que no corregirán las graves tensiones económicas, sociales y políticas de la sociedad globalizada, ni la fragmentación resultante del ordenamiento jurídico internacional.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo sostenible es un concepto normativo concebido como un paradigma para conciliar intereses concurrentes en el desarrollo económico, la justicia social y la protección del medio ambiente. En términos jurídicos, el desarrollo sostenible ha sido descrito de múltiples maneras. Algunos autores lo ven como una matriz normativa para reinterpretar los principios y reglas jurídicas existentes y generar nuevos principios²⁵, o como un principio metajurídico que ejerce la normatividad intersticial²⁶. Otros lo describen como un marco de toma de decisiones para mantener y lograr el bienestar humano²⁷. Sin embargo, la percepción parece extenderse en el mundo académico y la sociedad civil en el sentido de que, como concepto normativo, el desarrollo sostenible requiere una profunda revisión. Esta revisión profunda pasa, a nuestro entender, por la necesidad de replantear el concepto de desarrollo sostenible en términos de justicia. La Agenda 2030, así como los objetivos y metas del desarrollo sostenible establecen aspiraciones concretas que permiten evaluar el progreso en términos políticos. Sin embargo, poco pueden aportar a una mejora de la gobernanza global en términos de justicia social y sostenibilidad ambiental si no se vislumbran mecanismos de gobernanza que permitan avanzar hacia un equilibrio real entre intereses económicos, sociales y ambientales en tensión.

En este contexto, los avances en las metas del Objetivo 16 serán determinantes. Son, en efecto, los derechos procedimentales —los derechos de acceso a la información medioambiental, la participación del público en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales— los que junto a los derechos económicos y sociales permiten articular un sistema multinivel de garantías «constitucionales» capaces de fraguar soluciones integradoras de los intereses económicos, sociales y ambientales en tensión²⁸.

Palabras clave: objetivos del desarrollo sostenible, equidad intrageneracional, sostenibilidad.

Keywords: objectives of sustainable development, intragenerational equity, sustainability.

²⁵ DUPUY, P. M., «Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?», *RGDIP*, vol. 101, 1997, pp. 873-903.

²⁶ LOWE, V., «Sustainable Development and Unsustainable Arguments», en BOYLE, A. y FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 19-37.

²⁷ DERNBACH, J. C. y CHEEVER, F., *op. cit.*, nota 19. Véase también RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., «El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible», *REDI*, vol. LXIV, 2012, núm. 2, pp. 133-161.

²⁸ ORELLANA, M., «Governance and the Sustainable Development Goals: The Increasing Relevance of Access Rights in Principle 10 of the Rio Declaration», *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 26, 2016, núm. 1, pp. 50-58.