

DESARROLLO SOSTENIBLE Y AGENDA 2030

EL ROL DE DERECHO INTERNACIONAL DENTRO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA AGENDA 2030

Gregory MESSENGER *

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA FRAGMENTACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL.—3. LAS SUBVENCIONES A LA PESCA.—4. DERECHO COMERCIAL INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA PESQUERA.—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho internacional permite que los Estados coordinen su comportamiento cuando se enfrentan a retos que no se pueden vencer por sí solos. Hay pocos ejemplos más clarificadores que el desarrollo sostenible, que necesariamente implica la protección del medio ambiente y la coordinación de políticas económicas. ¿Cómo puede el Derecho internacional apoyar la búsqueda de desarrollo sostenible que incide en varios aspectos de la gobernanza global si en su forma actual carece de coherencia a nivel institucional o normativo? Esta contribución propone que la fragmentación del Derecho internacional, al contrario de lo que podría parecer, ofrece oportunidades para cumplir los retos actuales sobre desarrollo sostenible precisamente porque existen conflictos entre los sistemas de gestión globales. El examen del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en particular, del control de subvenciones a la pesca, permitirá identificar el papel que el Derecho internacional puede desempeñar en su forma fragmentada para este objetivo, abriendo puertas para un «multilateralismo pragmático».

* Gregory Messenger es Lecturer in Law University of Liverpool. Gregory.Messenger@liverpool.ac.uk.

2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA FRAGMENTACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL

El desarrollo sostenible ha sido uno de los objetivos de la comunidad internacional desde hace tres décadas¹. Definido como un modelo de desarrollo que asegura que se «satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias»², el desarrollo sostenible tiene como objeto la integración de políticas económicas, medioambientales y sanitarias para asegurar que los beneficios del desarrollo económico se puedan disfrutar tanto por esta generación como por las siguientes, lo cual implica entender el desarrollo económico *lato sensu* como parte de un sistema global e intergeneracional³.

Al nivel legal, el desarrollo sostenible como concepto dentro del Derecho internacional ha ido cristalizando lentamente, desde la Comisión Brundtland en 1987⁴, el Programa 21 en 1992⁵, la Declaración del Milenio⁶, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2002, hasta la más reciente Agenda 2030⁷. Aunque el principio del desarrollo sostenible se encuentra en numerosos acuerdos internacionales, incluyendo los de naturaleza comercial⁸, ha llegado a su punto culminante en el marco de la Agenda 2030 —una declaración multilateral sobre los retos principales que la comunidad internacional enfrenta—⁹. La Agenda está compuesta por diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible acompañados por un conjunto de metas para evaluar su cumplimiento. Estos Objetivos incluyen, por ejemplo, «poner fin a todas las formas de pobreza en el mundo», «garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos» y «lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas»¹⁰. Por tanto, estos Objetivos se embarcan en diversos campos del Derecho internacional: Derecho medioambiental, Derecho internacional económico y la protección internacional de derechos humanos.

¹ Véase Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido en Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de agosto de 1987, A/42/427 (Comisión Brundtland).

² Comisión Brundtland, *op. cit.*, nota 1, párr. 27.

³ Tres pilares del desarrollo sostenible: desarrollo económico, desarrollo social, y la protección del medio ambiente. Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, UN Doc. A/CONF/199/20 (2002), Resolución 1, párr. 5.

⁴ Comisión Brundtland, *op. cit.*, nota 1.

⁵ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 4 de junio de 1992, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I).

⁶ Incluido en Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2.

⁷ Adoptada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de septiembre de 2015, A/70/L.1 (Agenda 2030).

⁸ Véase el preámbulo, Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo de Marrakech), 15 de abril de 1994, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm (consultada el 30 de octubre 2016).

⁹ Agenda 2030, *op. cit.*, nota 7.

¹⁰ Objetivos 1, 6 y 5.

El utilizar tantas áreas de Derecho internacional, y al mismo tiempo tan diferentes, crea dificultades para asegurar un esfuerzo común entre Estados en un sistema marcado por su descentralización y pluralidad de instituciones. Si a esto uno añade los inconvenientes que se presentan por la diversidad de sistemas normativos dentro de este marco, lo que resulta es una red de instituciones y normas poco coordinadas y a veces en conflicto las unas contra las otras. Semejante desafío se vuelve apremiante al tomar en cuenta cómo los diversos regímenes jurídicos comparten distintos marcos de comportamiento o pensamiento. Por ejemplo, el Objetivo 2 apela a la comunidad internacional a «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible». La seguridad alimentaria ofrece una serie de retos para el Derecho internacional: algunos regímenes como el Derecho de la Organización Mundial de Comercio (OMC) asocia las dificultades que surgen del comercio agrícola (es decir, las fluctuaciones de precios) con los efectos secundarios de un sistema de libre comercio que, en términos genéricos, ofrece más ventajas que desventajas¹¹. Según esta lógica, la fijación de precios suele crear más problemas, ya que aumenta las distorsiones dentro del mercado, que nos remontan al fracaso de las políticas de estabilidad de precios desde los cincuenta hasta los setenta¹². En consecuencia, las medidas para aliviar la seguridad alimentaria tienen que encajar dentro de unas normas que tienen por objeto mantener un mercado competitivo¹³. Un modelo basado en el libre acceso a los productos básicos, y no en el comercio de bienes alimenticios, como un sistema de derechos socioeconómicos, entiende el problema de otra manera, centrándose en los riesgos de la especulación y sobredemanda o sobrecapacidad, poniendo el punto de mira en el resultado para el individuo y no en las consecuencias económicas que puedan derivarse, más allá de la crisis a la que nos enfrentamos actualmente¹⁴.

En los casos de los otros Objetivos, nos encontramos con posibles conflictos normativos, y no solo dentro de un marco abstracto como en el caso anterior, sino como posibles conflictos entre regímenes jurídicos. Si tomamos como ejemplo el Objetivo 15, que requiere «promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de la diversidad biológica», se puede ver cómo acciones destinadas a proteger la tierra contra su degrada-

¹¹ Véase el preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura, 15 de abril de 1994, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm (consultada el 30 de octubre de 2016) exhortando la creación de «un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado».

¹² Véase TREBILCOCK, M., «Between Theories of Trade and Development: The Future of the World Trading System», *JWI&T*, vol. 16, 2015, p. 122.

¹³ Escasos avances se encuentran en la Decisión Ministerial, *Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria*, WT/MIN(i3)/38 WT/L/913 (2013) y en la Decisión Ministerial, *Competencia de las Exportaciones*, WT/MIN(15)/45 WT/L/980 (2015).

¹⁴ DE SCHUTTER, O., «Food Commodities Speculation and Food Price Crises: Regulation to Reduce the Risks of Price Volatility», 2010: http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/Briefing_Note_02_September_2010_EN.pdf (consultada el 30 de octubre de 2016).

ción podrían inspirar el planteamiento de demandas basadas en el Derecho internacional de inversiones¹⁵. En este contexto, un tratado bilateral de inversiones podría actuar como contrapunto, limitando la libertad del Estado para conseguir sus objetivos medioambientales.

A pesar de estos retos, y señalado el temor existente a la fragmentación del Derecho internacional¹⁶, ha habido un avance en lo que se puede denominar como «un multilateralismo pragmático». Este término, usado recientemente por el Representante de Comercio de los Estados Unidos, Embajador Michael Froman, implica un rechazo de la esperada crítica sobre la fragmentación, o en el contexto de la OMC, al regionalismo, que se puede entender como una manifestación particular de esta preocupación general¹⁷. Es una política que busca el acuerdo entre todos los participantes pero, cuando no sea posible, acepta la conclusión de acuerdos entre una selección de ellos. A un determinado nivel, implica un rechazo de los conceptos de universalidad y el «compromiso único» de la OMC, pero a otro nivel busca el acuerdo, aceptando que lo perfecto es enemigo de lo bueno, y que para poder enfrentar los grandes retos del mundo, incluyendo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, habrá que buscar un acuerdo dentro de un mundo multipolar. Los avances que se pueden observar en relación con la prohibición de subvencionar ciertas modalidades de pesca ofrecen un buen ejemplo de esta política, y del papel del Derecho internacional.

3. LAS SUBVENCIONES A LA PESCA

El Objetivo 14 alienta a «conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible». En concreto, la meta 14.6 exige:

«Para 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la capacidad de pesca excesiva y la sobreexplotación pesquera, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados».

La gestión de la pesca mundial es compleja, y en ella están implicadas varias organizaciones internacionales. Según lo señalado por la Agenda, la principal preocupación son las subvenciones que puedan fomentar el uso excesivo de recursos pesqueros o contribuir a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). Las subvenciones a la pesca pueden presentar di-

¹⁵ Por ejemplo, NAFTA (UNCITRAL), *Glamis Gold Ltd c. Estados Unidos*, Laudo, 14 de mayo de 2009.

¹⁶ Su mayor exponente se encuentra en Informe de la Comisión de Derecho Internacional, «Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional», 13 de abril de 2006, A/CN.4/L.682.

¹⁷ MAVROIDIS, P., «If I Don't Do It, Somebody Else Will (Or Won't)», *JWT*, vol. 40, 2006, p. 187.

versas formas: ingresos a pescadores, la compra de barcos de pesca, el apoyo a sectores relacionados con la industria, el suministro de nuevas redes u otro tipo de equipos. La principal preocupación es que al apoyar a las industrias pesqueras (tanto en alta mar como en las aguas territoriales o en el interior), las subvenciones pueden aumentar la capacidad de pesca y, en consecuencia, fomentar la sobrepesca de determinados especies de peces, lo que, a su vez, afecta de forma negativa a la biodiversidad¹⁸.

Sin embargo, este problema tiene sus matices: algunas subvenciones fomentan la pesca sostenible mediante la provisión de barcos más avanzados, equipos de detección de bancos de arena o redes¹⁹. Además, los intereses en la protección de las poblaciones de peces pueden ir en contra de otros intereses importantes, como la protección de las comunidades locales contra la falta de recursos económicos, el mantenimiento de las prácticas tradicionales en comunidades indígenas o la promoción de la seguridad alimentaria²⁰. Tampoco está claro que haya repercusiones significativas en el comercio internacional de tales subvenciones²¹. De hecho, la mayoría de las industrias pesqueras no se orientan hacia las exportaciones, sino más bien hacia el consumo interno. Por tanto, se plantea un segundo desafío a los subsidios a la pesca: si es un problema su utilización pero causan un impacto pequeño en la interrupción del comercio, ¿es la OMC el foro apropiado para abordarlos?

El mantenimiento de las poblaciones de peces y el uso responsable de los recursos marítimos es responsabilidad de varias organizaciones internacionales²². Las organizaciones regionales de pesca marítima forman una red compleja de actores que cubren regiones geográficas (como la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nororiental) o son específicas de una región, como la Comisión del Atún del Océano Índico. Igualmente, la mayoría no son estrictamente regionales en el sentido de pertenencia, sino en el área de interés, garantizando así la presencia de Estados con intereses pesqueros en las regiones. Son claves en la gobernación de la pesca, ya que muchas poseen importantes facultades para regular la conservación y gestión de las poblaciones de peces, incluida la designación de capturas totales admisibles, los buques de vigilancia y el intercambio de información²³. Una limitación clave de estos organismos, aparte de las cuestiones previsibles derivadas de la falta

¹⁸ Véase Parlamento Europeo, «Global Fisheries Subsidies: Note», 2013, p. 23: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/JOIN/2013/513978/IPOL-PECH_NT\(2013\)513978_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/JOIN/2013/513978/IPOL-PECH_NT(2013)513978_EN.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2016).

¹⁹ Véase UNCTAD-FAO-UNEP, «Declaración Conjunta sobre Subvenciones a la Pesca»: http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/U14d1c_d16_FishSub_Statement_en.pdf (consultada el 30 de octubre de 2016), párr. 3.

²⁰ Véase HE, J., «Chinese public policy on fisheries subsidies: Reconciling trade, environmental and food security stakes», *Marine Policy*, vol. 56, 2015, p. 106.

²¹ CHANG, S. W., «WTO Disciplines on Fisheries Subsidies: A Historic Step Towards Sustainability?», *JIEL*, vol. 6, 2003, p. 879; CHOU, Y. y OU, C. S., «The opportunity to regulate domestic fishery subsidies through international agreements», *Marine Policy*, vol. 63, 2016, p. 118.

²² Véase YOUNG, M. A., *Trading Fish, Saving Fish: The Interaction between Regimes in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, capítulo 2.

²³ FAO, *Report: The State of World Fisheries and Aquaculture*, Roma, 2008, p. 69.

de voluntad política o de recursos, es su limitada capacidad de afectar las políticas de gestión en la alta mar²⁴.

Las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) son solo un conjunto de organismos dentro de la red de ordenación pesquera, parte de una red más amplia de las Naciones Unidas, en la que se instruye a los Estados a que creen otros órganos regionales cuando sea necesario²⁵. Diferentes órganos de las Naciones Unidas desempeñan un papel, no solo con las OROP sino también de forma independiente. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) son todos participantes y también han contribuido a la red jurídica de tratados y códigos que buscan ayudar a conservar y gestionar las poblaciones de peces²⁶.

Más recientemente, tres agencias clave han coordinado esfuerzos para fomentar algún avance sobre el tema de las subvenciones a la pesca. En julio de 2016, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la FAO y el PNUMA emitieron una declaración conjunta para alentar el progreso de las negociaciones y declararse «listos para apoyar a los Estados Miembros en la consecución de la coherencia política. La creación de capacidad y la asistencia técnica» en la consecución del ODS 14²⁷.

Otras organizaciones menos obvias desempeñan también un papel, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que ha participado activamente en la determinación de la magnitud y el alcance de la superposición entre la conservación y la ordenación de la pesca y la prevalencia de las subvenciones en el sector pesquero²⁸. Es aquí donde el papel de las entidades no ambientales o del Derecho del mar se vuelve contencioso. Si bien existe una necesidad imperiosa de regular la pesca para garantizar una utilización equitativa y sostenible de las poblaciones, no está claro que las subvenciones a la pesca que puedan contribuir a la sobrepesca o la pesca ilegal tengan un impacto comercial del tipo que habitualmente se contempla en la legislación comercial mundial²⁹. Sin embargo, la esperanza

²⁴ Véase FAO, «Performance Reviews by Regional Fishery Bodies: Introduction, Summaries, Synthesis and Best Practices», vol. 1, 2012, p. 26.

²⁵ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, 1833 UNTS 3 (CDM), art. 118.

²⁶ *Inter alia*: el CDM *ibid.*; el Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar (1993); el Acuerdo de Nueva York de la FAO relativo a la gestión de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias; el Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (2009).

²⁷ UNCTAD-FAO-UNEP, *op. cit.*, nota 19, párr. 6.

²⁸ Véase COX, A. y SCHMIDT, C. C., «Subsidies in the OECD Fisheries Sector: A Review of Recent Analysis and Future Directions»: <http://www.oecd.org/tad/fisheries/2507604.pdf> (consultada el 30 de octubre de 2016).

²⁹ MILAZZO, M., «Subsidies in World Fisheries: A Re-examination», *World Bank Technical Paper*, 1998, núm. 406.

de muchas de estas instituciones se centra, al menos en parte, en los resultados de la OMC³⁰.

4. DERECHO COMERCIAL INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA PESQUERA

El estado actual de las negociaciones en la OMC sobre las subvenciones a la pesca no parece particularmente esperanzador: se han realizado progresos lentos desde el mandato original de la Declaración de Doha de 2001³¹. Durante una reciente reunión informal del Grupo de Negociación sobre Normas, los miembros indicaron que estaban dispuestos a avanzar en el tema (aunque se mantuvieran bloqueados por cuestiones políticas, dada la necesidad de llegar a un acuerdo no solo sobre las subvenciones sino también sobre los otros ámbitos de estudio del Grupo)³². La propuesta de Nueva Zelanda consistía en reunir información a través de «una serie de preguntas con el fin de compartir información sobre tales desarrollos como un trasfondo para nuevos debates sobre las disciplinas de las subvenciones a la pesca»³³.

Posteriormente, se ha avanzado algo a la luz de la inclusión en el texto del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) de una limitación de las subvenciones a la pesca, que:

«ninguna Parte otorgará o mantendrá ninguna de las siguientes subvenciones conforme a la definición del Artículo 1.1 del Acuerdo SMC que sean específicas conforme al significado del Artículo 2 del Acuerdo SMC:

(a) subvenciones a la pesca que afecten negativamente a poblaciones de peces que estén en una condición de sobrepesca; y

(b) subvenciones otorgadas a un buque pesquero mientras se encuentre listado por el Estado de pabellón o por una Organización o Arreglo Regional de Ordenación Pesquera pertinente por pesca INDNR, de conformidad con las reglas y procedimientos de esa organización o arreglo y conforme con el Derecho internacional»³⁴.

Esta medida tendría un impacto significativo, basándose en el modelo de definición de subvenciones en la OMC. En vez de ver el regionalismo como un desafío para la OMC, en este caso se puede interpretar como un apoyo desde el nivel regional. Es notable que desde que llegaron a un acuerdo sobre el texto de TPP, algunos de los Estados envueltos en la negociación se han movido para iniciar conversaciones con el objetivo de prohibir las sub-

³⁰ UNCTAD-FAO-UNEP, *op. cit.*, nota 19, párr. 5.

³¹ Declaración ministerial, 14 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/DEC/1.

³² OMC, «WTO members affirm interest in new international fisheries subsidies rules, but differ on way forward», 29 de junio de 2016: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/rule_06jul16_e.htm (consultada el 30 de octubre de 2016).

³³ Comunicación: «Identifying the WTO Contribution to the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fisheries Subsidies Questions», 24 de mayo de 2016, TN/RLW/272.

³⁴ Art. 20.16(5) TPP (omitidas las notas a pie de página): <https://www.direcon.gob.cl/tpp/capitulos-del-acuerdo/> (consultada el 30 de octubre de 2016).

venciones a la pesca según este modelo. Argentina, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Nueva Zelanda, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Perú, Singapur, Suiza, Uruguay y los Estados Unidos han comenzado a preparar negociaciones «para trabajar entre sí y con otros que piensan parecido para concluir un acuerdo ambicioso y de alto nivel, y al mismo tiempo trabajar con todos los Miembros de la OMC para avanzar hacia un acuerdo multilateral en la OMC»³⁵. Ulteriormente, la Unión Europea también se ha apuntado, usando la reforma de la Política Pesquera Común de la Unión como ejemplo al nivel multilateral³⁶. Aunque la ausencia de China y Japón es preocupante debido a su alto impacto en la pesca³⁷, la posibilidad de llegar a un acuerdo es más cercana ahora de lo que lo ha sido desde hace décadas.

5. CONCLUSIONES

Al principio, parecía que el Derecho internacional actual, fragmentado y descentralizado, no podía apoyar el cumplimiento de los retos más importantes para la comunidad internacional, poniendo trabas en vez de apoyar al cumplimiento de los ODS. Sin embargo lo que ha surgido como elemento clave dentro de la gestión de subvenciones a la pesca ha sido el rol del Derecho internacional, en todas sus formas —universal, multilateral, regional, comercial y medioambiental—, para ofrecer herramientas a la comunidad internacional con el fin de progresar hacia el cumplimiento de una de las metas clave para la gestión marítima. No han sido los conflictos normativos los que han detenido la creación de una prohibición de subvenciones a la pesca, sino las exigencias de la política de consenso. La competencia entre regímenes jurídicos ha permitido a algunos Estados la oportunidad de llegar a acuerdos y estimular la cooperación con otros participantes, como la Unión Europea, que no quiere que se introduzcan nuevas normas sin su participación. No es un rechazo de la universalidad sino «una nueva forma de multilateralismo pragmático»³⁸ que permite el uso de una amplia gama de instituciones de Derecho internacional.

Palabras clave: Derecho internacional público, desarrollo sostenible, la Organización Mundial de Comercio, política pesquera.

Keywords: Public International law, sustainable development, the World Trade Organization, fisheries policy.

³⁵ Declaración Conjunta sobre las Subvenciones a la Pesca, Washington DC, 14 de septiembre de 2016: https://ustr.gov/sites/default/files/09142016_STATEMENT_joint_statement_fisheries_partners_FINAL.pdf (consultada el 30 de octubre de 2016).

³⁶ MALMSTRÖM, C., «Protecting global fisheries through the WTO», 17 de octubre de 2016: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/protecting-global-fisheries-through-wto_en (consultada el 30 de octubre de 2016).

³⁷ Véase ICTSD Bridges, «Group of WTO Members Announces Talks to Ban Harmful Fisheries Subsidies», 22 de septiembre de 2016: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/group-of-wto-members-announces-talks-to-ban-harmful-fisheries-subsidies> (consultada el 30 de octubre de 2016).

³⁸ Declaración del Representante de Comercio de los Estados Unidos, Conferencia Ministerial, Nairobi 15 a 18 de diciembre de 2015, WT/MIN(15)/ST/121.

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: ¿INS-TRUMENTO 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 Salzmán 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-salzmán@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.