

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

**Sección
monográfica | Los ODS vistos desde la teoría
del derecho internacional**

Vol. 11 | Núm. 2

Julio-diciembre / July-December 2022

Iberoamerican Journal of Development Studies



**Universidad
Carlos III de Madrid**
Instituto Universitario de Estudios Internacionales
y Europeos "Francisco de Vitoria"

Acerca de la revista

About the journal

CUERPO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

Directores/Editors in chief

Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España
Jose María Larrú Ramos, Universidad San Pablo-CEU, CEU Universities, Madrid, España

Consejo de editores/Associate editors

Alejandra Boni Aristizábal, INGENIO (CSIC-Universidad Politécnica de Valencia), España
Almudena Cortés Maisonneuve, Departamento de Antropología Social y Psicología Social, Universidad Complutense de Madrid, España
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España
Antonio Luis Hidalgo Capitán, Departamento de Economía, Universidad de Huelva, España
Antonio Sianes, director del Instituto de Investigación en Políticas para la Transformación Social, Universidad Loyola Andalucía, Córdoba, España
Beatriz Rodríguez Soria, Área de Ciencias Tecnológicas, Centro Universitario de la Defensa, España
Begoña Gutiérrez Nieto, Centre for European Research on Microfinance (CERMi), Université Libre de Bruxelles, Bélgica
Elena Mut Montalvà, Institut Universitari d'Estudis de la Dona (IUED), Universidad de Valencia, España
Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España
Javier Arellano Yanguas, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Deusto, España
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa), Universidad del País Vasco, España
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Zaragoza, España
María José González Ordovás, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España
Maricruz Lacalle Calderón, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid, España
Patricia Eugenia Almaguer Kalixto, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, España
José Ramón Moreno Fernández, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza, España

Consejo editorial/Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido
Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia
Christian Courtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza
Cynthia Ayala, Instituto Mora, México
Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España
Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica
José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela
José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España
Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España
José María Vera, Oxfam Intermón
Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España
Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica
Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido
Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos
Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil
Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos
Roy Mersland, Agder University, Noruega
Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España
Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido
Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido
Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos
Violeta Orlovic-Lovren, Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Serbia

Gestora de la revista/Journal manager

Constantina Gutiérrez, Universidad de Zaragoza, España

Secretaría Técnica/Administrative Staff

Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITOR/PUBLISHER

Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]

Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo>]

Red Española de Estudios del Desarrollo (Reedes) [<http://www.reedes.org/>]

DOI: 10.26754/ojs_ried/22542035

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada/Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

MONOGRÁFICO. LOS ODS VISTOS DESDE LA TEORÍA DEL DERECHO INTERNACIONAL

SPECIAL ISSUE. SDGs FROM THE INTERNATIONAL LAW THEORY PERSPECTIVE

6/28

Un mundo en tiempos de pandemia: los ODS frente a las cuestiones jurídicas emergentes

A dramatic world pandemic: SDGs and emerging legal issues
María Isabel TORRES-CAZORLA

30/52

El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa?

The 2030 Agenda for Sustainable Development's legal value:
a new regulatory trend?
Elena DÍAZ-GALÁN

54/77

El desarrollo sostenible y la teoría del derecho internacional

Sustainable development and theory of international law
Carlos FERNÁNDEZ-LIESA

78/100

Sustainable Development in international relations theory: its presence or absence. A proposal for a new paradigm

Desarrollo sostenible en la teoría de las relaciones internacionales: entre la penumbra y la presencia.

Propuesta de paradigma
Sagrario MORÁN-BLANCO

102/125

La Agenda 2030, el Derecho Global y el Derecho Internacional

2030 Agenda, Global Law, and International Law
Ana MANERO-SALVADOR

126/142

La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas

Agenda 2030 and sustainable development: some reflections on its legal nature and implementation on international law for States and business
Laura GARCÍA-MARTÍN

144/168

The Sustainable Development Goals and the application of international law: the case of the Grand Ethiopian Renaissance Dam

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la aplicación del derecho internacional: el caso de la Gran Presa del Renacimiento Etiópe

Mariona CARDONA-VALLES, Sebastián PRELLER-BÓRQUEZ

170/194

La responsabilidad de las empresas multinacionales a través de la litigación transnacional: estudio comparado de casos de relieve

The liability of multinational companies through transnational litigation: comparative study of highlighted cases

Maria Chiara MARULLO, José Elías ESTEVE-MOLTÓ, Francisco Javier ZAMORA-CABOT

196/224

El derecho internacional y los ODS: la eficacia de su cumplimiento a seis años de su puesta en marcha

International law and the SDGs: effectiveness in their compliance six years after their commissioning

Florabel QUISPE-REMÓN

226/254

Decisions taken by States with authoritarian governments: economic basis and perspectives on SDG 16

Decisiones tomadas por Estados con Gobiernos autoritarios: fundamento económico y perspectivas sobre el ODS 16

Armando ALVARES-GARCIA JÚNIOR

**TRIBUNA LIBRE
OPEN FORUM**

256/288

El comercio justo en las políticas y prácticas institucionales de las universidades españolas

The fair trade in the institutional policies and practices of the Spanish universities

David COMET-HERRERA

290/311

Educación y emprendimiento entre las mujeres empresarias en Uganda. Un estudio de caso desde las ciudades de Kampala y Wakiso

Education and entrepreneurship among women entrepreneurs in Uganda. A case study from the cities of Kampala and Wakiso

Olga Margret Maria NAMASEMBE, Roser MANZANERA-RUIZ

312/337

The determining factors of productivity and competitiveness from the perspective of territorial and sustainable development

Factores determinantes de la productividad y competitividad desde la perspectiva del desarrollo territorial y sostenible

Carlos Ernesto FLORES-TAPIA, María del Carmen PÉREZ-GONZÁLEZ, Francisco Javier MAZA-ÁVILA, Karla Lissette FLORES-CEVALLOS

338/355

Rural European population facing the challenges of global citizenship education

La población rural europea frente a los retos de la educación para la ciudadanía mundial

José María MARBÁN, Noelia SANTAMARÍA-CÁRDABA, Luis TORREGO-EGIDO

357
Objetivos
Objectives

361
Normas para los autores
Author Guidelines

MONOGRÁFICO

**Los ODS vistos desde la teoría
del derecho internacional**

SPECIAL ISSUE

**SDGs from the international
law theory perspective**

Coordinado por:

Carlos FERNÁNDEZ-LIESA
Universidad Carlos III, Madrid
(España)

Ana MANERO-SALVADOR
Universidad Carlos III, Madrid
(España)

Guest editors:

Carlos FERNÁNDEZ-LIESA
University Carlos III, Madrid
(España)

Ana MANERO-SALVADOR
University Carlos III, Madrid
(España)

Un mundo en tiempos de pandemia: los ODS frente a las cuestiones jurídicas emergentes

A dramatic world pandemic: SDGs and emerging legal issues

María Isabel TORRES-CAZORLA

mtorres@uma.es

Universidad de Málaga

(España)

Resumen/Abstract

1. Introducción

1.1. Cuestiones jurídicas emergentes

1.2. Un análisis global (a vista de pájaro)

1.2.1. Medio ambiente, cambio climático y desastres

1.2.2. Avances científicos, derecho y derechos humanos

1.2.3. Derecho y nuevas tecnologías

1.2.4. Cultura y educación: nuevos retos

2. Principales ODS relacionados con las cuestiones jurídicas emergentes

3. Un mundo en tiempos de pandemia: la necesaria adaptación de los ODS a la realidad internacional asolada por el COVID-19

3.1. La unión hace la fuerza: una necesaria apuesta por el multilateralismo

3.2. Las organizaciones internacionales en el laberinto pandémico

4. A modo de conclusión: lecciones aprendidas/oportunidades de mejora y su relación con los ODS

5. Bibliografía

Un mundo en tiempos de pandemia: los ODS frente a las cuestiones jurídicas emergentes

María Isabel TORRES-CAZORLA

mtorres@uma.es

Universidad de Málaga

(España)

A dramatic world pandemic: SDGs and emerging legal issues

Citar como/cite as:

Torres-Cazorla MI (2022). Un mundo en tiempos de pandemia: los ODS frente a las cuestiones jurídicas emergentes. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(2):6-28.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.651

Resumen

En este trabajo se analizan, a vista de pájaro, las «cuestiones jurídicas emergentes», y la relación que estas guardan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su realización, especialmente en tiempos de pandemia. En primer lugar, se realizará una descripción básica de los temas que se engloban en dicha categoría de cuestiones jurídicas emergentes: temas que no tienen una regulación completa, que no está clara, o que es insuficiente (o inexistente). Algunos ejemplos serían: *a*) medio ambiente, cambio climático y desastres; *b*) regulación científica, derecho y derechos humanos; *c*) derecho y nuevas tecnologías, y *d*) cultura y educación. Este es el punto de partida, confrontándolos con los ODS, estudiando los retos que la comunidad internacional tiene ante sí para lograrlos. Los ODS deben ser reinterpretados y adaptados a la realidad que deja el COVID-19, de manera realista. Se requiere la cooperación internacional, más que nunca, para afrontar el reto pospandémico.

Palabras clave: COVID-19, cuestiones jurídicas emergentes, ODS, pandemia.

Abstract

In this article, it is provided a bird's-eye view on the so-called «emerging legal issues» and their relationship with the Sustainable Development Goals (SDGs) in times of pandemic. Firstly, there is a description of the topics that must be considered as «emerging legal issues»: unregulated topics, or in other words, subjects where the international regulation is unclear (or insufficient); for instance, *a*) environment, climate change, and disasters; *b*) scientific research, law, and human rights; *c*) law and new technologies, and *d*) culture and education. This is the starting point, because these topics must be confronted with the SDGs, to study the challenges of the international community to make them a reality. The SDGs must be reinterpreted and adapted to the reality left by COVID-19, in a realistic way. International cooperation is needed more than ever.

Keywords: COVID-19, emerging legal issues, SDGs, pandemic.

Las plagas, en efecto, son una cosa común, pero es difícil creer en las plagas cuando las ve uno caer sobre su cabeza [...]. La plaga no está hecha a la medida del hombre, por lo tanto el hombre se dice que la plaga es irreal, es un mal sueño que tiene que pasar (Albert Camus, *La peste*, trad. de Rosa Chacel, de la obra publicada en 1947, Gallimard).

1 Introducción

1.1. Cuestiones jurídicas emergentes

Esta contribución constituye una reflexión acerca de un conjunto de temas, que pasaremos a denominar «cuestiones jurídicas emergentes» (un «entramado» temático, que aúna multiplicidad de situaciones transversales y que podríamos denominar «campos de estudio de frontera»). Ello es así, dado que se trata de una serie de «bloques temáticos», no siempre fácilmente clasificables, en los que el derecho, de manera general y, concretamente, el derecho internacional debe avanzar, necesariamente, si queremos alcanzar algunos de los objetivos previstos; más aún en un escenario internacional imprevisible como el actual, donde los efectos provocados por la pandemia sin precedentes del COVID-19 ineludiblemente perduran. Se trata, sin duda, de una de las mayores crisis a las que se ha enfrentado la humanidad como un todo, donde nos topamos con el siguiente reto: si bien el virus no entiende de fronteras, son los Estados —cada uno con su singularidad y su idiosincrasia— y sus respectivas políticas públicas —por las que se han tomado, de manera prioritaria, las riendas para tratar de hacer frente (con mayor o menor éxito, según los casos) a esta pandemia—. Por supuesto, otros entes, como las organizaciones internacionales (por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud o, en nuestro contexto regional europeo, la Unión Europea), han intentado poner su grano de arena, tratando de cooperar en diversos frentes.

Se pretende, en línea directa con lo anteriormente señalado, ofrecer una visión «a vista de pájaro» acerca de lo que pasamos a denominar «cuestiones jurídicas emergentes» (Torres Cazorla 2019) y su relación con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Durán y Lalaguna *et al.* 2016), adoptados el 25 de septiembre de 2015, junto a 179 metas concretas, que conforman la Agenda 2030 (A/RES/70/1). Abarcaremos, dentro de este campo, una serie de temas en los que, desde nuestra perspectiva, no existe una regulación clara, o bien consideramos que es inadecuada, incompleta, insuficiente o, simplemente, inexistente. Este es el aspecto común que permite identificar a las que hemos denominado «cuestiones jurídicas emergentes», y que describiremos a continuación.

Se intentará ofrecer una visión inicial y tentativa, confrontando diversos temas que vamos a encuadrar dentro de esta categoría, confrontándolos con los ODS (Fernández Liesa y Manero Salvador 2017),

tratando de verificar cuáles son los retos que afrontar (por el derecho internacional público y, en algunos ámbitos, por el derecho, a secas) en esta tercera década del siglo XXI. Se han de tener muy presentes los acontecimientos acaecidos durante las dos décadas anteriores y, muy especialmente, tras la expansión de la pandemia del COVID-19, que nos hace situarnos en un escenario casi apocalíptico, por las consecuencias —a todos los niveles— que pueden derivarse. Los derechos humanos van a conformar el telón de fondo de este estudio, junto con su conexión con los ODS (siendo fundamental el ODS 17, relacionado con las denominadas *partnerships*, esto es, alianzas para lograr los objetivos) (Durán y Lalaguna *et al.* 2019); alianzas que resultan más necesarias que nunca en una situación como la actual, ante una pandemia global, de consecuencias aún impredecibles. Somos navegantes, en un mundo de incertidumbres, navegando en aguas procelosas, rememorando aquí la figura de Magallanes y, de su gesta, la primera vuelta al mundo, de la que se cumplieron quinientos años en 2018 (Zweig 2019), y ello, además, porque no todas las realidades del planeta son las mismas, pues existen brechas que parecen acrecentarse con el tiempo. Simplemente, por señalar un ejemplo, cabe mencionar la situación de África respecto a los ODS, confrontando la denominada Agenda 2030 con la Agenda 2063 adoptada por la Unión Africana el mismo año que el anterior, 2015. Las dudas que surgen han traído consigo la expresión «Suspicious Development Goals», aunque sea de modo anecdótico (Ramutsindela y Mickler 2019).

Estas brechas no han hecho más que crecer ante la pandemia del COVID-19, como se señaló en la resolución adoptada por la Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 19 de mayo de 2020 (Documento A73/3, Respuesta a la COVID-19), en algunos de cuyos párrafos se hace alusión, de manera concreta, a los ODS; por ejemplo, con el tenor siguiente, en su parte «Preambular»:

Reconociendo que la pandemia de COVID-19 tiene un efecto desproporcionadamente elevado en los pobres y los más vulnerables y repercute en los avances en materia de salud y desarrollo, en particular en los países de ingresos bajos e ingresos medianos y en los países en desarrollo, *lo que dificulta el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la cobertura sanitaria universal*, incluso mediante el fortalecimiento de la atención primaria de la salud; reiterando la importancia de realizar esfuerzos continuos y concertados y de prestar asistencia para el desarrollo; y reconociendo además con profunda preocupación las repercusiones de los elevados niveles de deuda en la capacidad de los países para resistir a los efectos de la crisis de la COVID-19 (la cursiva es nuestra).

1.2. Un análisis global (a vista de pájaro)

Vamos a intentar agrupar en cuatro grandes bloques esta realidad que pretendemos abordar, sin que ello impida que, como vasos

comunicantes (Torres Cazorla 2019), puedan existir interconexiones entre los temas que a continuación delineamos.

1.2.1. Medio ambiente, cambio climático y desastres

Quizá sea este uno de los apartados donde con mayor claridad podemos determinar un sinnúmero de ODS implicados. También, aludiendo a lo anteriormente dicho, la pandemia ha provocado efectos ineludibles sobre el medio ambiente. En este sentido, podemos mencionar la reducción de la contaminación en algunas grandes ciudades, donde la disminución drástica de muchas actividades, inclusive el turismo de masas, ha generado una especie de «pausa» del exceso provocado por el ser humano durante más de un siglo; igualmente, las situaciones curiosas de animales salvajes transitando por calles vacías, de especies marinas —inclusive de grandes mamíferos—, acercándose a lugares antes impensables cercanos a la costa, deben ser objeto de reflexión.

Que nuestra actividad e influencia en el medio ambiente circundante lleva interfiriendo —en múltiples ocasiones, de forma muy negativa— en nuestro planeta está fuera de toda duda. En lo que se refiere a los desastres (Bautista-Hernández 2019), la pandemia ha servido como prueba para que todo el planeta ponga en marcha recursos (de protección civil o sanitario) sin precedentes, dejando ver las carencias existentes para hacer frente a este reto para el cual prácticamente nadie estaba preparado; ello, junto a situaciones verdaderamente insólitas, como las que se han vivido este mes de enero de 2021, con unas nevadas sin precedentes en numerosas ciudades de nuestro país, que han puesto sobre la mesa la vulnerabilidad del ser humano ante los fenómenos naturales, especialmente cuando estos cobran una virulencia inusitada.

1.2.2. Avances científicos, derecho y derechos humanos

Este apartado se refiere a la conexión entre esos tres aspectos, íntimamente imbricados, que constituyen sectores donde los ODS y su consecución pueden ser absolutamente cruciales. La incidencia del binomio avances científicos-derechos humanos ha mostrado toda su crudeza en relación con las pandemias y los mecanismos para hacerles frente (entre las que se engloban las nuevas enfermedades, de las que hallamos un caso test de consecuencias inimaginables protagonizado por el COVID-19); aspectos concretos como el hecho de que diversas medidas para protegernos del COVID-19 infrinjan los derechos civiles y políticos, en particular los derechos a la privacidad y la libertad de movimientos, así como un análisis específico de las implicaciones que el «derecho a la salud» conlleva en tiempos de pandemia, son aspectos cruciales (Toebes 2020). Como señala la profesora Toebes,

[m]ore generally, there is an urgent need to perceive public health emergencies as a matter of international human rights obligation and accountability. The right to health entails that Governments should evaluate their

preparedness for the next global public health emergency, whether it comes from within their own borders or from abroad. Governments should do so in close consultation with WHO, the most authoritative organization globally when it comes to infectious disease outbreaks, which has generated a wealth of expertise over the course of its existence. And because the WHO is unable to sanction, the ultimate consequence when States fail to comply with their obligations should be accountability under the UN human rights regime.

No solamente salen a colación —y se incluyen en esta categoría que analizamos— temas relacionados con la pandemia, sino también cuestiones tan relevantes como la maternidad subrogada, la reproducción asistida, el fin de la vida, la ingeniería genética, las vacunas, el tráfico de órganos o los nuevos tratamientos médicos (inclusive la medicina a distancia), como ejemplos dignos de mención. Además de tratarse de temas —muchos de ellos novedosos— donde la regulación es bastante «resbaladiza», en ellos la conjunción derechos humanos, aspectos bioéticos y bioderecho hace su aparición, por lo que deben tenerse presentes las características y efectos que los problemas en presencia pueden llegar a causar en determinados colectivos vulnerables (tales como personas migrantes, personas con discapacidad, personas de edad avanzada o con patologías previas, e inclusive en los niños). Las referencias que en los ODS se realizan a estos «colectivos vulnerables» son muy numerosas. Meramente como ejemplo véase, en el documento A/RES/70/1 (p. 17), las menciones en las que, respecto del ODS 2, se señala:

2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

1.2.3. Derecho y nuevas tecnologías

En este apartado, íntimamente conectado con el anterior, se trata de fijar la atención en los grandes retos suscitados en el ámbito jurídico y el uso y la aplicación cada vez más profusa de las nuevas tecnologías. Temas como el *big data* (Márquez Carrasco y Ortega Ramírez 2020), el *blockchain*, el uso de la inteligencia artificial (especialmente por parte de la robótica), la cibercriminalidad (inclusive frente a colectivos especialmente vulnerables, como los menores), la ciberseguridad (ciberataques contra hospitales en tiempos de pandemia) (Tsagourias 2020) y el uso de nuevas armas como los drones (García Rico 2016, López-Jacóiste Díaz 2018, Cervell Hortal 2019) constituyen otro frente de análisis relevante, y ello sin olvidar que este bloque temático está rela-

cionado directamente con ámbitos fundamentales del derecho, tales como los derechos humanos (privacidad), la responsabilidad (Creutz 2020) y el control de los riesgos, el arreglo de controversias o el derecho al comercio (Manero Salvador 2020), entre otros frentes.

1.2.4. Cultura y educación: nuevos retos

El ámbito de la cultura (Fernández Liesa 2012) y la educación no ha permanecido ajeno a cambios (podría decirse que a una verdadera revolución) como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Los sistemas educativos han debido readaptarse —a una velocidad sin precedentes— a este nuevo contexto y lo mismo ha ocurrido con el sector de la cultura. En este mundo globalizado, donde la brecha digital constituye aún una barrera en muchos lugares del planeta, la realización de los ODS se ha vuelto imprescindible.

Tal y como se pondrá de manifiesto en las líneas que siguen, son diversos los ODS que guardan relación directa con cada uno de los apartados señalados. Pero, sin ninguna duda, podemos afirmar que estamos ante un proceso circular, tal y como describe el propio símbolo de los ODS que Naciones Unidas destaca en su página web. Todos los ODS se encuentran, de un modo u otro, presentes en los temas mencionados. Debería apostarse por todos ellos, si se quieren alcanzar logros significativos de forma global, tanto en relación con los objetivos en sí mismos considerados como en el conjunto del planeta. Las alianzas (Cooper y French 2018) conforman un marco imprescindible que tener en cuenta si se pretenden abordar los grandes retos —algunos imprevisibles o cuyas consecuencias aún son inimaginables— de este siglo XXI.

Como juristas, debemos además preguntarnos acerca de los posibles instrumentos que cabría utilizar para tratar de alcanzar algunos de estos ODS de forma real. Las últimas décadas han dejado entrever que la época de los grandes tratados internacionales (como sí lo fueron las décadas de los sesenta y setenta del pasado siglo XX) ha dado paso a fórmulas mucho más difusas, priorizando la *soft law*. La adopción en diversos sectores de principios guía, principios rectores, recomendaciones o códigos de conducta ofrece un panorama bastante desalentador en lo que se refiere a la codificación en instrumentos con fuerza obligatoria de sectores especialmente sensibles, como lo son muchos de los comentados. Este es, sin duda alguna, un contexto que debe ser ineludiblemente tenido en cuenta para comprender la efectividad real que los ODS pueden alcanzar en esta tercera década del siglo XXI que acaba de comenzar. Las ideas de flexibilidad y «geometría en movimiento», al haberse difuminado los planos entre lo nacional y lo internacional (García San José 2018), nos ayudarán en este cometido.

Principales ODS relacionados con las cuestiones jurídicas emergentes

En primer lugar, situaremos a los ODS que actúan, a nuestro juicio, como una especie de «paraguas», que permiten enmarcar a todos los demás circundando, de un modo u otro, los temas mencionados en el epígrafe anterior. Serían, concretamente, el ODS 1 (fin de la pobreza); el 2, íntimamente relacionado con el anterior (hambre 0); el 5 (igualdad de género); el 10 (reducción de las desigualdades), y el 17 (alianzas para lograr estos objetivos). Este conjunto afectaría, de manera global, al bloque de temas desgranados en la introducción, bajo la consideración de «cuestiones jurídicas emergentes» a las que hemos aludido. A continuación, trataremos de verificar cuáles de estos ODS se refieren, de manera específica, a dichos temas, en particular, atendiendo a la perspectiva que hemos planteado.

En primer término, por lo que se refiere a *medio ambiente, cambio climático y desastres*, tal vez sea este el ámbito —del conjunto de los aspectos que vamos a abordar en el presente trabajo—, donde un mayor número de ODS se encuentran implicados, lo que pone de relieve el énfasis que en estos se ha puesto en la preservación del planeta y sus ecosistemas, con la vista puesta en los retos que el cambio climático presenta. Así, el ODS 6 (agua limpia y saneamiento) (McIntyre 2018), el 7 (energía sostenible y no contaminante), el 11 (ciudades y comunidades sostenibles), el 12 (producción y consumo responsables), el 13 (acción por el clima), el 14 (vida submarina) y el 15 (vida y ecosistemas terrestres) conforman un bloque con el que se trata de cubrir numerosos flancos, con ese horizonte puesto en 2030.

Pero, lamentablemente, no es oro todo lo que reluce. Frente a unos postulados en esencia loables, como diversos autores han puesto de relieve, «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» (Cardesa-Salzmann y Pigrau Solé 2017). Pese a ello, lamentablemente, nos tropezamos de brucos con la realidad, que nos muestra su carácter tortuoso, frente a un hecho ineludible, que no deja de ser paradójico: «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 específicas» (Cardesa-Salzmann y Pigrau Solé 2017). Mientras tanto, el cambio climático avanza de forma inexorable, y las muestras de ello las vemos cada vez más en nuestra realidad cotidiana, con fenómenos extremos de todo signo, que ofrecen ejemplos nunca vistos (la borrasca Filomena y sus efectos

en España con lluvias, nieves y temperaturas enormemente bajas que han colapsado el país son una muestra significativa).

En segundo término, la cuestión relacionada con *los avances científicos, el derecho y los derechos humanos* debe ser analizada teniendo presentes los siguientes ODS, algunos de ellos ya mencionados anteriormente, pero que guardan una relación directa con el ámbito concreto al que aquí nos referimos; a nuestro parecer: el 3 (salud y bienestar), el 5 (igualdad de género), el 6 (agua limpia y saneamiento), el 9 (industria, innovación e infraestructura), el 10 (reducción de las desigualdades), el 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y el 17 (alianzas para lograr los objetivos). La interconexión entre este conjunto de objetivos y, en esencia, el binomio derechos humanos (y su vulneración), así como el medio ambiente, lo plantean de manera muy clarificadora Cardesa-Salzmann y Pigrau Solé, al afirmar que «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» (Cardesa-Salzmann y Pigrau Solé 2017).

En tercer lugar, en lo que concierne a las *nuevas tecnologías* y los retos jurídicos derivados de estas, podemos señalar que también aquí existe un amplio abanico de ODS implicados, tales como los siguientes: el 5 (igualdad de género), el 7 (energía asequible y no contaminante), el 8 (trabajo decente y crecimiento económico), el 9 (industria, innovación e infraestructura), el 10 (reducción de las desigualdades), junto con —nuevamente— el 17 (alianzas para lograr los objetivos).

Por lo que concierne al cuarto de los apartados mencionados más arriba, relacionado con *la educación y la cultura*, consideramos claves el ODS 4 (educación de calidad), junto con el 16 (paz, justicia e instituciones sólidas). En estos tiempos convulsos que vivimos, donde la palabra «distopía» se ha convertido en un clásico con la que se intenta describir situaciones para las que los conceptos tradicionales parecen haberse quedado obsoletos, la educación constituye todo un reto. La adaptación forzosa que la pandemia ha llevado (siendo el recurso a la virtualidad una solución que, al menos, permite paliar los efectos negativos que el impedimento de contacto social lleva implícito) y el uso prolífico de Internet nos han hecho tomar aún más conciencia de la importancia de fórmulas que, hasta entonces, no se habían utilizado (al menos de forma tan masiva) en el ámbito educativo (si bien, en el empresarial, ya eran bastante más frecuentes). A modo anecdótico, hasta la universidad para mayores (en el caso de mi universidad, se denomina Aula de Mayores +55, destinada a los mayores de esa edad, que profundiza en temas concretos, como mecanismo de ampliación de conocimientos) se ha adaptado a este escenario de la virtualidad y debo reconocer que, en la asignatura que he tenido la suerte de impartir, con una alta tasa de éxito. Por otro lado, el uso prolífico de Internet ha generado otros problemas, como una expansión exponencial de

las *fake news*, y/o de la utilización de las redes sociales como mecanismo de incitación a la violencia. El asalto al Capitolio en Washington por los partidarios de Donald Trump el 6 de enero de 2021 debe ser, sin duda, objeto de reflexión (y aquí las ideas de cultura, paz, justicia e instituciones sólidas deben ser necesariamente traídas a colación).

La reflexión a las que nos invita el profesor de la Johns Hopkins University, Yascha Mounk, resulta de interés para tratar de no perder la brújula en estos tiempos convulsos: «Si queremos mantener tanto la paz como la prosperidad, y tanto el gobierno del pueblo como los derechos individuales, debemos admitir que los nuestros no son tiempos normales y que exigen un esfuerzo extraordinario en la defensa de nuestros valores» (Mounk 2018).

3

Un mundo en tiempos de pandemia: la necesaria adaptación de los ODS a la realidad internacional asolada por el COVID-19

3.1. La unión hace la fuerza: una necesaria apuesta por el multilateralismo

Hace ya algunos años, diversos autores aludían a una idea que resulta plenamente extrapolable a este contexto actual, con la que se pretende solventar la diversidad de problemas que la pandemia ha dejado tras ella. Así, en palabras de Messenger, «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 intergeneracional» (Messenger 2017). La cursiva es nuestra, poniendo de manifiesto el conjunto de políticas citadas, una realidad extrapolable plenamente al momento en el que redactamos estas líneas, cuando los efectos de la pandemia se dejan sentir con toda su crudeza.

Uno de los conceptos fundamentales que este autor señala es el del «multilateralismo pragmático» (Messenger 2017), como idea básica que permita avanzar en la consecución de los ODS; sobre todo, con grandes dosis de realismo, teniendo presente que la pandemia del COVID-19, además de una crisis sanitaria, ha dado lugar a una crisis económica y social cuyas consecuencias —imprevisibles en los momentos en que redactamos estas líneas— van ineludiblemente a tener incidencias futuras que se prolongarán en el tiempo (y que ya se hacen patentes en la actualidad).

Desde hace unos meses, han comenzado a surgir las voces que se preguntan, tal y como nosotros lo hacemos aquí, cuál va a ser

el impacto que el COVID-19 va a tener respecto a la consecución de los ODS, y si la irrupción en el «escenario internacional» de esta pandemia y sus efectos va a tener consecuencias ineludibles en que muchos de los objetivos planteados y delineados en la Agenda 2030 van a resultar de imposible consecución, atendiendo a este «cambio fundamental en las circunstancias» que la crisis sanitaria global ha supuesto (Navarro Sanz 2020). Así, como señala Beatriz Navarro, «la pandemia global podría suponer un retroceso sin precedentes en la consecución de los ODS, por sus devastadoras consecuencias políticas, económicas y socioculturales» (Navarro Sanz 2020). Si bien es muy pronto para valorar los efectos a medio-largo plazo de la pandemia en el momento en que redactamos estas líneas, todo apunta a que la crisis económica y social (además de sanitaria) que la pandemia provocará va a tener un reflejo directo en los ODS y en la ejecución real de la Agenda 2030.

3.2. Las organizaciones internacionales en el laberinto pandémico

Un eje central al que debemos prestar atención lo constituye el marco institucional, especialmente en lo que al contexto de las organizaciones internacionales se refiere. La pandemia ha puesto de relieve la importancia que, para la gestión sanitaria, tienen los Estados, que son los que, en última instancia, cuentan con los instrumentos —al menos *a priori*— para tratar de prevenir, mitigar, controlar y hacer frente a la enfermedad y su expansión. Nadie podía imaginar a comienzos del año 2020 que expresiones como «estado de alarma» o «toque de queda» figurarían en nuestro vocabulario como algo cotidiano en nuestras vidas durante meses de un duro confinamiento y la necesidad de poner en práctica medidas de «desescalada» para hacer frente a lo que ha venido en denominarse «nueva normalidad»; ello, junto a arduos debates acerca de la posibilidad de reabrir las fronteras, acostumbrados como estábamos desde hace décadas a un «espacio Schengen» sin fronteras interiores. Los efectos de la pandemia y el confinamiento en nuestro quehacer diario han marcado, sin duda, un antes y un después en nuestras vidas. ¿Tal vez valoraremos más la libertad —y la idea de libre circulación de personas que constituye un nexo de esta en nuestro contexto geográfico— una vez que hemos vivido las consecuencias de perderla durante un lapso temporal más largo del que pensábamos? Desde luego, no es una cuestión baladí, y la doctrina más autorizada ya ha lanzado su voz alertando de que Schengen está en serio peligro (Martín Martínez 2020). En palabras de la profesora Martín Martínez, «la evolución de la pandemia ha generado, y sin duda seguirá haciéndolo en el futuro inmediato, una dinámica de avances y retrocesos constantes en el restablecimiento de la libre circulación». Desde el comienzo de la pandemia, existe seria preocupación respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el escenario global, y en la doctrina, no exenta

de razón, se alerta insistentemente sobre ello (entre otros, De Faramiñán Gilbert 2020, Habibi *et al.* 2020, Janer Torrens 2020, Petit de Gabriel 2020).

En este orden de cosas, el papel de las organizaciones internacionales y, de manera genérica, del «multilateralismo», con el objetivo de hacer frente a la pandemia, ha sido objeto de atención, también en lo concerniente a los ODS y su consecución. Así, no faltan las voces en las que se alude concretamente al «papel coherente, pero no lo suficientemente eficaz de los organismos internacionales para gestionar la crisis de la COVID-19, lo que podría conducir al riesgo de lo que Javier Solana —en un discurso de 2019 en la Universidad de Harvard titulado “Europe in the World”— denominó como “un mundo de multipolaridad sin multilateralismo”» (Barbé Izuel 2020). Cabe, a renglón seguido, preguntarse por cuál ha sido ese papel desempeñado por dichos organismos internacionales durante esta pandemia, algo que quizá pueda servirnos para calibrar su papel en este siglo XXI en el que debemos hacer frente a situaciones imprevisibles, como el escenario pospandemia que se nos presenta. Veamos algunos ejemplos clarificadores.

En un mensaje del 9 de abril de 2020 ante el Consejo de Seguridad, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, enfatizaba el efecto que para la paz y seguridad internacionales tenía esta pandemia (sin olvidar otras enfermedades como el VIH-sida o el ébola) y señalaba que esto constituía un reto para toda una generación y la razón de ser de la organización. Son muy numerosos los informes, comunicaciones, declaraciones y documentos emanados por la Secretaría General respecto de los efectos perniciosos del COVID-19 en numerosos ámbitos y en los que se hace una mención expresa a numerosos colectivos vulnerables (personas con discapacidad, migrantes, mujeres, niños, etc.),¹ así como al llamamiento que el secretario general de Naciones Unidas hacía el 23 de marzo de 2020 al cese del fuego global para centrarnos en «la verdadera batalla de nuestras vidas»: la pandemia.² Este ejemplo ha sido seguido también por numerosos órganos, fondos y programas de Naciones Unidas, enfatizando los efectos de la pandemia en sus ámbitos propios y relacionados.³ La gran cuestión es si dichas palabras se quedan ahí, o ellas mismas remueven las conciencias y permiten adoptar medidas concretas y efectivas para paliar los efectos nocivos que la pandemia deja tras ella en el contexto mundial.

La situación actual no está exenta de dilemas. Como se ha señalado, «en un escenario de relaciones económicas internacionales que ya estaban tensionadas por la feroz competencia entre los Estados Unidos y la China, la aparición de la COVID-19 está precipitando unos procesos de cambio —de final todavía ignoto— que pueden llevarnos o bien, quizás, a una cierta desglobalización con recesión del desarrollo económico mundial o bien, quizás, a un nuevo paradigma de desarrollo económico responsable y sos-

1 A las que se puede acceder en el enlace siguiente: <https://www.un.org/es/content/sg/declarations-and-messages>, acceso 12 de enero de 2021.

2 Véase <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972>, acceso 12 de enero de 2021.

3 Son muy numerosos —y cambiantes— los enlaces de la web de Naciones Unidas y su sistema relacionados con la evolución del COVID-19, sus efectos y las actuaciones llevadas a cabo para hacer frente a la pandemia; entre otros, pueden consultarse los siguientes: <https://www.un.org/en/coronavirus/information-un-system>, así como <https://www.un.org/es/coronavirus>, acceso 12 de enero de 2021.

tenible, social y medioambientalmente» (Pons Rafols 2020). Ojalá se pudiera hacer realidad la segunda parte de esta afirmación del profesor Pons, aunque todo parece apuntar a que no va a ser fácil que la balanza se incline hacia dichos postulados. Sin duda alguna, si ello fuera así, los ODS se beneficiarían de este «cambio de paradigma», al menos un buen número de ellos, especialmente los vinculados con el medio ambiente y su protección, así como todos los relacionados con la «catástrofe económica» que la pandemia ha dejado tras de sí.

La interrelación entre los efectos del COVID-19 y el tratar de alcanzar los ODS (o, al menos, que no sean olvidados) ha sido objeto de atención en múltiples ámbitos (Pons Rafols 2020); especialmente en lo que concierne al ámbito financiero, donde las repercusiones de la necesidad de frenar la economía mundial que trajo consigo el confinamiento son ineludibles. En la Reunión de Alto Nivel sobre la Financiación al Desarrollo «Financiación al desarrollo en la era del COVID-19 y más allá», coorganizada por Canadá, Jamaica y las Naciones Unidas y celebrada de modo telemático el 28 de mayo de 2020, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se referiría específicamente a los ODS, poniendo el acento en la dificultad —cuando no imposibilidad— para alcanzar dichos objetivos, a raíz de la situación provocada por la pandemia; el 11 de junio de 2020, en otra reunión telemática de alto nivel relativa al cambio tecnológico y su relación con la consecución de los ODS, António Guterres se refería a la brecha tecnológica —ya existente, pero que el COVID-19 ha agudizado—, y a la necesidad de proveer de acceso a Internet seguro, inclusivo, universal y accesible para 2030.

Dado que nos encontramos ante la peor recesión económica (Gopinath 2020) en noventa años (en opinión del Fondo Monetario Internacional —FMI—) como consecuencia del COVID-19, ello sin duda repercutirá, también y de forma muy directa, en la consecución de los ODS. En el caso de España, la pandemia ha tocado de lleno en uno de los ámbitos esenciales de nuestra economía (el sector turístico y de servicios), lo cual augura oscuros presagios en lo que se refiere a la recuperación. Varios elementos pueden destacarse, a juicio de los analistas del FMI: la economía española ha sufrido una de las mayores contracciones de Europa, el apoyo económico mediante los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) y avales con fondos públicos han tratado de amortiguar algo esta crisis; si bien se deben abordar las vulnerabilidades del sector empresarial español, constituyendo el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea (UE) un apoyo esencial. Las desigualdades en el entorno laboral (ya muy precario antes de la pandemia) y sus efectos sobre las mujeres y los jóvenes (dos sectores especialmente vulnerables) han aumentado de forma significativa (Arregui *et al.* 2020).

Igualmente cabe destacar las actuaciones de algunos de los órganos principales de Naciones Unidas. Respecto de ello, desde los comienzos de la expansión de la pandemia, hay un dato que permite plantear un contraste, si comparamos las actuaciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc)⁴ con el Consejo de Seguridad en relación con el COVID-19. Simplemente, por tener en cuenta algunos ejemplos, es de interés la Resolución de la Asamblea General del 20 de abril de 2020 (A/RES/74/274), adoptada por consenso tácito y titulada «Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19», de la que destacamos estos dos párrafos de su parte preambular, por la relevancia que tienen para el tema:

Observando con preocupación la amenaza que representa para la salud, la seguridad y el bienestar humanos la pandemia de la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19), que se ha propagado por todo el mundo, así como los efectos multidimensionales y sin precedentes de la pandemia, incluida la grave disrupción de las sociedades, las economías, el comercio a nivel mundial y los viajes, y su impacto devastador en los medios de vida de las personas [...].

Reconociendo que los pobres y los más vulnerables son los más afectados y que el impacto de la pandemia repercutirá en los avances del desarrollo, obstaculizando el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular la meta 3.8 (la cursiva es nuestra).

Dichas ideas se plasmaron también en la Resolución del 3 de abril (A/RES/74/270), relativa a la solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19). Igualmente, en conexión con la erradicación de la pobreza en el medio rural y la consecución de los ODS, en la resolución del 21 de diciembre de 2020 (A/RES/75/232) se menciona que

la erradicación de la pobreza rural, especialmente en los países en desarrollo, así como los medios de implementación para combatir la pandemia de COVID-19 y hacer frente a sus efectos, y que incluya la erradicación de la pobreza rural como prioridad para un Momento ODS anual, en el marco del debate general de la Asamblea General, en el que se pongan de relieve acciones inspiradoras en relación con los Objetivos.

Frente a ello, la postura del Consejo de Seguridad ofrece un contraste evidente. La pandemia ha provocado que se establezca un procedimiento de votación y de realización de reuniones mediante videoconferencia, con el objetivo de continuar sus trabajos en los momentos en los que la pandemia lo haría imposible de otro modo, a consecuencia de las restricciones impuestas en Nueva York. Es en la carta del 27 de marzo de 2020, dirigida a los representantes permanentes de los miembros del Consejo de Seguridad por el presidente del Consejo de Seguridad, donde se establecen todos los detalles de dicho procedimiento.⁵ Se trata de medidas «temporales, extraordinarias y provisionales (que) se aplicarán mientras duren las restricciones a la circulación en Nueva York motivadas por la

4 La lista de iniciativas y documentos del Ecosoc acerca de la pandemia y sus efectos para lograr la misión de este órgano (enormemente vinculada a la consecución de los ODS, por otra parte) es inmensa. Para su consulta se puede acceder al listado que se suministra en [https://www.un.org.ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2020doc/ECOSOC_and_the_CORONAVIRUS_OUTBREAK-19_March.pdf](https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2020doc/ECOSOC_and_the_CORONAVIRUS_OUTBREAK-19_March.pdf), acceso 12 de enero de 2021.

5 Doc. S/2020/253, que puede consultarse en <https://undocs.org/es/S/2020/253>, acceso 12 de enero de 2021, firmado por Zhang Jun (presidente del Consejo de Seguridad durante el mes de marzo, cuando China ostentaba dicha presidencia mensual).

pandemia de COVID-19, a fin de que el Consejo pueda cumplir su mandato, y no se considerarán un precedente en lo sucesivo».

En este sentido, conforme ha ido evolucionando la pandemia, el Consejo de Seguridad, a través de sus sucesivas presidencias, ha ido adaptando sus modalidades de trabajo a lo largo de todo el año 2020, tanto en lo relativo a la vuelta a las sesiones presenciales, con las debidas garantías sanitarias, como inclusive a los procedimientos a seguir en ellas, teniendo presentes todas estas particularidades que la pandemia y su necesario control conllevan.

Es curioso, y debe ponerse de relieve este hecho, que el Consejo de Seguridad ha centrado su atención en las medidas sanitarias y procedimentales respecto a su manera de trabajar (aspectos formales que han debido adaptarse a la crisis sanitaria) pero no en la pandemia en sí misma, considerada como eventual amenaza a la paz y seguridad internacionales, o lo ha hecho de manera tangencial, bastante tarde, y movido por el impulso previo del secretario general de Naciones Unidas. El llamamiento al alto el fuego global realizado por António Guterres en marzo de 2020 ha motivado, varios meses después, el 1 de julio, la adopción de la Resolución 2532, en la que se hace eco también de la resolución 74/270 de la Asamblea General, antes citada, y en la que el Consejo de Seguridad, entre otros aspectos, considera «*que es probable que el alcance sin precedentes de la pandemia de COVID-19 ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*» (la cursiva es nuestra). Además, se «exige el cese general e inmediato de las hostilidades en todas las situaciones de las que se ocupa y apoya los esfuerzos realizados por el Secretario General y sus Representantes y Enviados Especiales a ese respecto», en su apartado 1. Cuatro meses después del llamamiento realizado por el secretario general, el Consejo de Seguridad se ha percatado de la probabilidad de que la pandemia «ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». Cuanto menos, sorprende esta dilación, en un órgano que puede —y, de hecho, lo hace cuando lo estima pertinente— reunirse de urgencia y adoptar medidas contundentes. Diversas reuniones, en algunos casos mediante videoconferencia, se han desarrollado respecto al desarrollo de la Resolución 2532, en julio y septiembre, y se espera que en este 2021 se siga en dicha senda (Security Council Report 2021).

Si comparamos la práctica seguida por este último órgano en tiempos no muy lejanos, por ejemplo, cuando se desató la crisis del ébola en 2014, salta a la vista que, respecto al COVID-19, no han existido pronunciamientos del Consejo de Seguridad (sí, en cambio, resoluciones de la Asamblea General) donde se ponga el acento de forma contundente en que sea una situación susceptible de ser calificada —como lo fue el ébola— como una amenaza a la paz y seguridad internacionales (Pons Rafols 2015, Torres Cazorla 2018). Sí se han producido diversas resoluciones en las que el COVID-19 es «protagonista», por la incidencia que la pandemia ha tenido en

el desenvolvimiento de diversas operaciones de mantenimiento de la paz desarrolladas por la organización en diversas partes del globo, si bien de manera incidental. Se puede afirmar que, al menos hasta el momento, el Consejo de Seguridad ha abordado las consecuencias derivadas de la pandemia de manera global de una forma bastante tardía, siguiendo la estela previa que otros órganos de Naciones Unidas habían marcado (Pavone 2021).

Desde luego, esto supone un «contraste» notable con la labor de dicho órgano en tiempos recientes, donde no ha tenido ningún miramiento en abordar en resoluciones temáticas de múltiple tipo cuestiones de muy diversa índole que, a su juicio, afectaban a la paz y seguridad internacionales; algunas de ellas relacionadas con enfermedades y/o con colectivos especialmente vulnerables, por ejemplo. Cabe por ello preguntarnos: ¿qué diferencia a situaciones pasadas de la actualmente sufrida por el COVID-19, para que el Consejo de Seguridad se «inhiba» de realizar pronunciamientos semejantes a los que ha realizado en el pasado reciente, cuando la magnitud de la pandemia del coronavirus es absolutamente global y sus consecuencias —sanitarias, económicas, sociales, etc.— son de una gravedad que aún desconocemos?

La respuesta del Consejo de Seguridad contrasta no solamente con el grado de implicación del secretario general de Naciones Unidas, sino también con la puesta en práctica de iniciativas de cooperación globales y de gran amplitud, como el denominado Plan Mundial de Respuesta Humanitaria COVID-19, coordinado por Naciones Unidas y con el que se pretende, en palabras de António Guterres, «luchar contra el virus en los países más pobres del mundo y responder a las necesidades de las personas más vulnerables» (contando con un fondo de 2010 millones de dólares, en el período de abril a diciembre de 2020).⁶

En relación directa con la labor de Naciones Unidas y su sistema, y la situación de los objetivos en tiempo de pandemia, el ODS 3, relativo a la salud y bienestar, constituye sin duda una idea eje en la que debemos necesariamente detenernos. La salud, entendida en un sentido amplio, tal y como la propia Constitución de la OMS consagra, hace volver nuestra mirada hacia el punto focal desatado por la pandemia: la idea de salud global, así como el Reglamento Sanitario Internacional y su cumplimiento o no (junto con la eventual necesidad de su reforma o la búsqueda de mecanismos alternativos) en esta crisis (Negri 2020).

Si bien es cierto que pandemias han existido muchas a lo largo de la historia, los expertos ya venían alertando desde hace décadas —y prácticamente nadie se tomó en serio esos vaticinios— de que tal tema podría constituir uno de los grandes retos del nuevo siglo (Hidalgo García 2020), como la realidad nos ha demostrado con claridad meridiana. Es más, las reacciones de la OMS ante un virus desconocido que ha cambiado la vida a escala planetaria han

6 Véase https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP-COVID19_Abridged_SP.pdf, acceso 12 de enero de 2021.

sido objeto de fuertes críticas, al igual que el cumplimiento del Reglamento Sanitario Internacional y la actitud de las autoridades chinas respecto a la comunicación de la pandemia. En un contexto vertiginoso que ha ido evolucionando desde que se conocieron los primeros casos en Wuhan a finales de 2019 y la declaración oficial de la situación como pandemia por la OMS (11 de marzo de 2020), pasando por la celebración de la Asamblea Mundial de la Salud (18-19 mayo de 2020) (Villarreal 2020), el llamamiento del director general de la organización a que los Estados que han comprado más vacunas de las que necesitan en sus respectivos países hagan llegar esos excedentes a COVAX para tratar de conseguir una vacunación amplia (8 de enero de 2021),⁷ o su decepción por las trabas que China estaba imponiendo a la Comisión que investigará el origen de la enfermedad (5 de enero de 2021).⁸ En el momento en que redactamos estas líneas, estas trabas parecían haberse disipado, y se espera que la Comisión de Investigación pueda comenzar a realizar su cometido en breve.⁹ Es de enorme importancia conocer el origen del virus, cómo se originó su salto a los humanos, además de —y este es el gran reto que va más allá de la labor de la citada Comisión y pone de relieve el papel clave que China ha de desempeñar— que existan garantías de no repetición de conductas de riesgo que provoquen pandemias futuras. Los retos no son pocos.

El panorama que se presenta ante nuestros ojos durante (y tal vez después) de la batalla, en lo que a los ODS concierne, aún es extremadamente impredecible, si bien es fácil vaticinar que unas economías maltrechas y debilitadas tras el paso del virus no hacen augurar nada bueno. En el momento en el que redactamos estas líneas, todavía parece estar muy lejos el final de la pandemia (teniendo presente tanto que la OMS ya ha alertado de que en 2021 no se alcanzará la «inmunidad de rebaño» global, como las mutaciones que el virus está experimentando), pero ello no es obstáculo para reflexionar acerca de lo que nos depara el futuro pospandemia y la consecución de los ODS; ello, parafraseando el título del informe presentado el 11 de septiembre de 2020 por el relator especial de Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos (referido a la protección social en la recuperación económica pos-COVID-19): *Looking Back to Look Ahead*.¹⁰ Ineludiblemente, debemos conocer las consecuencias que la pandemia ha traído consigo y, con esos datos, tratar de verificar cómo poner en práctica los ODS en esta «nueva realidad».

7 Véase <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-8-january-2021>, así como las conferencias de prensa recientes en https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=Cj0KCQiArvX_BRCyARIsAKsnTxOnJhd4runMQuKwlMZ4TnOKQehYmNxD0oG3sWGU53ohvovCTwSVwQoaApZLEALw_wcB, acceso 12 de enero de 2021.

8 Véase <https://es.euronews.com/2021/01/05/la-oms-choca-con-china-por-trabas-al-equipo-cientifico-que-investigara-el-origen-de-la-cov>, acceso 12 de enero de 2021.

9 Véase <https://elpais.com/sociedad/2021-01-11/china-daluz-verde-al-viaje-de-la-mision-de-la-oms-para-investigar-el-origen-de-la-pandemia.html>, acceso 12 de enero de 2021.

10 El informe completo se puede consultar, en su versión original en inglés, en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, acceso 12 de enero de 2021.

Sin duda alguna, debemos partir de un dato: las consecuencias de la crisis económica que vivimos en 2008-2011 aún se dejaban sentir en muchos Estados cuando apareció la pandemia del COVID-19. Llueve sobre mojado, y todo apunta a que la única manera de afrontar este reto global es mediante fórmulas cooperativas que también han de ser globales. En el Informe del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible del 20 de marzo de 2020 (*Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to*

the Socio-Economic impacts of COVID-19),¹¹ se ponen los puntos sobre las íes detallando de modo gráfico en el cuadro 1 el impacto de la pandemia sobre los ODS; impacto que, además, es transversal y que ha azotado de manera muy dura a retos como el fin de la pobreza, la evitación de las crisis alimentarias, la consecución de una educación de calidad o el hacer frente a las crisis sanitarias (no solamente a los problemas provocados por la pandemia), además de situaciones vividas en muchos lugares como el aplazamiento de convocatorias electorales, junto con vulneraciones y restricciones de derechos humanos (Sainz Borgo 2020).



Cuadro 1

Traducción realizada por el Pacto Mundial, accesible en <https://www.pactomundial.org/2020/04/los-efectos-de-la-covid-19-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

Se habrá caído en la cuenta de que, en dicho esquema, no se encuentran representados el ODS 9 (industria, innovación e infraestructura), el 12 (producción y consumo responsables), el 14 (vida submarina) y el 15 (vida y ecosistemas terrestres), tal vez porque se ha considerado que el impacto socioeconómico sobre estos es menor. A mi modo de ver, todos ellos también se han visto afectados por la pandemia, alguno de ellos inclusive de forma positiva. Comenzando por el ODS 9, quizá el mejor ejemplo de cooperación que se nos ha brindado ha sido el esfuerzo colectivo para tratar de alcanzar la ansiada vacuna, sector donde la industria

11 Véase <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>, acceso 12 de enero de 2021.

y la innovación (unidas a los esfuerzos realizados especialmente por los Gobiernos invirtiendo en investigación) son claves. El ODS 12 (especialmente en lo que a consumo responsable se refiere) ha visto su peor cara cuando comenzó la pandemia, y se observaban colas en los supermercados que parecían no tener fin, junto al acojo de productos básicos de manera absolutamente insolidaria por algunos conciudadanos. El ODS 14 debe tenerse muy presente (y ya hemos visto campañas que llaman la atención sobre ello), especialmente intentando evitar que residuos nuevos (mascarillas) acaben en el mar, contaminando las aguas y constituyendo un riesgo para el propio ecosistema. El mismo argumento resulta predecible respecto del ODS 15, relativo a la vida y los ecosistemas terrestres. No debemos olvidar imágenes como las que percibimos durante el confinamiento, con animales salvajes campando a sus anchas por nuestras ciudades y pueblos cuando el *gran depredador* estaba ausente. Todas ellas son ideas para la reflexión.

4

A modo de conclusión: lecciones aprendidas/oportunidades de mejora y su relación con los ODS

Las propuestas loables sin mecanismos efectivos —y realistas— de plasmación hacen que se transformen en papel mojado. Esta idea ha sido señalada por numerosos autores; sirva como muestra un botón (Cardesa-Salzmann y Pigrau Solé 2017):

La Agenda 2030, así como los objetivos retos 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.

El impacto de la pandemia sobre nuestras sociedades debiera hacernos repensar nuestros valores, actuar de forma resiliente y percibir la relevancia —o eso espero— de la salud como bien público global. También, y valga ello como reflexión, las sociedades deben aprender de sus errores, y ser conscientes de la importancia de la cooperación (internacional, nacional y entre administraciones) para hacer frente a retos globales, abrazando el multilateralismo, el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos; todos ellos valores que pueden estar en peligro si no los salvaguardamos, también y de modo muy especial, en tiempos de pandemia (Torres Cazorla 2020).

La apuesta por los ODS en ese horizonte que plantea la tercera década de este siglo XXI que comenzamos debe ser decidida y, a pesar de la enorme crisis —sanitaria, económica y social— sin pre-

cedentes que la pandemia ha traído consigo, resulta vital que tanto los Gobiernos como las instituciones internacionales cooperen para restañar las heridas que el COVID-19 ha dejado en nuestras sociedades, sin olvidar los compromisos que se asumieron en la Agenda 2030. El cumplimiento de esos compromisos es más necesario que nunca en tiempos pandémicos como los que vivimos. Hacemos nuestras las palabras de Albert Camus, de su novela *La peste*, con la que iniciamos este trabajo, «ya no había destinos individuales, sino una historia colectiva que era la peste» (la pandemia del COVID-19 en la actualidad) «y sentimientos compartidos por todo el mundo». La gran lección que podemos sacar de lo acontecido es que las pandemias no entienden de fronteras; que prevenirlas, mitigar sus efectos perversos —especialmente para los más vulnerables— y evitar que vuelvan a producirse es tarea de todos. Nos queda mucho trabajo por hacer y, si la pandemia ha servido de algo, es para hacernos reflexionar hondamente sobre el presente y el futuro que queremos para nuestro planeta y para quienes habitamos en él. Los ODS —y su puesta en práctica real— son un buen argumento para continuar con esa labor abocetada hace unos años. La responsabilidad es colectiva y el reto sin precedentes.

5 Bibliografía

- ARREGUI N, LIU L, OMAN W (2020). Cinco gráficos sobre la economía española y respuesta de España a la COVID-19. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/11/12/na111320-five-charts-on-spains-economy-and-response-to-covid-19>, acceso 12 de enero de 2021.
- BARBÉ IZUEL E (2020). Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional* 62(2):21-50.
- BAUTISTA-HERNÁEZ A (2019). Strength Institutional and Normative Framework to Implement Effective Capacity Building Actions: A Critical Regional Analysis. En: Durán y Lalaguna P, Fernández Liesa CR, Morán Blanco S, Díaz Barrado CM (dirs.), Verdiales López DM (coord.). SDG 17. Public-Private Partnerships and Sustainable Development Goals: Proposals for the Implementation of the 2030 Agenda. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 173-185.
- CARDESA-SALZMANN A, PIGRAU SOLÉ A (2017). 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* 69(1):279-285.
- CERVELL HORTAL MJ (2019). Unión Europea y drones: ¿es necesaria una regulación común para afrontar nuevos retos de seguridad? En: García Rico EM, Torres Cazorla MI (dirs.), Bautista Hernáez A, Pastor García AM (coords.). *Hacia una identidad europea en materia de seguridad y defensa: ¿realidad o utopía?* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 341-366.
- COOPER NJ, FRENCH D (2018). SDG 17: Partnerships for the Goals-Cooperation within the Context of a Voluntarist Framework. En: French D, Kotze L (eds.). *Sustainable Development Goals: Law, Theory, and Implementation*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 271-303.
- CREUTZ K (2020). China's Responsibility for the COVID-19 Pandemic. An International Law Perspective. *Finnish Institute of International Law Affairs Working Paper* 115. https://www.filia.fi/wp-content/uploads/2020/06/wp115_chinas-responsibility-for-the-covid-19-pandemic.pdf, acceso 12 de enero 2021.

- DE FARAMIÑÁN GILBERT JM (2020). La protección de la salud pública y el respeto a las libertades individuales ante la COVID-19. *Freedom, Security & Justice: Rivista Quadrimestrale on line sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* 2:1-21.
- DURÁN Y LALAGUNA P, DÍAZ BARRADO CM, FERNÁNDEZ LIESA CR (eds.), MORÁN BLANCO S, DÍAZ GALÁN E (coords.) (2016). *International Society and Sustainable Development Goals*. Thomson-Reuters Aranzadi, Madrid.
- DURÁN Y LALAGUNA P, FERNÁNDEZ LIESA CR, MORÁN BLANCO S, DÍAZ BARRADO CM (dirs.), VERDIALES LÓPEZ DM (coord.) (2019). *SDG 17. Public-Private Partnerships and Sustainable Development Goals: Proposals for the Implementation of the 2030 Agenda*. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.
- FERNÁNDEZ LIESA CR (2012). *Cultura y Derecho Internacional*. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
- FERNÁNDEZ LIESA CR, MANERO SALVADOR A (2017). *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. Aranzadi, Cizur Menor.
- GARCÍA RICO EM (2016). Altas tecnologías, conflictos armados y seguridad humana. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 18(36):265-293.
- GARCÍA SAN JOSÉ DI (2018). Entropía y Derecho Internacional: orden en el caos. *Anuario Español de Derecho Internacional* 34:115-132.
- GOPINATH G (2020). El gran confinamiento: la peor desaceleración económica desde la Gran Depresión. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13190>, acceso 12 de enero de 2021.
- HABIBI R, BURCI GL, DE CAMPOS TC, CHIRWA D, CINÀ M, DRAGON S, ECCLESTON-TURNER M, FORMAN L, GOSTIN LO, MASON MEIER B, NEGRI S, OOMS G, SEKALALA S, TAYLOR A, YAMIN A E, HOFFMAN SJ (2020). Do not violate the International Health Regulations during the COVID-19 outbreak. *The Lancet* 395 (issue 10225):664-666. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30373-1/fulltext?fbclid=IwAR1JJ0iPGzFmtFoaGO-T-OVUt8r6ttyYocb5fYqAEKGxGRTYzxNL-RKMpc](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30373-1/fulltext?fbclid=IwAR1JJ0iPGzFmtFoaGO-T-OVUt8r6ttyYocb5fYqAEKGxGRTYzxNL-RKMpc), acceso 12 de enero de 2021.
- HIDALGO GARCÍA M (2020). Las enfermedades infecciosas: el gran desafío de seguridad en el siglo XXI. En: *Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad*. Cuadernos de Estrategia 230. IEEE, Madrid, pp. 37-80. http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2020/Cuaderno_203.html, acceso 12 de enero de 2021.
- JANER TORRENS JD (2020). La aplicación de la cláusula derogatoria del Convenio Europeo de Derechos Humanos con motivo de la crisis sanitaria derivada del COVID 19. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 40, 28 pp. <http://www.reei.org/index.php/revista/num40/articulos/aplicacion-clausula-derogatoria-convenio-europeo-derechos-humanos-con-motivo-crisis-sanitaria-derivada-covid-19>, acceso 12 de enero de 2021.
- LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ ME (2018). Drones armados y el Derecho Internacional Humanitario. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 11 (julio-septiembre): 802-820.
- MANERO SALVADOR A (2020). La política comercial común de la Unión Europea y el Desarrollo Sostenible. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 24(66):603-627.
- MÁRQUEZ CARRASCO C, ORTEGA RAMÍREZ J (2020). La COVID-19 y los desafíos de la vigilancia digital para los derechos humanos: a propósito de la app DataCOVID prevista en la Orden Ministerial SND/29/2020, de 27 de marzo. *Revista de Bioética y Derecho* 50. <https://revistes.ub.edu/index.php/RBD/article/view/31377>, acceso 12 de enero de 2021.
- MARTÍN MARTÍNEZ MM (2020). Las restricciones a la libre circulación de personas en la UE durante la era COVID-19: hacia un futuro incierto. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* 22 (45):311-335.
- MCINTYRE O. *International Water Law and SDG 6: Mutually Reinforcing Paradigms*. En: French D, Kotze L (eds.). *Sustainable Development Goals: Law, Theory, and Implementation*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 173-200.

- MESSENGER G (2017). El rol de Derecho Internacional dentro del Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. *Revista Española de Derecho Internacional* 69(1):271-278.
- MOUNK Y (2018). El pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla. Paidós, Barcelona.
- NAVARRO SANZ B (2020). El impacto de la crisis de la COVID-19 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿un retroceso sin precedentes en la Agenda 2030? Documento de Opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos 78/2020, 1 de junio. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEO78_2020BEANAV_CovidODS.pdf, acceso 12 de enero de 2021.
- NEGRI S (2020). Borrowing from Multilateral Environmental Agreements to Strengthen the Effectiveness of the International Health Regulations (2005): Time for an IHR Compliance Committee? https://esil-sedi.eu/esil-newsletter-september-2020/#guest_editorial, acceso 12 de enero de 2021.
- OMS (2020). Resolución de la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS, 19 de mayo de 2020 (Documento A73/3, Respuesta a la COVID-19). https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-sp.pdf, acceso 12 de enero de 2021.
- ONU (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, acceso 12 de enero de 2021.
- PAVONE IR (2021). ESIL Reflections COVID-19 Series – Security Council Resolution 2532 (2020) on COVID-19 A Missed Opportunity?, vol. 9, n.º 5, 8 de febrero. <https://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2021/02/ESIL-Reflection-Pavone.pdf>, acceso 11 de febrero de 2021.
- PETIT DE GABRIEL E (2020). Una «prueba de estrés» para el estado de derecho: derogación, limitación y violación del CEDH en tiempo de pandemia. *Revista General de Derecho Europeo* 52, 44 pp.
- PONS RAFOLS X (2015). El brote del virus del ébola en África occidental como amenaza para la paz y seguridad internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional* 67(2):258-262.
- PONS RAFOLS X (2020). La COVID-19, la salud global y el Derecho Internacional: una primera aproximación de carácter institucional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 39. <http://www.reei.org/index.php/revista/num39/articulos/covid-19-salud-global-derecho-internacional-una-primeraproximoacion-caracter-institucional>, acceso 12 de enero de 2021.
- RAMUTSINDELA M, MICKLER D (2019). Global Goals and African Development. En: Ramutsindela M, Mickler D (eds.). *Africa and the Sustainable Development Goals*. Springer, Cham, pp. 2-8.
- SAINZ BORGO JC (2020). Los ODS en el marco de la pandemia. <https://www.youtube.com/watch?v=TK5G00pE7SA>, acceso 12 de enero de 2021.
- SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS, ANTÓNIO GUTERRES (2020a). Mensaje ante el Consejo de Seguridad (9 de abril). <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-09/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-covid-19-pandemic-delivered>, acceso 12 de enero de 2021.
- SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS, ANTÓNIO GUTERRES (2020b). Mensaje del 28 de mayo. Reunión de alto nivel sobre la Financiación al Desarrollo «Financiación al desarrollo en la era del COVID-19 y más allá». <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-05-28/secretary-generals-remarks-high-level-event-financing-for-development-scroll-down-for-french-version>, acceso 12 de enero de 2021.
- SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS, ANTÓNIO GUTERRES (2020c). Mensaje del 11 de junio. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-06-11/secretary-generals-remarks-the-virtual-high-level-meeting-of-rapid-technological-change-the-achievement-of-the-sustainable-development-goals-delivered>, acceso 12 de enero de 2021.
- SECURITY COUNCIL REPORT (2021). https://www.securitycouncilreport.org/?s=covid-19&post_type%5B%5D=monthly_forecast_new&post_type%5B%5D=research_reports&post_type%5B%5D=un_documents&post_type%5B%5D=working_methods&post_type%5B%5D=update_report&post_type%5B%5D=chronology&post_type%5B%5D=whatsinblue&x=0&y=0, acceso 12 de enero de 2021.

- TOEBES B (2020). States' Resilience to Future Health Emergencies: Connecting the Dots between Core Obligations and Core Capacities. *ESIL Reflections*, 11 de junio, vol. 9, n.º 2. <https://esil-sedi.eu/esil-reflection-states-resilience-to-future-health-emergencies-connecting-the-dots-between-core-obligations-and-core-capacities/>, acceso 12 de enero de 2021.
- TORRES CAZORLA MI (2018). A New Paradigm for the United Nations Security Council: The Relationship between Security and Health. En: Torres Cazorla MI, Sánchez Patrón JM (coords.). *Bioderecho Internacional: Derechos Humanos, Salud Pública y Medioambiente*. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 117-142.
- TORRES CAZORLA MI (2019). Emerging Legal Issues: A Bird's-Eye-View. *Estudios de Deusto* 67(2):87-102.
- TORRES CAZORLA MI (2020). Los derechos humanos hoy: evolución, revolución e involución. En: Pinto Fontanillo JA, Sánchez de la Torre A (eds.). *Los Derechos Humanos en el siglo XXI. En conmemoración del 70 Aniversario de la Declaración. Tomo IV*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Edisofer, Madrid, pp. 365-370.
- TSAGOURIAS N (2020). Malicious Cyber Operations against Health Infraestructure during the COVID-19 Pandemic and the Renvoi to Sovereignty in Cyberspace. *ESIL Reflections* 9(4). <https://esil-sedi.eu/esil-reflection-international-law-in-an-age-of-post/>, acceso 12 de enero de 2021.
- UNIVERSIDAD DE MÁLAGA. AULA DE MAYORES +55. <https://www.uma.es/aula-de-mayores/info/9768/matricula-aulademayores/>, acceso 12 de enero de 2021.
- VILLARREAL PA (2020). Pandemic Intrigue in Geneva: COVID-19 and the 73rd World Health Assembly. <https://www.ejiltalk.org/pandemic-intrigue-in-geneva-covid-19-and-the-73rd-world-health-assembly/>, acceso 12 de enero de 2021.
- ZWEIG S (2019). Magallanes. El hombre y su gesta. Traducido por J. Fernández, del original escrito en 1938, Capitán Swing, Madrid.

El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa?

The 2030 Agenda for Sustainable Development's legal value: a new regulatory trend?

Elena DÍAZ-GALÁN

elena.galan@urjc.es

Universidad Rey Juan Carlos Madrid

(España)

Resumen/Abstract

1. Introducción

2. El desarrollo sostenible y el derecho internacional

3. La Agenda 2030: más allá de los procedimientos habituales de creación de normas internacionales

4. La Agenda 2030 es el resultado de una evolución normativa singular

5. Especificidades en los destinatarios de las indicaciones normativas de la Agenda 2030

6. Conclusiones

7. Agradecimientos

8. Bibliografía

El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa?

The 2030 Agenda for Sustainable Development's legal value: a new regulatory trend?

Elena DÍAZ-GALÁN
elena.galan@urjc.es
Universidad Rey Juan Carlos Madrid
(España)

Citar como/cite as:

Díaz-Galán E (2022). El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa? Iberoamerican Journal of Development Studies 11(2):30-52.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.634

Resumen

La Agenda 2030 ha quedado recogida en instrumentos de alcance internacional que tienen su singularidad. La fuerza política de esta Agenda está fuera de toda duda. Sin embargo, conviene determinar su valor jurídico en función de los instrumentos que la acogen y del contenido que se le ha otorgado. Las relaciones entre la Agenda 2030 y el derecho internacional no son siempre pacíficas, puesto que conviene examinar los procedimientos de creación de normas internacionales a los que responde, la evolución normativa que ha experimentado y los destinatarios de las eventuales obligaciones que contiene. Con estos ingredientes, se realiza una aproximación jurídica al significado de la Agenda 2030 y, por ende, a su valor en el orden jurídico internacional. Lo relevante es determinar si esta Agenda, en función de las características que la definen, abre o, en su caso, consolida una nueva tendencia normativa en el derecho internacional.

Palabras clave: Agenda 2030, desarrollo sostenible, creación de normas, sociedad civil, Naciones Unidas.

Abstract

The 2030 Agenda is reflected in instruments of international scope that have their uniqueness. The political strength of this Agenda is unquestionable. However, its legal value should be determined in the light of instruments which collect it and the given content. Relation between the 2030 Agenda and international law is not always easy. In this sense, it is appropriate to examine the procedures for the creation of international norms, its normative evolution, and the addressees of any obligations contained therein. With these ingredients a legal approximation to the 2030 Agenda's meaning is made and, therefore, to its value in the international legal order. What is relevant is to determine whether this Agenda, based on the characteristics that define it, opens or, if applicable, consolidates a new normative trend in international law.

Keywords: 2030 Agenda, sustainable development, creating norms, civil society, United Nations.

1 Introducción

El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 70/1 titulada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» que, en verdad, acepta los resultados de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015 y, en particular, su Documento Final. En consecuencia, el contenido de la Agenda 2030 está incorporado simultáneamente: por una parte, en una declaración que emana de una conferencia internacional, siendo elaborada con la participación de 193 Estados y en la que contribuyeron la sociedad civil y otras partes interesadas, por lo que «la redacción del documento es histórica por su carácter participativo, ya que se han realizado más de cien consultas en países en desarrollo, además de otras consultas temáticas [...]».¹ En todo caso, es una declaración que no tiene necesariamente un carácter vinculante. Por otra parte, el contenido de la Agenda 2030 está integrado en un acto de una organización internacional, Naciones Unidas, adoptado dentro de las competencias de su Asamblea General previstas en los artículos 10 a 17 de la Carta de la Organización. La Resolución 70/1 tendrá, en consecuencia, un carácter recomendatorio. En los dos supuestos, todo conduce a que la Agenda 2030 tiene naturaleza político-jurídica, aceptando compromisos de carácter político y que, en su caso, podrían disponer de alguna eficacia jurídica, pero en modo alguno gozaría, *per se*, de carácter vinculante.

Los iniciales límites en la eficacia jurídica de la Declaración quedan oscurecidos; sin embargo, cuando se describe su importancia e impacto en la comunidad internacional, habiendo sido calificada de una Declaración histórica, de un verdadero hito, de un documento trascendente y cuantas otras expresiones apuntan en esta dirección. Desde luego, se ha querido destacar la considerable relevancia que ha tenido la adopción de la Agenda 2030. El secretario general de Naciones Unidas señaló en la Cumbre para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 que

hemos llegado a un momento decisivo para la historia de la humanidad. Los pueblos del mundo nos han pedido que alumbremos el camino hacia un futuro prometedor y lleno de oportunidades. Y los Estados Miembros han respondido con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La nueva Agenda es una promesa que los dirigentes hacen a las personas de todo el mundo (Naciones Unidas 2015).

Asimismo, en la Reunión plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General, del 25 de septiembre de 2015, el copresidente señor Rasmussen calificó la Cumbre como histórica, y la presidenta señora Grabar-Kitarović aseguró que «los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que tenemos ante nosotros no son simplemente otro capítulo en los procedimientos burocráticos de las Naciones Unidas», sino

1 Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20150925_MINISTERIO2.aspx.

que «constituyen el plan para nuestro desarrollo durante los próximos 15 años y posteriormente, son un marco y una herramienta para nuestro futuro mejor [...]» (A/70/PV. 4, pp. 1 y 6).

Los interminables y amplios halagos que ha recibido la Agenda 2030 son una constante desde su aprobación, por lo que no es posible reproducir todas las expresiones que destacan el valor supremo, la trascendencia y el significado histórico que se le atribuye. Pero, en términos jurídicos, la pregunta central es cuál es su verdadera naturaleza y su auténtico valor y, en especial, si este instrumento internacional tan trascendente políticamente abre o consolida alguna nueva tendencia normativa. La interpretación de la Agenda 2030 no es sencilla, en razón de los rasgos que la perfilan y, sobre todo, por su contenido, sin que se aclare si es una «realidad jurídica única» o simplemente engrosa la lista de Declaraciones, Programas y Planes de Acción que, desde hace bastante tiempo, vienen aprobando las conferencias y organizaciones internacionales.

2 **El desarrollo sostenible y el derecho internacional**

El desarrollo sostenible ha penetrado en el derecho internacional y será difícil que se desvanezca. Por ello, no es arriesgado decir que el concepto de desarrollo sostenible «ha adquirido el estatus de un estándar normativo en una variedad de vías y áreas» (Schrijver y Weiss 2004, p. XII). Precisamente, del detalle de este concepto se ocupa la Agenda 2030 como último y más articulado peldaño que llevaría a la consagración del principio estructural de desarrollo sostenible en el orden jurídico internacional. El concepto del desarrollo sostenible ha ido evolucionando rápidamente desde su concepción como un «concepto invocador positivo, quizás inspirador, pero meramente político», hasta llegar a ser «un principio que posee un núcleo jurídico ampliamente reconocido» (Schrijver y Weiss 2004, pp. XIII y XIV).

No obstante, algún sector de la doctrina científica todavía advierte precauciones, indecisiones y justificaciones a la hora de resaltar el valor y el significado jurídicos del desarrollo sostenible. Así, B. Simma apunta como «argumento algo controvertido» que los autores apuesten por que el principio de desarrollo sostenible «esté ampliamente respaldado y recogido en numerosos casos de la —práctica—, justificando su elevación al panteón del derecho internacional» (Schrijver y Weiss 2004, p. v). En la misma línea, Díaz se cuida de reconocer un valor plenamente jurídico a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y dice que estos «suponen una sobresaliente aportación al concepto de desarrollo sostenible» y que «prestan una visión de la realidad internacional que debe traducirse necesariamente en términos políticos y jurídicos» (Díaz 2016, p. 12).

Para Rodrigo, «el desarrollo sostenible no es una noción exclusivamente jurídica», aunque se deba analizar desde esta perspectiva, dejando entrever que su aplicación debe hacerse a través, sobre todo, de principios y reglas ya existentes en el derecho internacional; es decir, «para los juristas, el desafío del desarrollo demanda imaginación jurídica, talento operativo y responsabilidad social para que los principios, reglas, procedimientos e instituciones existentes o que se puedan crear proporcionen resultados más sostenibles» (Rodrigo 2015, pp. 13 y 10). En todo caso, este autor dedica un capítulo específico de su trabajo al desarrollo sostenible como concepto jurídico. En resumen, el desarrollo sostenible como concepto estaría incorporado en el derecho internacional; sin embargo, dos cuestiones distintas serían el valor que le corresponde en los instrumentos internacionales que lo recogen, y si se ha producido la plena consagración del principio de desarrollo sostenible como esencial del orden jurídico internacional. A estas dos cuestiones atiende el contenido de la Agenda 2030.

Aceptar el significado jurídico del desarrollo sostenible lleva a reconocer que los instrumentos que lo incorporan tendrían un cierto valor en el campo del derecho internacional y que no se limitan a establecer meros compromisos políticos. En especial, en relación con la Agenda 2030, se ha señalado que «es la evolución política pero, sobre todo, una evolución normativa del trabajo de la comunidad internacional [...], donde la Agenda 2030 se constituye en una clara evolución con valor normativo» (Sainz-Borgo 2020, p. 9). Desde luego, el camino para reconocer valor jurídico a los ODS se allana a partir de la adopción de la Resolución 70/1, en función de sus contenidos, el impacto que tiene la Agenda y la aceptación que ha recibido en la comunidad internacional. Ahora bien, también se podría aceptar con matices que, «a primera vista, todo hace pensar que el Derecho Internacional estaría ausente del logro de los ODS, puesto que los Estados tan solo asumen pautas de comportamiento, orientaciones, criterios de actuación, directrices y, en su caso, compromisos de naturaleza política» (Díaz y Jiménez 2017).

En resumen, caben interpretaciones contradictorias o con matices respecto a que la Agenda 2030 tenga repercusiones específicas en el ámbito jurídico. Así, se ha dicho que el modelo de gobernanza que impone esta Agenda «is marked by the detachedness from international legal system and weak institutional oversight arrangements that allow for much leeway for the Goals' interpretation and implementation [...]. Pero, también, se señala que «the universal applicability of the Agenda 2030, the inclusiveness of the process by which it was adopted, its emphasis on means of implementation and partnership, and high reporting and monitoring standards make scholars argue that the Agenda 2030 will have far-reaching implications not only in the normative but the legal realm» (Rabinovych 2020, p. 184). La conclusión para esta autora podría ser que el instrumento internacional que recoge la Agenda, pero, en

especial, el contenido que tiene, no contaría con un pleno valor jurídico, aunque las indicaciones que acoge podrían adquirir este valor a través de otros procedimientos más habituales de creación de normas internacionales.

Por lo tanto, no se debe descartar un enfoque de la Agenda 2030 desde la perspectiva del derecho internacional. Esta óptica es posible y necesaria. Así, los 17 ODS y las 169 metas «no emergieron ni se insertaron en un vacío normativo. Se fundamentan en el derecho y se ajustan a los compromisos existentes expresados en diversos acuerdos internacionales y en otros instrumentos de derecho blando», por lo que, «naturalmente, existe un nexo entre el derecho internacional y los ODS» (Kim 2016, p. 15). El instrumento que incorpora los propósitos de la Agenda 2030 tiene un claro sentido práctico y operativo; sin embargo, más pronto que tarde, un amplio logro de estos objetivos, y su aplicación, solo serán posibles mediante el recurso a principios y normas que conforman el ordenamiento jurídico internacional.

Incluso, aunque no se exprese un atento interés por el derecho internacional, la Resolución 70/1 repite, en varios pasajes, la necesidad de contar y cumplir con los acuerdos internacionales en determinadas materias. Se hace, por ejemplo, en el ODS 15, con cuya primera meta se pretende, «de aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales». Lo mismo sucede con la meta 10 del ODS 16, donde se insta a «garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales». Usualmente, estas referencias se hacen en relación con acuerdos internacionales que obligan a los Estados y, también, respetos de normas, que estarían destinadas a imponer obligaciones a actores no estatales, como sería fomentar «un sector empresarial dinámico y eficiente, protegiendo al mismo tiempo los derechos laborales y los requisitos sanitarios y ambientales de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes y otras iniciativas [...]» (A/RES/70/1).

En definitiva, no es estéril el esfuerzo destinado a comprobar el valor jurídico de la Agenda 2030, con independencia de la naturaleza y alcance de los instrumentos formales que la recogen. Las dudas que derivan del carácter pragmático y meramente operativo que tienen los objetivos y metas se disipan parcialmente en el párrafo 10 de la Resolución 70/1 que, evitando el empleo de términos como «aplicación» o «hacer efectivos», atestigua que la Agenda se inspira en instrumentos jurídicos esenciales de la comunidad internacional en la materia. Se reconoce, explícitamente, que «la nueva Agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las

Naciones Unidas, *incluido el pleno respeto del derecho internacional*». Además, se añade que «sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005». El propósito de abarcar los principales instrumentos internacionales que podrían repercutir en el desarrollo sostenible queda reflejado en el párrafo 11, al referir los resultados de «todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, que han establecido una base sólida para el desarrollo sostenible» (A/RES/70/1).

Más todavía, en la Resolución 70/1, se reconoce la adhesión de los Estados «al derecho internacional» y se pone de relieve que «la Agenda se implementará de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional» (A/RES/70/1). Sin embargo, estos postulados no aportan una completa tranquilidad, en relación con la función que debe desempeñar el derecho internacional, en el cumplimiento de los ODS puesto que, en ocasiones, da la impresión de que, en la elaboración de la Agenda 2030, se asentó la convicción de que «el derecho internacional [...] puede ser fundamental para que se produzcan cambios sociales, económicos y políticos, pero también puede constituir un obstáculo, muy difícil y tenaz» en esta labor (Fuentes 2002, p. 36).

3 La Agenda 2030: más allá de los procedimientos habituales de creación de normas internacionales

Habría que evitar analizar, al menos en profundidad, la naturaleza de los instrumentos que contienen la Agenda 2030, con base en los presupuestos tradicionales sobre el valor de los actos de las organizaciones internacionales y, en especial, de las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones (Castañeda 1970). Esto ha merecido una detallada y enriquecedora atención por parte de la doctrina científica; también la española (Garzón 1973, Roldán 1990). Asimismo, no corresponde ahora determinar el valor jurídico de las declaraciones, decisiones y programas de acción que se adoptan en las conferencias internacionales. Tampoco procedería esgrimir la relación que pudiera existir entre la Agenda 2030 y los procedimientos habituales de creación de normas internacionales: costumbre y tratados, para derivar, en su caso, el significado de la Resolución 70/1 como componente esencial de la *opinio iuris*, en normas de carácter consuetudinario. Esto ha sido abordado por la jurisprudencia internacional en asuntos relevantes. Ahora bastaría anotar, a estos efectos, cómo en el proyecto de conclusiones sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario, la

Comisión de Derecho Internacional (CDI) decía que «las formas de prueba de la aceptación como derecho (*opinio iuris*) comprenden, sin reducirse a ello [...], el comportamiento en relación con las resoluciones aprobadas por una organización internacional o en una conferencia intergubernamental» (A/73/10, p. 130).

En principio, la Resolución 70/1 entraría en la categoría de resoluciones recomendatorias de una organización internacional y estas «constituyen en realidad un tipo de *soft law* y tienen, por tanto, un valor esencialmente político y diplomático» (Gutiérrez y Cervell 2008, p. 258). Si la Resolución 70/1 se traduce únicamente en normas convencionales y/o consuetudinarias, en nada se distinguiría de otras declaraciones y resoluciones de organizaciones internacionales cuyos contenidos han sido recogidos en tratados internacionales o se han incorporado como parte de la costumbre internacional. Esto puede suceder, ciertamente, porque no sería extraño que las indicaciones de la Agenda 2030 den lugar a la celebración de acuerdos internacionales en determinadas materias. En otras palabras, la Resolución 70/1 no es un obstáculo para que los Objetivos y Metas del Desarrollo Sostenible se logren por las vías y medios más pertinentes, entre los que no cabe excluir los procedimientos tradicionales de creación de normas internacionales. Pero la cuestión que dilucidar es otra, es decir, si esta resolución y su contenido albergan un valor jurídico singular más allá de su eventual plasmación en estos procedimientos y, con ello, si, en virtud de los rasgos que la definen, tendría eficacia jurídica autónoma.

En general, la Resolución 70/1 no abriría ninguna nueva tendencia normativa y debería ser catalogada como una simple recomendación de la Asamblea General de Naciones Unidas, siendo así que la «recomendación es un acto desprovisto de efectos obligatorios» (Quoc 2002, p. 378). Lo que sucede, sin embargo, es que la Agenda 2030 incorpora otras características, pero también desborda los análisis habituales sobre su obligatoriedad, puesto que se elaboró como un instrumento parcialmente sistemático, aunque algo desordenado, donde se detallan múltiples sectores del ordenamiento jurídico internacional. En verdad, la Agenda 2030 se podría calificar como instrumento-síntesis en el campo del desarrollo sostenible, puesto que este concepto, asimismo, se puede concebir como la expresión de un derecho-síntesis. Lo ha dicho C. R. Fernández, recogiendo el pensamiento de F. García Amador, «un derecho síntesis de un conjunto de derechos humanos» (Fernández 2016, p. 56). Pues bien, la Resolución que incorpora la Agenda 2030 representaría un documento-síntesis de ámbitos prioritarios y sectores esenciales del derecho internacional relacionados con el desarrollo sostenible.

En consecuencia, lo apropiado es desgranar los principales rasgos que permitan asegurar que el instrumento que incorpora la Agenda 2030 es la expresión de un texto con un valor especial o singular en el orden internacional, que está dotado de ciertas

peculiaridades y que consagra una línea de actuación de la comunidad internacional que se inicia, esencialmente, en el decenio de los noventa del pasado siglo, tendente a aprobar declaraciones que emanan de conferencias internacionales y que gozan de notas que las diferencian de otros actos políticos y normativos. Seguramente, no es posible resolver plenamente el enigma sobre la definición jurídica de este instrumento sobre los ODS, pero sí es factible apuntar las principales características que lo perfilan en términos jurídicos. Se abre, así, el camino para concebir que la Agenda 2030 podría consolidar una nueva tendencia normativa en el derecho internacional, sin que ello implicara que da nacimiento a un nuevo procedimiento de creación de normas.

La Resolución 70/1 y el documento final de la Conferencia de 2015 anidan un contenido especial y así ha sido constatado por la doctrina científica. Se ha dicho que la Agenda 2030 pertenece a ese vasto panorama de resoluciones y declaraciones de las Naciones Unidas, constituido por instrumentos de carácter no vinculante, pero que «might trigger a profound change in the way this powerful concept is understood in legal circles» (Piselli 2016); es decir, un instrumento internacional que gozaría de especial valor, capaz de modificar la percepción tradicional de la labor de Naciones Unidas en su contribución a las normas internacionales, puesto que «the 2030 Agenda interacts with principles of international law by substantially framing its value-driven parts» (Werther-Pietsch 2018, p. 18). Para ir más allá, se podría extraer que dispone de un vigor normativo particular para la conformación de principios y normas del derecho internacional.

Desde otro punto de vista, se ha dicho que «la Agenda 2030 crea un espacio normativo que está afianzado sobre la base de obligaciones firmemente preexistentes y sobre ellas avanza en la consolidación de nuevos objetivos, que en gran medida son elaboraciones o perfeccionamiento de metas inicialmente previstas» (Sainz-Borgo 2020, pp. 19 y 20). Aunque fuera así, las técnicas políticas y normativas que emplea la Agenda 2030 proporcionan un panorama que se aleja de los postulados tradicionales de creación y aplicación de normas internacionales, hasta el punto de que «el seguimiento que se da a los avances en los ODS no concuerda con la filosofía del Derecho internacional» (Fernández 2016, p. 73). Esto podría ser interpretado como la aparición de nuevos paradigmas normativos.

Sin querer ser irreverente con las categorías del sistema normativo internacional, la Resolución 70/1 sería, en esta perspectiva, una especie de instrumento de codificación y desarrollo progresivo. La peculiaridad radicaría, entonces, en que esta función la cumpliría un mero acto de una organización internacional, donde se recoge el documento final de una conferencia internacional y que afectaría, principalmente, aunque siempre de modo parcial, a tres sectores esenciales del derecho internacional: el sistema económico inter-

nacional, los derechos humanos y el medio ambiente. En el caso de aceptar que la Agenda 2030 cristaliza el principio estructural de desarrollo sostenible en el derecho internacional, la configuración de este principio, y de algunas normas esenciales que lo acompañan, habrían quedado plasmados en un acto de codificación y desarrollo progresivo, que no sería un tratado.

Desde ahí, es posible realizar también alguna aproximación sobre la aplicación, a pesar de que «la Agenda 2030 debe aplicarse de manera compatible con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional» (A/HRC/34/25, p. 2, párr. 5); sin embargo, el rumbo que traza esta Agenda tiene sus peculiaridades en el marco normativo internacional, tanto en lo relativo a la elaboración como a la aplicación. La Agenda obliga a Naciones Unidas, los Estados y otros actores de las relaciones internacionales que acuerden o modifiquen los mecanismos mediante los que habitualmente actúan para el logro de los compromisos internacionales, pero, también, «muestra el potencial para innovar y concretar las declaraciones de principios» (Piselli 2016) de otros instrumentos internacionales. Mediante compromisos que, a las claras, tienen un carácter meramente político, se apuntalan metas medibles, mesurables y específicas que harán pensar, indiciariamente, en la existencia de obligaciones precisas.

Desde esta concepción surgen dos interrogantes: la primera, se debería saber si «¿es probable que el derecho internacional es útil para implementar los ODS de manera integrada?» (Kim 2016, p. 15) y la segunda, si la Agenda 2030 prescinde realmente de los procedimientos clásicos del derecho internacional, puesto que dispone de otros mecanismos más pragmáticos para el logro de sus propósitos. En cualquier caso, la Agenda aporta un sinfín de peculiaridades, sobre todo, si se acepta que está «separada del sistema jurídico internacional», a pesar de que se hayan detectado los principales ejes de conexión y hayan sido bien explicitados (Rabinovych 2020). Por lo menos, habría que aceptar, siguiendo el pensamiento del secretario general de Naciones Unidas, aunque él se refiere exclusivamente al campo de los derechos humanos, que «los Objetivos de Desarrollo Sostenible no están formulados explícitamente en el lenguaje» del derecho internacional (A/HRC/34/25, 14 de diciembre de 2016, p. 3, párr. 8).

Por todo, es urgente realizar un análisis más profundo sobre las divergencias y coherencias entre las precisiones de la Agenda 2030 y las normas del derecho internacional, algo que el secretario general apuntó en relación con al ámbito indicado. Para él,

al aplicar la Agenda 2030 es preciso anticipar y prevenir los riesgos de discrepancias y efectos imprevistos. Al mismo tiempo, se ha reconocido que, pese a su elevado grado de convergencia, los derechos económicos, sociales y culturales tienen un alcance mucho mayor que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y que en cada uno de los Objetivos entran en juego múltiples derechos humanos.

Con ello, llega a la conclusión de que «abordar la aplicación de los Objetivos desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales contribuye a reforzar la naturaleza integrada e interrelacionada de los Objetivos y la necesidad de garantizar la adopción de un enfoque coherente y coordinado para su aplicación» (A/HRC/34/25, pp. 4-5, párr. 14). Una labor similar se podría hacer en relación con las normas sobre la protección internacional del medio ambiente y sobre las reglas que rigen en el derecho internacional económico en lo relativo al desarrollo.

4

La Agenda 2030 es el resultado de una evolución normativa singular

Una característica esencial que define la Agenda 2030 está en que es el resultado de una larga y meditada evolución en la que se persigue como propósito vital incorporar, en el catálogo de los principios estructurales del orden internacional, el desarrollo sostenible y, con ello, acuñar un concepto único e integrado de desarrollo sostenible. La comunidad internacional advierte, a partir del decenio de los noventa del pasado siglo, el valor que representa el desarrollo y, también, las dificultades para su consagración jurídica, sobre todo, los obstáculos para encontrar plasmaciones normativas que tuvieran efectivo alcance jurídico. Las dificultades eran, al menos, de dos tipos: una definición aceptada generalmente de «desarrollo sostenible» y la instauración de mecanismos expeditos que dieran eficacia a las consecuencias que se derivarían de esa definición. Pero, también, había que conjugar en un único concepto, en particular, dos realidades jurídicas complementarias que habían seguido, durante largo tiempo, caminos jurídicos diferentes (Fuentes 2002): el derecho al desarrollo y la protección internacional del medio ambiente, integrando el primero dos escisiones traducidas en el desarrollo económico y en el desarrollo social. Esto explica que se iniciara el camino para que el concepto de «desarrollo sostenible» y las normas que lo acompañan agruparan todas estas circunstancias que tenían plasmaciones jurídicas bastante diferentes. Por ello, en la actualidad, se acepta sin discusión que este nuevo concepto abriga tres dimensiones: la económica, la social y la medioambiental.

Aclarar todo esto resulta difícil, porque el desorden y la confusión normativa están en las entrañas de la Agenda 2030. No debe extrañar, entonces, que se diga que «represents the *sui generis* creature in the global governance domain that reconciles superficially controversial characteristics: detachedness from international law and multifaceted substantial links to it; comprehensive substance, non-binding nature and weak institutional arrangements as well as the focus on the means of implementation and extensive

national leeway to implement the Goals» (Rabinovych 2020, p. 186); en esencia, todo un espacio jurídico repleto de anomalías o de incertidumbres, que afectan a los procedimientos de creación de normas en el derecho internacional y, también, a los mecanismos para la aplicación de estas normas.

El principio de desarrollo sostenible y el propio concepto son expresiones de una complicada realidad a la luz de la evolución en el derecho internacional; es decir, esta evolución «demuestra dos realidades: primera, el desarrollo sostenible es una “noción acumulativa” que se ha ido enriqueciendo con componentes políticos, sociales y normativos a lo largo del tiempo [...]. Segunda, el desarrollo sostenible es una “noción dependiente” que precisa de la existencia de ciertos principios del orden internacional para que produzca determinados efectos jurídicos», lo que lleva a la conclusión de que «el desarrollo sostenible carece de autonomía en muchos ámbitos y solo despliega efectos por la presencia simultánea de principios que regulan las diferentes materias de las que se ocupa» (Díaz y Jiménez 2017, p. 17).

Cabría añadir, incluso, la existencia de una «evolución separada» de los distintos componentes normativos que, en la actualidad, integran el desarrollo sostenible. La protección internacional del medio ambiente asomó como principio esencial del derecho internacional, sin que llegara a su plena cristalización, y las reglas del derecho internacional económico en materia de desarrollo tampoco lograron conformar principio fundamental alguno. Únicamente la protección internacional de los derechos humanos pudo penetrar en el Olimpo de los principios estructurales, eso sí, sin quedar asegurada la eficacia de estos derechos, sobre todo los de contenido social. En los dos primeros ámbitos, se puede apreciar nítidamente:

– Por de pronto, «la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en junio de 1972, fue el evento que convirtió al medio ambiente en un tema de relevancia a nivel internacional», siendo así que «la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y sus Principios formaron el primer cuerpo de una “legislación blanda” para cuestiones internacionales relativas al medio ambiente» (Declaración Estocolmo). Pues bien, en esta Declaración, se revela que su primordial preocupación es preservar y proteger el medio ambiente, según los Principios 1 y 2. Así, se dispone «la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras» y se asegura que «los recursos naturales de la tierra, incluyendo el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga» (Declaración Estocolmo). La vinculación que establece este instrumento entre medio ambiente y desarrollo siempre se acomoda sobre la base de que son

dos realidades distintas, aunque resulten complementarias para el logro de los propósitos de la Declaración.

En síntesis, la concepción básica de esta Declaración es que el medio ambiente es un valor y un principio autónomo, de contenido y alcance distinto al valor y principio de desarrollo. La búsqueda de la protección del medio ambiente como principio estructural del orden jurídico internacional, ante el fracaso en lograr una consagración autónoma, está quizás en el origen de situarlo en el contexto del principio sobre protección internacional de los derechos humanos, de tal manera que «la mayoría de los autores que sostienen la existencia» de un derecho humano al medio ambiente «encuentran su formulación en el Principio 1 de la Declaración de Estocolmo Sobre Medio Humano de 1972» (Vera 1994, p. 134). Sin embargo, la Agenda 2030, curiosamente, desconoce esta Declaración como antecedente del desarrollo sostenible.

La Declaración sobre el derecho al desarrollo, de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 4 de diciembre de 1986, incorporada en la Resolución 41/128, es todavía mucho más clara en la defensa de este postulado. Así es: no establece vinculación alguna entre desarrollo y protección del medio ambiente. En el Preámbulo, se concibe el desarrollo como «un proceso global económico, social, cultural y político», sin incluir una dimensión medioambiental que, además, no aparece explicitada a lo largo de toda la Declaración. En concreto, se busca hacer efectivo el derecho al desarrollo en el contexto de la protección internacional de los derechos humanos y se agrupan dos dimensiones del desarrollo: la económica, puesto que «los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional» (artículo 3.3); y la social, debiéndose hacer «todas las reformas [...] sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales» (artículo 8.1). En este caso, se reitera que el objetivo es alcanzar un desarrollo económico y social y, si se quiere, también político y cultural pero, en ningún caso, de tipo medioambiental. Ahora bien, la Agenda 2030 sí que recoge esta Declaración como antecedente del desarrollo sostenible. En cualquier caso, el derecho al desarrollo siguió durante largo tiempo su propio camino, buscando obtener reconocimiento como principio autónomo del derecho internacional, aunque las dificultades hicieran que se vinculase también al principio estructural relativo a la protección internacional de los derechos humanos, como ha reiterado la doctrina científica, también la española (Gros 1980, Gómez 1999, Chueca 2004).

La Resolución 70/1 no sería el primer instrumento internacional que proclama el principio de desarrollo sostenible, pero es el más trascendental. En esta Resolución, los principios de desarrollo y de protección internacional del medio ambiente confluyen definitivamente para consolidar un único principio estructural del orden jurídico internacional que, probablemente, haya cristalizado con la adopción de la Agenda 2030. Aunque, en la Declaración de Río so-

bre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, se acuña el concepto, en la escena internacional, se sigue poniendo el énfasis, sin embargo, en la protección del medio ambiente; todo ello, a pesar de que se proponga, en el Preámbulo, que «se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial», se incorpore la necesidad de promover «un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico» (Principio 12) y se haga una mención específica a la erradicación de la pobreza (Principio 5). En este período, el medio ambiente y el desarrollo, por separado, todavía serían sendas distintas que debe transitar la comunidad internacional y solo cabe predicar que «la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables» (Principio 25). Incluso, en la Declaración del Milenio, de 2000, apenas se insiste en la noción de desarrollo sostenible, aunque es verdad que se acoge el «apoyo a los principios del desarrollo sostenible», pero se señala aún como principal idea-fuerza promover la «lucha por el desarrollo de todos los pueblos del mundo» (A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000).

La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, de 2002 y, sobre todo, el Documento final de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Río, de 2012, serán especialmente los instrumentos que afiancen el concepto de desarrollo sostenible en el orden internacional y que permitan situarlo en el ámbito jurídico. Pero todas estas etapas representan, en realidad, logros parciales tendentes a situar el desarrollo sostenible entre las prioridades de la comunidad internacional. Lo más peculiar y característico de la Agenda 2030 será canonizar finalmente este concepto y apuntar específicamente los Objetivos y Metas que se persiguen. En esta, no hay jurídicamente desarrollo si este no es sostenible y, por ello, los aspectos económicos, sociales y medioambientales se conciben como dimensiones concretas.

Con este prisma, la aprobación de la Agenda 2030 no es el simple resultado de la lógica evolución en materia de desarrollo sostenible. Representaría un salto cualitativo, porque argamasa y articula los ingredientes de un concepto jurídico y caracteriza un principio esencial que podría ser colocado, a partir de entonces, en la lista de los escasos principios estructurales del orden jurídico internacional. Pero una probable debilidad de la Agenda 2030 radicaría, precisamente, en una de sus virtudes; es decir, tener un contenido tan específico y disponer de un alcance tan fragmentado e incoherente. En cualquier caso, la sólida voluntad de situar la Resolución 70/1 entre aquellos textos que consagran principios, en este caso el principio de desarrollo sostenible, se advierte en los denodados esfuerzos por vincularlo a los valores que sustentan los principios bien asentados del orden internacional. Así se reconoce, por ejemplo, que «no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible»; se apremia para «eliminar los

obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente»; se resalta la cooperación internacional entre los valores que dan sustento a las Naciones Unidas, y se imagina «un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos» (A/RES/70/1).

La principal aportación de la Agenda 2030 sería, entonces, el avance que supone aunar en un solo concepto tres dimensiones que recogen distintos sectores normativos del derecho internacional, y apostar por un único principio estructural que abrigue los principios en formación del desarrollo y la protección internacional del medio ambiente; de ahí que sería ingenuo decir que la Resolución 70/1 solo contiene una declaración recomendatoria. Más bien, podría ser un instrumento jurídico constitutivo de un principio esencial del derecho internacional; en otras palabras, un instrumento internacional de envoltura bastante débil que acoge un contenido robusto en términos jurídicos. Esta posición sería cándida, sin reconocer que la ambición que satisface la Resolución estaría en el origen y sería el germen, al mismo tiempo, de la erosión del principio de desarrollo sostenible. Por lo menos, como se ha dicho, «las diversas dimensiones del desarrollo sostenible ayudan a configurar un principio estructural pero [...] pueden debilitar el significado, contenido y alcance del principio» (Díaz y Jiménez 2017, p. 9).

5 **Especificidades en los destinatarios de las indicaciones normativas de la Agenda 2030**

Un rasgo que define la Agenda 2030 son los destinatarios, como obligados, de las indicaciones normativas y los compromisos políticos de este instrumento internacional. La redacción de la Resolución 70/1 no está pensada para que queden cubiertos solo los Estados y las organizaciones internacionales, sino también otros actores no estatales que participan en asuntos que conciernen a la comunidad internacional. La ampliación respecto a los titulares de eventuales obligaciones internacionales sería una de las principales características, y positivas, que perfilan la Agenda, aunque esta circunstancia haya sido vista con algún temor por la doctrina científica. Así, se apunta que un «elemento preocupante para el desarrollo sostenible y los derechos humanos, es el fenómeno de la privatización que ha conducido asimismo a cambiar el papel de los sujetos de derecho internacional y de los actores de la sociedad internacional», llegándose a decir que «muchos de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible pueden realizarse si las empresas y otros actores contribuyen a ello» (Fernández 2016, p. 74).

La Agenda 2030 no sería el primer instrumento internacional que da cabida a la participación de actores no estatales, aunque su singularidad radique en el enfoque tan destacado que hace de esta cuestión. Por ello, es verdad que «en el marco de la consecución [...] la participación de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental. Las ONG, movimientos sociales, plataformas, sindicatos y otras organizaciones tienen un papel protagonista en una agenda internacional de desarrollo sostenible que requiere del compromiso de todos los actores del planeta» (Red Española del Pacto Mundial 2019, p. 7). La intensidad con la que se requiere la participación de otros actores no estatales (Rosales 2015, Hormecheas *et al.* 2020, Marín y Trejos 2019) sería un rasgo que distingue la Resolución 70/1 de otras Declaraciones de Naciones Unidas, sobre todo, cuando su misión es plasmar, y dar contenido definitivo, al principio estructural de desarrollo sostenible en el orden internacional.

De nuevo, el lenguaje de la Resolución se aleja del empleado con más frecuencia en Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales. Desde luego, el relato es poco ajustado al que utilizan los tratados internacionales, cuando perfilan un principio esencial e imponen obligaciones específicas. El principio de desarrollo sostenible adquiere así una naturaleza singular, si se tradujera completamente a términos estrictamente jurídicos, puesto que los destinatarios de las eventuales obligaciones serían, además de los Estados y de las organizaciones internacionales, toda una amplia gama de actores internacionales que, en función de cada Objetivo y Meta, se vieran afectados por las indicaciones normativas de la Agenda 2030. La incidencia real en la Agenda 2030 del comportamiento de otros actores de la sociedad internacional se puede apreciar en tres niveles:

– La aprobación del contenido de la Agenda 2030 se debe, formalmente, al comportamiento de los Estados en una conferencia internacional intergubernamental y a la decisión de un órgano de una organización internacional. Pero ese contenido proviene, asimismo, de postulados propuestos por sectores de la sociedad civil. Así, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció la celebración de la Conferencia Internacional sobre el Desarrollo Sostenible de 2015, señaló, sin ambages, que esta Cumbre es «una oportunidad histórica y sin precedentes para que *los países y los ciudadanos del mundo* decidan conjuntamente los caminos que deben emprender para mejorar la vida de las personas, dondequiera que vivan» (OMS 2021). Se ha reiterado que la elaboración de la Agenda dimana también de la pertinente contribución de la sociedad civil; en especial, todo el recorrido que llevó a «la adopción de los ODS a través de Naciones Unidas» fue un «proceso liderado por los Estados miembros con la sociedad civil» (Kim 2016, p. 16). Lo reconoce la propia Resolución 70/1 al decir que «los Objetivos y las metas son el resultado de más de dos años de un intenso proceso de consultas públicas y de interacción con la sociedad civil

y otras partes interesadas en todo el mundo [...]» (A/RES/70/1 y López-Jacoiste 2019).

– El aspecto clave consiste en determinar quiénes son los destinatarios de las indicaciones y compromisos que derivan de la Agenda 2030. La concepción de la Resolución 70/1 es de gran amplitud. Los Estados y las organizaciones internacionales están señalados, directa e indirectamente, como destinatarios de las obligaciones, lo que se adecua a los criterios habituales del derecho internacional. Pero, asimismo, otros actores no estatales, en función de los contenidos específicos de los compromisos, serán también destinatarios de las obligaciones. La Resolución 70/1 se esfuerza en subrayar esta circunstancia. En el párrafo 52, no se tiene empacho en recordar que la Carta de Naciones Unidas comienza con la expresión «los pueblos», siendo así que son estos «quienes emprendemos el camino hacia 2030. En nuestro viaje nos acompañarán los gobiernos, así como los parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil, las empresas y el sector privado, la comunidad científica y académica y toda la población» (A/RES/70/1). Estas expresiones ponen de manifiesto la voluntad de asegurar una plena participación en el cumplimiento de los ODS. Los destinatarios de los compromisos, por activa y por pasiva, sobrepasan los presupuestos tradicionales de las reglas jurídicas que obligan usualmente a Estados, organizaciones internacionales, pueblos e individuos. En este caso, se proyectan con intensidad sobre otros sectores de la sociedad civil; en particular, las empresas tienen un lugar primordial, siguiendo el camino trazado por otros instrumentos internacionales, como los Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos (Fernández y López-Jacoiste 2018).

– Una nota característica de la Agenda 2030 es que su aplicación no se deja exclusivamente en manos de los Estados ni de la labor de las organizaciones internacionales, como es habitual en los instrumentos internacionales. Los encargados de cumplir los compromisos de desarrollo sostenible son todos aquellos entes que tengan relevancia en esta materia. En la Resolución 70/1, se dice que «este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración». En dicha línea, se precisa que la Alianza «facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizando todos los recursos disponibles» (A/RES/70/1).

A partir de ahí, se insiste en que todas las organizaciones de la sociedad civil están implicadas en el cumplimiento de los ODS y se desborda el marco habitual de cumplimiento de los compromisos internacionales, generando una brecha entre la teoría y la práctica asiduas del derecho internacional. Sería probable que esta concepción tan amplia de los destinatarios de los compromisos se

deba a que, de antemano, estos deban interpretarse como promesas políticas, sin que dispongan de una pizca de obligación jurídica. Los ODS, en sí mismos, son «objetivos políticos, y no normas jurídicas», aunque «la sustancia que reflejan [...] y el proceso y la forma en que fueron adoptados indican que al menos algunos ODS o metas pueden calificarse como reglas blandas» y, en todo caso, «se establecieron y se implementarán de una manera que sea consistente con los derechos y obligaciones de los Estados de derecho internacional» (Kim 2016, p. 16).

El escenario que dibuja la Agenda 2030 respecto a la amplia participación de todos los actores de la sociedad internacional se aprecia, en particular, en dos circunstancias que recoge la Resolución 70/1: la primera es que, entre las cinco «esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta», la última se refiere explícitamente a las Alianzas, augurando la implementación de esta Agenda mediante una Alianza «con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas»; la segunda es que se destina un ODS específico a revitalizar la Alianza Mundial al que se le otorga, y así se dice «la misma importancia que los otros Objetivos y metas», pese a que este Objetivo tenga, sin duda, unos rasgos especialmente singulares (A/RES/70/1).

En el diseño, se traza una amplia participación de todos los actores de la sociedad internacional en la Agenda 2030, pero no se elude la impresión de que se intentan ahuyentar las consecuencias que se derivarían si se aceptasen los criterios propios de la responsabilidad internacional y, con ello, se trata de impedir la aplicación de las normas que la regulan, al menos para los actores no estatales. Aunque se acepte que «la sociedad civil se ha convertido en un actor clave en el cumplimiento de los ODS y las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a focalizar sus esfuerzos e iniciativas en la implementación de la Agenda 2030» (Marzano 2017, p. 73), la redacción de la Resolución 70/1 repugna el establecimiento de obligaciones jurídicas específicas y precisas, por la convicción de que no hay mecanismos internacionales útiles que hagan posible la eventual exigencia de responsabilidad internacional; por lo que, en este terreno, la principal vía para que los ODS queden insertos como obligaciones internacionales sería mediante la traducción de los compromisos políticos en reglas jurídicas a través de la costumbre o su incorporación en tratados.

Ahora bien, la sosegada lectura de la Resolución 70/1 permite apuntar dos datos que vinculan la Agenda 2030 con el derecho internacional en relación con los destinatarios de los compromisos: primero, la Agenda proporciona una base sólida para alegar el concepto de desarrollo sostenible ante órganos y tribunales internacionales por los Estados y por particulares por lo que, con independencia del estatus legal que tenga esta Agenda, «sería razonable concluir que el concepto de desarrollo sostenible tiene consecuencias legales prácticas» (Kim 2016, p. 21); segundo, el

cumplimiento de los ODS tendrá lugar, habitualmente, a través de la participación de los ordenamientos jurídicos internos. La amplia retahíla de programas, prioridades, políticas, agendas, estrategias, planes y medidas nacionales de todo tipo que anuncia la Resolución 70/1 solo sería eficaz si estas medidas se plasman, definitivamente, en normas internas. Por ello, se menciona en ocasiones la necesidad de promover y aplicar leyes para el logro de metas concretas. Así lo ha entendido, por ejemplo, el Gobierno español en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, de 2018 (Pedrajas Herrero 2014). El carácter detallado y pormenorizado de los ODS y las metas hace que, muchas veces, las indicaciones que proporciona la Agenda 2030 únicamente se puedan hacer realidad mediante la intervención de los poderes estatales en el interior de cada Estado.

Sería suficiente elegir dos pasajes de la Resolución 70/1 en el caso de la erradicación de la pobreza como primer y fundamental de los ODS (Díaz 2018), para comprobar que un acto de Naciones Unidas de carácter recomendatorio encarna estas realidades. La Agenda 2030 parte del reconocimiento de que erradicar «la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo». Pero, al mismo tiempo, en la Meta 1 del ODS1, se recoge el compromiso, de aquí a 2030, de «erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema [...]» (A/RES/70/1), señalando con precisión un plazo, quiénes son los afectados y la cantidad de la que se debe disponer una persona para dar por extirpada la pobreza extrema en el planeta. Las resoluciones de la Asamblea General de Naciones no tienen, habitualmente, un contenido así, siendo lo común que este tipo de compromisos tan detallados, precisos y pormenorizados se hagan efectivos por los Estados mediante la elaboración de políticas y la adopción de normas internas.

En resumen, la Resolución 70/1 encumbra a todos los actores de la sociedad internacional en la tarea de dar cumplimiento a los ODS. Esto le otorga rasgos característicos respecto a los procedimientos de aplicación de normas internacionales, al darse prioridad a la labor de las legislaciones nacionales. La aplicación concreta de los Objetivos y Metas debe ser compatible con el derecho internacional que, sin embargo, todavía no dispone de mecanismos eficaces para exigir responsabilidad a los actores no estatales.

6 Conclusiones

La evolución que configura el desarrollo sostenible como noción jurídica ha sido rápida y, además, todo apunta a que este concepto tiene vocación de pervivencia en el orden jurídico internacional. Esta evolución se caracteriza, sin embargo, por la

elaboración de instrumentos de alcance recomendatorio que, habitualmente, se han limitado a recoger compromisos de contenido político. Ahora bien, el punto final de esta evolución, representada por la adopción de la Resolución 70/1, permite reflexionar en torno a su valor jurídico y, en consecuencia, el significado jurídico del contenido de la Agenda 2030. En perspectiva formal, la Resolución 70/1 es un acto de una organización internacional que carece de toda fuerza vinculante, aunque su contenido, o parte de él, podría adquirirlo mediante la cristalización en normas de carácter consuetudinario o a través de la incorporación en tratados internacionales.

Pero esta explicación es insuficiente para comprender el significado, contenido y alcance y, sobre todo, los efectos tangibles de la Agenda 2030 en el derecho internacional. Por de pronto, la Agenda pretende consagrarse definitivamente el principio estructural del orden internacional sobre desarrollo sostenible y, por lo tanto, no se limita a enumerar una serie de compromisos precisos y detallados en la materia. Por esto, no se debe catalogar como una resolución recomendatoria más de las muchas que se aprueban en Naciones Unidas, puesto que dispone de un carácter y valor especiales y un significado singular; también porque esgrime una firme y sólida posición en el proceso de cristalización del principio esencial de desarrollo sostenible.

Las expresiones de la Resolución que establecen el nexo entre el derecho internacional y la Agenda 2030 serían suficientes para sostener que esta no es extraña al sistema jurídico internacional y, al cabo, que su efectiva y plena aplicación será posible acudiendo a mecanismos propios de este ordenamiento. Pero, en verdad, la Agenda 2030 está adornada de características propias y singulares; en particular, la sistemática singular de la Declaración, el lenguaje peculiar empleado, la específica precisión de los compromisos que promueve, la naturaleza particular de los destinatarios de estos compromisos y los principios en los que se inspira. Entre otros, estos serían algunos de los rasgos que permiten asegurar que la Resolución 70/1 encarna un instrumento internacional peculiar que, necesariamente, debe tener trascendencia jurídica.

La Agenda 2030 no impone nuevos procedimientos de creación de normas internacionales, pero sí profundiza en una nueva tendencia normativa en la que los Estados parecen que están dispuestos a alejarse de los tratados internacionales, al regular aspectos de la vida internacional que afectan a intereses fundamentales de la comunidad internacional, bien con un carácter parcial o, como es el caso de la Resolución 70/1, bien cuando se ven implicados sectores esenciales de la realidad internacional, como la conservación y preservación del planeta, la defensa de los derechos humanos de contenido social o la regulación de las relaciones económicas en términos de desarrollo. A partir del decenio de los noventa del siglo XX, comenzó, sobre todo, la práctica de celebrar destacadas

conferencias internacionales y se dio cabida a instrumentos y mecanismos con capacidad normativa, a pesar de que, en la mayoría de los casos, produjeran compromisos meramente políticos y, a lo sumo, orientaciones, indicaciones o pautas de conducta. La Agenda 2030 debería situarse en este contexto. Pero, en función de las materias que aborda y el modo en que lo hace, acopia singularidades que deberían ser tenidas en cuenta por el derecho internacional. La Resolución 70/1 confirma, al menos, una nueva técnica normativa; todo sin tener que reiterar, una vez más, el argumento de que la Agenda y los ODS han recibido un impresionante respaldo y aceptación por parte de todos los actores que integran la comunidad internacional y que los ODS y las Metas se han constituido en puntos de referencia del comportamiento de los Estados en las relaciones internacionales, de las organizaciones internacionales, de las políticas y comportamientos de los Estados en el plano nacional y de los actores no estatales.

7 **Agradecimientos**

Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto nacional de investigación «ODS, derechos humanos y Derecho Internacional» (PGC2018-095805-B-I00).

8 **Bibliografía**

- CASTAÑEDA J (1970). Valeur juridique des résolutions des Nations Unies. RCADI 129:205-331.
- CHUECA AG (2004). El desarrollo sostenible como derecho humano. En: Arados y podaderas: IV Curso de Cooperación al Desarrollo, Diputación General de Aragón, Zaragoza:61-74.
- DÍAZ CM (2016). Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas. Anuario Español de Derecho Internacional, vol. 32:9-48.
- DÍAZ CM (2018). La erradicación de la pobreza y los derechos humanos: un laberinto sin salida. Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas 38:17-52.
- DÍAZ CM, JIMÉNEZ F (2017). El fin de la pobreza, ¿un objetivo realizable?: algunas aportaciones desde el Derecho internacional. En: Análisis y Comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, Aranzadi, Madrid, pp. 89-124.
- FERNÁNDEZ CR (2016). Transformaciones del Derecho internacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Anuario Español de Derecho Internacional 32:49-81.
- FERNÁNDEZ CR, LÓPEZ-JACOISTE ME (2018). Empresas y derechos humanos, Aranzadi Thomson Reuters, Madrid.
- FUENTES X (2002). International Law-making in the Field of Sustainable Development. The Unequal Competition Between Development and the Environment, International Environmental Agreements, vol. 2:109-133.

- GARZÓN G (1973). El valor jurídico de las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Revista Jurídica de Cataluña* 72(3):581-616.
- GÓMEZ F (1999). El Derecho al Desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional, Universidad de Deusto, Bilbao.
- GROS H (1980). El derecho al desarrollo como un derecho de la persona humana. *Revista de Estudios Internacionales* 1:41-60.
- GUTIÉRREZ C, CERVELL MJ (2008). *El Derecho Internacional en la Encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 2008.
- HORMECHEAS C, LEGARDA M, LUGO W, VILLALBA ML (2020). Participación de la sociedad civil en las dinámicas de innovación para el logro de los ODS. Un marco de análisis. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo = Iberoamerican Journal of Development Studies* 9(1):120-145.
- KIM RE (2016). The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals. *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 25(1):15-26.
- LÓPEZ-JACOISTE E (2019). Los actores no estatales internacionales a la luz del Derecho internacional: el caso de las empresas transnacionales. *Cuadernos de Derecho Transnacional* 11(2):194-229.
- MARÍN M, TREJOS FD (2019). Sociedad civil en red y gobernanza de la Agenda 2030. *Revista Forum* 15:91-117.
- MARZANO JE (2017). La participación de la sociedad civil organizada en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En: *Comunidades sostenibles: dilemas y retos desde el trabajo social*, Aranzadi, Pamplona, pp. 72-77.
- NACIONES UNIDAS (2015a). Palabras del Secretario General en la Cumbre para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015.
- NACIONES UNIDAS (2015b). A/70/PV. 4, Asamblea General Septuagésimo período de sesiones.
- NACIONES UNIDAS (2017). A/HRC/34/25, Cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales Informe del Secretario General Consejo de Derechos Humanos 34.^º período de sesiones, 27 de febrero a 24 de marzo.
- NACIONES UNIDAS (2018). A/73/10. Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 70.^º período de sesiones (30 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto).
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD OMS (2021). Centro de Prensa. <https://www.who.int/mediacentre/events/meetings/2015/un-sustainable-development-summit/es/>, acceso 10 de enero de 2021.
- PEDRAJAS HERRERO M (2014). Las prioridades de la posición española para la agenda de desarrollo post2015. *Información Comercial Española*, ICE. Revista de Economía 880:127-140.
- PISELLI D (2016). Can Agenda 2030 Change the Norm? Dag Hammarskjöld Foundation.
- PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030. HACIA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DESARROLLO SOSTENIBLE (2018). Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, Madrid.
- QUOC N (2002). Droit International Public, LGDJ, París.
- RABINOVYCH M (2020). Legal Status and Effects of the Agenda 2030 within the EU Legal Order. *Journal of Contemporary European Research* 16(2):182-199.
- RED ESPAÑOLA DEL PACTO MUNDIAL (2019). Las ONG ante los objetivos de desarrollo sostenible. Propuesta de acción del Pacto Mundial, Madrid.
- RODRIGO AJ (2015). El desafío del desarrollo sostenible. Los principios de derecho internacional relativos al desarrollo sostenible. Fundación Privada Centro de Estudios Internacionales, Marcial Pons, Madrid.
- ROLDÁN J (1990). El valor jurídico de las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU en la sentencia Nicaragua c. Estados Unidos de 27 de junio de 1986. *Revista Española de Derecho Internacional* 42(1):81-99.
- ROSALES JM (2015). El rol de Naciones Unidas, los Gobiernos y la Sociedad Civil en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). *Sociedad y Utopía: Revista de Ciencias Sociales* 45-46:149-186.

SAINZ-BORGO JC (2020). Los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030 desde una perspectiva jurídica internacional, 2020. https://www.researchgate.net/publication/340595307_Los_Objetivos_de_Desarrollo_Sustentable_y_la_Agenda_2030_desde_una_perspectiva_juridica_internacional, acceso 10 de enero de 2021.

SCHRIJVER NJ, WEISS F (eds.) (2004). International Law and Sustainable Development. Principles and Practice, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.

VERA G (1994). La protección del medio ambiente y los derechos humanos: algunas aproximaciones comparativas. *Agenda Internacional* 1(1):133-145.

WERTHER-PIETSCH U (2018). Measuring the Impact of SDGs on International Law. A Nucleus of a Right to Peace, *Austrian Journal of Political Science* 47(1):17-28.

El desarrollo sostenible y la teoría del derecho internacional

Carlos FERNÁNDEZ-LIESA
carlos@inst.uc3m.es
Universidad Carlos III de
Madrid
(España)

Sustainable development and theory of international law

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. El desarrollo sostenible y la Agenda 2030: ¿nuevo paradigma del orden internacional?**
- 3. El desarrollo sostenible y el orden internacional**
- 4. Los ODS y la concepción del DI**
- 5. Los ODS y las funciones del orden internacional**
- 6. Los ODS y las teorías sobre el DI**
- 7. Los ODS y los debates del DI**
- 8. Reflexiones finales**
- 9. Agradecimientos**
- 10. Bibliografía**

El desarrollo sostenible y la teoría del derecho internacional

Carlos FERNÁNDEZ-LIESA
carlos@inst.uc3m.es
Universidad Carlos III de
Madrid
(España)

Sustainable development and theory of international law

Citar como/cite as:

Fernández-Liesa C (2022). El desarrollo sostenible y la teoría del derecho internacional. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(2):54-77.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.683

Resumen

El objeto científico de este artículo es realizar una aproximación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (y al desarrollo sostenible) desde el punto de vista de la teoría del derecho internacional. Abordamos la noción, funciones y concepción del derecho internacional público y las principales teorías en el contexto de los ODS, así como desde la perspectiva de los principales debates.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible, teorías del derecho internacional público y concepción, fragmentación, teorías críticas, cosmopolitismo.

Abstract

The scientific object of this contribution is an approach to Sustainable Development Goals (SDG) (and to sustainable developments) from the point of view of international law theory. We address the notion, functions and conception of public international law and the main theories in the context of SDG, as well as from the perspective of main discussions.

Keywords: Sustainable Development Goals, public international law theories and conception, fragmentation, critical theories, cosmopolitism.

1 Introducción

En la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río + 20), 20-22 de junio de 2012, se indica:

Es necesario lograr el *desarrollo sostenible* promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión y promoviendo la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que contribuye entre otras cosas al desarrollo económico, social y humano y facilita al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y en ciernes.

Esta noción resulta de un largo proceso, que desemboca el 25 de septiembre de 2015 en el documento final de la Cumbre de Naciones Unidas titulado *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. La denominada Agenda 2030 se concibe como un «plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad», destinado a realizarse desde una lógica distinta a la Norte-Sur, y con la ambición de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, con los que se pretende poner en interacción a los tres pilares del desarrollo (ecológico, económico y social).

Llegados a 2030, habrá que prorrogar la Agenda, o cambiarla de nombre, pues seguirá siendo necesaria. Con esta, se pretende reorientar la sociedad internacional de tal modo que los derechos humanos sean eficaces para las personas; haya un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible (con trabajo decente para todos), y la humanidad viva en armonía con el medio ambiente.

¿Qué relevancia tiene para el orden internacional esta Agenda? La metodología que se utiliza, con objetivos, metas, indicadores, acuerdos no normativos, planes y programas se aleja de los instrumentos típicos del derecho internacional (DI). Además, en el proceso no solo participa la comunidad internacional, sino que tiene una vocación integradora de los actores no estatales (ANE) de la sociedad global.

Cada Estado, por su parte, tiene un margen de acción muy amplio para adoptar las medidas normativas o de otra naturaleza para la puesta en marcha y, en realidad, no hay tan apenas un control de cumplimiento. Como botón de muestra, en España se ha aprobado un Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 (*Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible*, 2018). Se ha creado, sucesivamente, un Alto Comisionado, una Secretaría de Estado y una Vicepresidencia para la Agenda 2030; además, la Secretaría de Estado ha creado un Consejo de Sostenibilidad, el cual a su vez ha creado grupos de trabajo que nutren de ideas, programas y propuestas la aplicación de la Agenda. En España todavía está en

fase de constitución el marco para la aplicación, proceso que se ha topado con la pandemia y con el plan de recuperación y resiliencia, lo que solo parcialmente confluye con la Agenda, en la denominada «transformación ecológica y digital».

La Declaración de 2015 pudiera, en un futuro, considerarse como algo similar a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el sentido de que fuese un referente para la comunidad internacional bajo cuya percha se produzcan amplios desarrollos del derecho internacional, pues no cabe duda de que responde a una necesidad de la comunidad internacional.

2

El desarrollo sostenible y la Agenda 2030: ¿nuevo paradigma del orden internacional?

Michaud y Marc (1981, p. 199) consideran que, cuando estamos ante un fin de época (de civilización) y no solo ante una crisis parcial, se produce una ruptura generalizada que cambia profundamente la estructura de conjunto. En esos casos, la transformación requiere de un proceso de desestructuración y de reestructuración. ¿Ha sucedido esto con el desarrollo sostenible en el DI y en la comunidad internacional? ¿Estamos en las puertas de un nuevo paradigma civilizatorio? ¿Nos hallamos ante una transformación sistémica del DI?

Existe un consenso en cuanto a que la humanidad ha tomado conciencia de que ha llegado a un punto de no retorno del modelo económico, que sería insostenible de no adoptarse medidas radicales en poco tiempo, dados los límites en la era de los combustibles fósiles. Hay un consenso sobre la percepción de crisis ecológica, social y de modelo basado en un crecimiento ilimitado y en la explotación de los recursos naturales no renovables.

A finales del siglo XX, la idea central era la de un enfrentamiento de civilizaciones, mientras que, a principios del XXI, estamos en un mundo más fragmentado y descompuesto (Maalouf 2019, p. 205). A pesar de las incertidumbres, se abre paso la idea de una transición ecológica global, que afecta a nuestros modos de vida actuales, al aceptarse que existen límites al crecimiento del planeta. Este giro hacia la sostenibilidad se mantiene desde posiciones muy diferentes.

En la encíclica *Laudato si'*, se aborda el problema del crecimiento ilimitado (la indisponibilidad infinita de los bienes del planeta que lleva a estrujarlo hasta el límite y más allá: p. 100, párr. 108) y se propone (párr. 5) ir hacia «cambios profundos de los estilos de vida, modos de producción y consumo, estructuras consolidadas de poder que regulan hoy la sociedad». Hace un llamamiento a proteger la casa común, a buscar un desarrollo sostenible y un diálogo urgente sobre el modo de vida.

Desde otros presupuestos, el número 139 de la *Revista Tiempo de Paz* (2020), titulado *Nuevos tiempos, valores y paradigmas*, contiene una docena de artículos cuyos autores mantienen, por lo general, la tesis de que ya se ha producido un colapso civilizatorio que exige deconstruir y reconstruir el sistema internacional.

Rifkin (2019, p. 11) afirma que, en 2028, se producirá un «colapso de los combustibles fósiles». Todo esto llevará, señala, a la Tercera Revolución Industrial, a la inversión en renovables, a la digitalización, a la glocalización (en lugar de la globalización, que dará más papel a las regiones que a los Estados) y a una sociedad carbono cero, en dos décadas, que cambiará las formas y los modos de vida.

Del mismo modo, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, declaraba el 10 de mayo de 2021, en un mensaje enviado al Foro sobre Cambio Climático, que con los «compromisos internacionales actuales nos dirigimos a un aumento desastroso de la temperatura de 2,4 grados a final de siglo. Estamos al borde del abismo [...]. Todavía sería posible evitar los peores impactos del cambio climático si hay cooperación y se aprovecha la recuperación tras la pandemia para emprender un camino más ecológico». Consideró que, a más tardar, en 2030 hay que abandonar el carbón en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, en 2040, en todo el mundo.

Estas visiones no son tan novedosas, pues ya estaban en el *Informe de los límites del crecimiento* (1972), realizado por encargo del Club de Roma. Se concluía en ese informe que, en un siglo, la huella humana sobre la Tierra se habría vuelto insostenible, llegando a un colapso.

Ahora bien, aunque coincidamos con el diagnóstico de situación, cuestión diferente es que la comunidad internacional adopte las normas e instituciones necesarias para llevar a cabo las transformaciones, que resultan no solo de consensos intelectuales sino de la interacción con otros factores como la economía, la tecnología, los intereses políticos, la evolución cultural, el papel de los medios de comunicación o los niveles de desarrollo. En la «teoría del factor determinante», no se da cuenta de las transformaciones de la sociedad internacional y de su derecho. Es necesario, asimismo, un consenso jurídico y una transformación económica, política y cultural que, por lo demás, sea realmente universal (y no solo occidental) y que pueda realizarse financieramente.

Un «paradigma» es, indica la Real Academia Española de la Lengua, un tema o conjunto de temas cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento. La Agenda 2030 y la idea de sostenibilidad tienen vocación de convertirse en un paradigma del orden internacional, pero su escaso valor normativo y sus debilidades institucionales, así como los rasgos propios del DI no permiten afirmar que se haya consolidado.

Un paradigma debería reflejarse, en mayor medida, en el tejido jurídico, en las fuentes formales del derecho (costumbre, tratados, principios generales del derecho...). La sostenibilidad está penetrando en determinados sectores del DI, como el DI del medio ambiente, pero necesita reafirmarse en todo su conjunto, para convertirse en un paradigma.

Por lo demás, la sostenibilidad es un objetivo también de la acción exterior de la Unión Europea (Manero Salvador 2020, p. 603) en los tratados de libre comercio, entre otras técnicas, lo que promueve el desarrollo sostenible, pero esto no significa sino que es algo incipiente. Habrá que ver si el modelo europeo de gobernanza se va extendiendo en el ámbito internacional, como se ha analizado en la doctrina (Gamarra Chopo 2012, p. 259).

Actualmente, es un «paradigma en formación», enfrentada a diversos obstáculos. De un lado, se encuentra el momento de incertidumbre y recomposición del sistema internacional que está en una situación de «multipolarismo», donde potencias como Estados Unidos o China están enfrentadas, en un contexto de crisis del multilateralismo. Abordar la sostenibilidad como proyecto global solo puede hacerse desde el fortalecimiento del multilateralismo y del consenso en torno a una transición ecológica y sostenible. Además, la pandemia ha traído a primer plano una crisis de desarrollo que producirá una «crisis de gobernanza global» que —indica Sanahuja (2000, pp. 28 y 39)— constituye la tormenta perfecta que puede dar lugar a una crisis de deuda y a un ciclo de políticas de austeridad. A pesar de estos pronósticos, también cabe pensar —señala Sanahuja—, en sentido positivo, que el cúmulo de cambios puede ser una oportunidad, un momento fundante o de inflexión. Esperemos que sea una oportunidad para abordar los cambios necesarios para la sostenibilidad.

3 El desarrollo sostenible y el orden internacional

El desarrollo sostenible no es algo estrictamente nuevo, sino que es un principio evolutivo que se va desarrollando desde la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 5-16 de junio de 1972), donde se establecían, entre otros, los principios de preservación de los recursos y el patrimonio natural, así como la necesidad de producir recursos renovables y poner fin a la descarga de sustancias tóxicas y a la contaminación de los mares. Establecía la necesidad de una planificación racional (principio 14), que conciliase las exigencias del desarrollo y la protección del medio ambiente.

El desarrollo sostenible adquiere así valor normativo en ámbitos relacionados con el medio ambiente, si bien, en la práctica, también empieza a considerarse su aplicación en el comercio internacional, el DI de las inversiones, el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y en el régimen de los recursos naturales (Schrijver y Weiss 2004, pp. 153 y ss.).

En la Declaración de Delhi sobre los Principios de Derecho de Desarrollo Sostenible (2002) se indica, junto al deber de los Estados de asegurar un uso sostenible de los recursos, el principio de precaución en los ecosistemas y recursos naturales, el de objetivo común y responsabilidades diferenciadas. Además, aparecen otros más generales, como el de buena gobernanza o el principio de integración (social, económico y ambiental), entre otros, que abren la noción hacia otros horizontes.

Como vemos, la noción de sostenibilidad no se acantona solo en cuestiones propias del medio ambiente, sino que tiene una vis expansiva. Es evidente que la noción se conforma primero en la tensión entre la soberanía territorial y la protección de los ecosistemas globales, en la búsqueda de la conciliación de las exigencias entre el desarrollo y el medio ambiente (Asunto Gabčíkovo-Nagymaros, TIJ, 25/IX/1997, pp. 140 y 77-78) (Daillier *et al.* 2009, p. 1451).

Será así definido por la doctrina como un «principio general del Derecho internacional del medio ambiente» (Prieur y Doumbe-Bille 1994, Sands 1994, Boyle y Freestone 1999), junto a otros como el principio de prevención, el de precaución y la obligación de cooperar. Este sector del DI ha vivido en el último medio siglo una evolución espectacular, creándose unas normas con rasgos propios, como puso de relieve el profesor Mariño Menéndez (2013, pp. 782 y ss.). Cabe destacar, sucintamente, la importancia del derecho convencional y del *soft law*, la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la importancia de los derechos internos para su plena efectividad. Se han formado obligaciones consuetudinarias como la que tienen los Estados de asegurar que las actividades dentro de la jurisdicción o control respeten el medio ambiente de otros Estados o de áreas más allá del control nacional (Principio 21 de la Declaración de Estocolmo). Además, la jurisprudencia ha reafirmado el valor del principio de desarrollo sostenible para la solución de controversias entre Estados.

Se ha conformado una telaraña convencional internacional para la protección del medio ambiente, en el que destacan, con luz propia, convenios como el de la protección del medio ambiente frente a la destrucción de la capa de ozono (Convenio de 1985), la protección del clima global (Convenio de Cambio Climático de 1992), la diversidad biológica (Convenio de Nairobi de 1992) o el Convenio de Lucha contra la Desertificación (1994), y se han desarrollado sistemas particulares de protección del medio ultraterrestre, el polar, la atmósfera, los ríos y los lagos, el medio marino, las especies

naturales y sus ecosistemas, entre otros. Estamos ante un orden complejo plagado de particularismos.

Estas normas se han imbuido de una perspectiva intergeneracional profundizada desde que el conocido Informe Brundtland —*Nuestro futuro común* (1987)— concibiese el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras, perspectiva que se consolida desde la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Pero el desarrollo sostenible se abre también en las últimas décadas a otras dimensiones vinculadas al DIDH y al DI económico. McGoldrick (1996, pp. 796-818) vincula lo ecológico y los derechos humanos desde un enfoque integrado, que se observa en la interpretación del DIDH (por ejemplo, en el derecho humano al medio ambiente), en una apertura que también se da a la idea de desarrollo, con la noción de desarrollo humano, fomentada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1991.

Kaltenborn *et al.* (2020, pp. 1-11) analizan cómo los derechos humanos contribuyen a la realización de los ODS. Muchos ODS de la Agenda 2030 conforman derechos humanos reconocidos internacionalmente. La técnica utilizada para alcanzarlos es diferente a la convencional, pero forman parte de lo que cabe denominar «movimiento hacia el desarrollo sostenible», igual que ha habido movimientos antiesclavitud, movimientos ecologistas, humanizadores de los conflictos, abolicionistas de la pena capital. ODS y derechos humanos son cosas distintas pero complementarias. El DIDH se basa en un conjunto de tratados, normas y mecanismos; los ODS se asientan en otras reglas. Pero ambos procesos se complementan e interactúan. No cabe analizar los ODS sin contemplar el DIDH, en temas tales como la reducción de la pobreza o la desigualdad, la igualdad de género, la educación, la salud, el trabajo decente, el Estado de derecho, etcétera.

La evolución de la sostenibilidad más allá del medio ambiente y los derechos humanos se refiere al «desarrollo económico, aspecto en el que a nuestro juicio todavía no existen normas que hagan la economía sostenible», desde la perspectiva de la Agenda 2030. Es la pata que falta por construir para amueblar el desarrollo sostenible, y es bien evidente que una silla o una mesa con solo dos patas se cae; no es sostenible. La sostenibilidad como «principio fundamental del DI», similar a otros principios constitucionales o estructurales, solo se conseguirá en el momento en que, en su caso, haya normas limitadoras de la libertad económica, de alcance internacional, en aras a la sostenibilidad. A nuestro juicio, no se puede afirmar que eso haya sucedido hasta el momento, por lo que «el desarrollo sostenible no puede considerarse un principio fundamental del conjunto del Derecho internacional» (en el mismo sentido, Díaz Barrado 2016, p. 15), aunque tenga una marcada vo-

cación de llegar a serlo, y se haya desarrollado en diversos planos. El desarrollo sostenible es analizado por la profesora Elena Díaz en otra contribución de la revista, desde la perspectiva del difícil acomodo que tiene en el DI.

La noción tiene vocación de integrar economía, ecología y derechos humanos en busca de la sostenibilidad. En este sentido, «es un principio integrador entre diversos sectores» (Voigt 2008, pp. 145 y ss.), un principio transversal a diferentes regímenes de derecho internacional. Voigt considera que es un «principio general del Derecho», que integra diferentes sectores del DI, con un objetivo intersectorial y unificador. Su análisis se limita, sin embargo, a aspectos muy precisos de resolución de conflictos entre las medidas de protección del clima y el régimen jurídico de la Organización Mundial del Comercio (OMC); es decir, que en ningún caso abordan la «economía sostenible», que sería la pata que falta, indicamos, por desarrollar.

Podría considerarse, con Rodrigo, que estamos ante un «principio intersticial», aplicable en determinadas situaciones. Además de un principio es —señala Rodrigo (2015, p. 63)— un «objetivo político, un concepto jurídico con valor normativo y pluralidad de manifestaciones, sustantivas, procedimentales, una especie de marco metodológico especial»; es decir, sería una noción que sirve para interpretar las normas en una determinada dirección y sentido y que puede llegar a constituir más allá del medio ambiente un principio general expansivo y que sirve para desarrollar e interpretar el derecho internacional. En ese caso podrá decirse, una vez que amplíe su esfera de aplicación, un «principio fundamental del derecho internacional» —y no solo un principio sectorial o intersectorial—, como el principio de protección de los derechos humanos o el principio que prohíbe usar la fuerza; un «principio fundamental de sostenibilidad», que sería aplicable en la interpretación de otros principios, en el ámbito de la protección del medio ambiente, de los derechos humanos y del derecho económico.

Desde otra perspectiva, se ha señalado que el desarrollo sostenible constituye un «derecho humano». En el artículo 1.1 de la Resolución AGONU 41/128 (1986) sobre el Derecho al Desarrollo, se considera que el desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual los seres humanos y los pueblos están facultados para participar en un desarrollo en el que puedan realizarse plenamente los derechos humanos; visto desde esta perspectiva, la doctrina el desarrollo sostenible como derecho humano, en su vinculación con los derechos humanos. Ello, no obstante, en esa línea es más bien un derecho-síntesis de un conjunto de derechos, o bien un derecho a un proceso particular de desarrollo en el que puedan realizarse plenamente los derechos humanos (Fernández Liesa 2006, p. 55). Las dificultades para definir el derecho al desarrollo como derecho humano se dan igualmente en la noción de desarrollo sostenible, que aparece más vinculada a la idea de proceso de la

comunidad internacional, que de derechos humanos. El desarrollo sostenible es un concepto puente que une tres sectores (desarrollo económico, social y medioambiental), a los países desarrollados y en desarrollo, a los Estados y a los ANE.

4 Los ODS y la concepción del DI

Decía Niemeyer (1925, p. 10) que el derecho internacional público (DIP) es una expresión que se utiliza indistintamente para designar una «rama del derecho» —conjunto de principios, reglas y aforismos— y para designar la correspondiente «ciencia del derecho», en tanto que disciplina científica.

Una cosa es el derecho, y otra la ciencia del derecho. Si analizamos los ODS desde el derecho, vemos diversos sectores del DI (medio ambiente, derechos humanos, régimen de diferentes espacios, etc.), comprobando las lagunas que habría que suplir, así como las políticas que habría que realizar. Otra forma de verlo de manera axiológica y valorativa, por ejemplo, se produce cuando se dice que los ODS son una forma de dominación; afirmación que, a nuestro juicio, va más allá de la ciencia del derecho. Esta diferencia entre toma de posesión del derecho y toma de posición sobre el derecho se muestra relevante.

Nuestro análisis parte de la aceptación de la existencia del DI como un orden que encuentra su fundamento en el consenso de la comunidad internacional. Nos desligamos así, en parte, de las posiciones iusnaturalistas en las que se consideran los ODS como algo necesario, o de la teoría crítica, que los concibe como un instrumento de dominación.

Decía Vattel (1822, p. 12) que el «fin de la gran sociedad establecida por la naturaleza entre todas las naciones es una asistencia mutua para perfeccionarse ellas y su Estado» y que de eso deriva que la «primera ley general es que cada uno (cada nación) debe contribuir a la felicidad y perfección de los demás en todo lo que pueda». A nuestro juicio, eso no es así, sino que los ODS derivan de la voluntad de la comunidad internacional expresada en instrumentos jurídicos y políticos internacionales. Su existencia en el derecho está por ello debilitada y su fortalecimiento solo puede resultar de un consenso normativo expresado en el tejido de las fuentes formales.

Pero, dado que, en cuanto tales, los ODS no han dado lugar a un tratado internacional ampliamente aceptado ni a una norma de alcance general, cabe plantearse, en primer lugar, si forman parte de un «discurso normativo internacional o de la realidad jurídica internacional». En nuestra opinión, forman parte de ambas cosas, pues no son exclusivamente un discurso ni una realidad jurídica.

Son un «discurso» en cuanto que constituyen una realidad de moda en la sociedad internacional, que ha dado lugar, como indica Rodrigo (2015, p. 18), a un «uso inflacionario» de la noción de desarrollo sostenible. Como discurso, los ODS (y el desarrollo sostenible) son un motor de cambio normativo. Aquí entra en juego la noción de mito y utopía en el DI, que hemos analizado en otro lugar (Fernández Liesa 2006, p. 68). El DI se enriquece por conceptos e ideas que son fuerzas motrices de transformación, en aras a nuevas normas, proyectos e instituciones, encarnadas en el derecho positivo.

La utopía y los mitos desempeñan un papel relevante en la transformación del orden jurídico (Sur 1981, p. 35). Ciertos símbolos míticos e ideales tienen una fuerza transformadora, como ha sucedido con conceptos como los de tribunales internacionales, la desigualdad compensadora, el nuevo orden económico internacional, la cláusula de la nación más favorecida, los derechos humanos o la cooperación para el desarrollo, que han servido de motor de transformación normativa, lo que ha dado lugar a cambios más o menos exitosos, según los casos.

«La Agenda 2030 es un motor de transformación del DI que se apoya en la noción de desarrollo sostenible» (Sachs 2015, p. 15) indica que la sostenibilidad es «una forma de entender el mundo», un «método para resolver los problemas» (2015, p. 20). Esta hoja de ruta sirve para transformar el mundo desde una idea fuerza y motriz, derivada de la noción de «sostenibilidad».

Situar los ODS y la Agenda 2030 en el orden internacional no es algo sencillo. Decía Suy que el DI se comprende mejor que se define. Además, la comprensión de los ODS en el DI no encaja ni en una aproximación material —pues la Agenda 2030 está abierta a todas las materias (Kelsen 1965, p. 81)— ni en una aproximación subjetiva —pues los ANE están llamados a un papel importante en ella—. Aunque la aproximación formal sería la más adecuada (Kelsen 1965, p. 172), dado que las normas de DI se crean por procedimientos específicos, sin embargo, no permitiría explicar el sentido de la Agenda.

No cabe tampoco una aproximación exclusiva desde concepciones humanizadoras o transnacionales, pues el Estado sigue siendo el sujeto predominante de la teoría internacional. No cabe confundir el alcance de los problemas, que es transnacional, con su encuadramiento normativo. La mejor forma de considerar la Agenda es desde una «concepción integral y tridimensional del fenómeno jurídico internacional». La concepción tridimensional (Reale 1997, *in toto*) permite analizar la Agenda 2030 desde una perspectiva normativa, en combinación con una aproximación sociohistórica de los factores subyacentes a las normas, en una visión totalizante del fenómeno jurídico que permite comprender la difícil transformación del derecho. Y también, en tercer lugar, desde la perspectiva axiológica, de

los valores y de su penetración en el derecho, los ODS representan valores (igualdad, libertad, solidaridad y pluralismo) que solo en parte se ven reconocidos en el sistema jurídico.

La noción de «desarrollo sostenible» y su plasmación en los ODS es algo incipiente en el DI, pues necesita de desarrollos normativos. Por lo demás, representa una noción que debe entenderse en un «derecho internacional en cambio», al menos con dos factores que lo condicionan de manera relevante. De un lado, se sitúa el creciente papel de los «actores no estatales» en el DI y en los ODS, frente al que los planteamientos clásicos son insuficientes. Se ha roto la interestatalidad, pero los ANE tienen difícil encaje en la creación y aplicación del DI. De otro lado, se pretende que, en la Agenda 2030, se desarrolle la sostenibilidad mediante nuevos procesos muy complejos y sobre temas muy variados, lo que supone uno de los retos de la gobernanza global.

Entre el mundo clásico de las organizaciones internacionales y las necesidades de la nueva gobernanza, y de estos nuevos objetivos, se plantean muchos retos para los cuales es insuficiente el DI, que evidencian las «insuficiencias jurídicas de un mundo global».

En este sentido, hay una reflexión (Bogdandy *et al.* 2010, pp. 57 y ss.) en torno a «cómo trasladar al orden internacional las garantías y los conceptos del derecho público». Estos autores sugieren el enfoque de ejercicio de autoridad pública internacional, más allá de la gobernanza, sobre la base de competencias atribuidas por actos internacionales adoptados por autoridades públicas. Con la noción de derecho administrativo global (p. 76), consideran que se podría dar una fusión de los derechos administrativos estatales y del DI que, sin embargo, no se toma en consideración el que las normas jurídicas internacionales e internas posean una legitimidad de origen distinta, como también señalan. Este tipo de reflexiones ponen en evidencia las dificultades jurídicas que proyectos como la Agenda 2030 se plantean en la comunidad internacional, en ausencia de una constitución formal, de un Estado que vele por el interés general y de unas instituciones a la altura de los objetivos.

5 **Los ODS y las funciones del orden internacional**

En todo caso, los ODS están contribuyendo a transformar las «funciones del DI». La función mínima del DI es, en sentido kelseniano, la de repartir los ámbitos de validez de los ordenamientos de los Estados. Esta función es la base de la «teoría de las competencias», según la cual el DI sirve como título y límite de las competencias del Estado. Pero el desarrollo del orden internacional ha dado lugar a que se supere una sociedad de mínimos, de coexis-

tencia o yuxtaposición, por una comunidad internacional en la que se coopera en interés común y en interés general, desarrollando las funciones de cooperación y comunitarias.

El DI sirve a diversos fines, en tanto que instrumento de cooperación entre los Estados, más allá del interés propio de cada uno. Los ODS cumplen una «función transformadora» de la sociedad internacional en sentido solidario. Desde esta perspectiva, el DI es un orden de finalidades que tiene por función cambiar la sociedad internacional. Constituye un orden que cumple la función de transformar la sociedad internacional. En dicha función, posee relevancia la Agenda 2030.

Esa transformación se produce también en otros sectores del DI, como el DIDH, el DI del desarrollo o el régimen de prohibición del uso de la fuerza y el mantenimiento de la paz. En la «teoría de la paz posliberal» (*pax critica*) (Pérez de Armiño 2014), se considera que la paz no es solo la ausencia de un conflicto armado, sino que es algo más. Desde el posestructuralismo, los estudios poscoloniales, el feminismo y la teoría crítica, indica Pérez de Armiño, se hace una crítica a la paz posliberal que, a su juicio, sería un instrumento para consolidar a escala mundial la globalización liberal, la economía de mercado y la hegemonía occidental.

Con independencia de que podamos estar o no de acuerdo con esta interpretación, lo relevante es que se considera que el orden internacional sirve para cambiar el mundo, así como los ODS. Además, los ODS cumplen otras funciones importantes en la sociedad internacional. Contribuyen, en primer lugar, a la «socialización», que es una función propia de todo orden. Se pretende orientar el comportamiento de los sujetos, integrarlos y generar una cultura de cumplimiento, de tal manera que el orden finalmente sea un derecho aceptado. Esta es la mejor forma para que se cumpla. Los ODS y algunos elementos para llevarlos a cabo (digitalización o descarbonización) empiezan a formar parte del discurso común en la Unión Europea y en los organismos internacionales. La Agenda 2030 contribuirá, asimismo, a la «organización» de la sociedad internacional en un determinado sentido.

6 **Los ODS y las teorías sobre el DI**

Las teorías del DI son una toma de posición sobre la manera de ver y de pensar el orden internacional. Indica Bianchi (2016, pp. 1-5) que el orden internacional se basa en determinadas asunciones teóricas y presupuestos que no son neutrales. Nuestra manera de ver el DI es la habitual y mayoritaria. Partimos de la aceptación de los presupuestos más comunes en que se basa la doctrina mayoritaria, aceptada por la comunidad internacional, como son el funda-

mento consensual. El DI es un orden jurídico distinto a los derechos internos, carente del Estado, en una sociedad internacional que no tiene el interés general como principal catalizador de las conductas sino, más bien, los intereses nacionales. Desde esta perspectiva tan común, hay enfoques tradicionales, modernos, críticos o no. Sin entrar a analizar todo el arco iris de formas de ver el orden internacional, vamos a intentar situar los ODS desde una perspectiva más bien teórica. Consideramos que hay dos grandes cosmovisiones: unas cosmopolitas y otras críticas. A nuestro juicio, los ODS forman parte del cosmopolitismo jurídico internacional, siendo un proyecto de la modernidad.

a) Las teorías cosmopolitas

Los ODS forman parte de la lógica de la «modernidad», lo que supone aceptar un estado de cosas que se intenta mejorar desde el sistema jurídico existente. La Agenda 2030 y los ODS no parten de una impugnación revolucionaria del sistema jurídico internacional. Se parte de la aceptación del sistema jurídico internacional como modelo preexistente de racionalidad legal.

Frouville (2015, pp. 11 y 50) considera que del «sentimiento cosmopolita» (ciudadanos del mundo) se pasa al «cosmopolitismo jurídico». Es difícil la penetración del ideal cosmopolita, del reino de los fines kantiano en una comunidad internacional donde el Estado sigue siendo el actor y el sujeto principal. En todo caso, en el cosmopolitismo jurídico, se busca que del ideal se transite al derecho. Los ODS encajan en una «visión cosmopolita y constitucional del derecho», que enlaza con la idea de que forman parte de los «bienes públicos globales» en sentido general.

No se ha conformado todavía una teoría sobre ODS y el cosmopolitismo, pues este convive en tensión con la geopolítica y la fuerza de los intereses estatales. Esta «tensión es propia de la evolución del DI, donde convive la idea de bienes públicos globales con la vuelta de la geopolítica o la tensión entre intereses y valores, entre realidades y proyectos, entre avances y retrocesos». Nada es nuevo, y el orden internacional evoluciona en esa dialéctica. Dupuy (1986, p. 30) analizaba el orden internacional desde la tensión entre el progreso y la recesión, entre la cooperación y la competición. El orden internacional, indicaba (p. 103), es un derecho procedimental que viene del positivismo, pero que se ha convertido en un orden de reglamentación en una comunidad internacional que postula deberes para los desfavorecidos. La adecuación entre «derecho y justicia» se hace en relación con determinadas cosas (como la idea de humanidad o la descolonización) o, en la actualidad, los ODS.

Son las «teorías constitucionales» del orden internacional las que permiten dotar de unidad al orden internacional a través de realidades jurídicas (como la noción de *ius cogens*), pero también de proyectos como los ODS. La unidad material del DI está en el

núcleo duro de los derechos humanos, pero los ODS contribuyen a dotar de unidad de fin y sentido al sistema internacional como proyecto, aunque tengan una cierta debilidad jurídica.

El debate sobre la constitución de la comunidad internacional refleja los progresos del orden internacional. La idea de constitución está en estrecho contacto con características como las de jerarquía, supremacía, seguridad, justicia, valores o pacto. Las teorías constitucionales de las escuelas germánica e italiana surgieron como reacción al positivismo y al voluntarismo. Frente a un derecho basado en la voluntad, surgen la teoría pura del derecho, el objetivismo social, el retorno al derecho natural o la teoría de la constitución. A nuestro juicio, la concepción del orden jurídico desde el paradigma constitucional puede hacerse si se acepta un concepto material de constitución no escrita en un documento único, según el modelo británico de constitución no escrita, en la que se caracterizan los rasgos generales básicos de un orden jurídico, de su organización y rasgos fundamentales.

En esta idea, los ODS no forman parte de la estructura de la constitución, pero sí de sus objetivos. Una constitución cumple tres funciones, al menos: seguridad, justicia y legitimidad. Los ODS forman parte de la idea de justicia y legitimidad, como veremos luego, y contribuyen a establecer los fines, principios y valores superiores del ordenamiento. Aplicar la idea de constitución a la comunidad internacional exige adaptarla, pero un elemento central de cualquier cuestión es la realización de la idea de «justicia» (Fernández Liesa 2006) que, sin duda, está presente en los ODS.

b) Las teorías críticas

Algunos autores consideran que el DI solo es un instrumento de dominación de los poderosos. Knox (2020, p. 13), desde un enfoque marxista, parte de la premisa del materialismo histórico y estima que los derechos humanos o los ODS cumplirían una función ideológica, como discurso, de reproducción del *statu quo* y de legitimación del sistema. En un sentido más restringido, Corten (2009, p. 102) indica que el discurso positivista del DI es un modo de legitimación de los poderes dominantes. Vistos así, «los ODS servirían para legitimar y consolidar el modelo dominante, las estructuras de poder actualmente existentes».

Esta visión del DI no se ajusta plenamente a la realidad, en nuestra opinión, lo que no significa no ver el DI desde una perspectiva crítica, ni dejar de considerar que la evolución de la sociedad internacional depende, en gran medida, de lo que quieran hacer quienes más mandan. Pero un análisis crítico de la relación entre derecho y poder no permite borrar las fronteras entre ambas nociones, desde la *Realpolitik* o el *criticismo*.

El DI no es un puro instrumento al servicio del poder de las grandes potencias (Fernández Liesa 2008, p. 461) o un mero factor

en la toma de decisiones. La «teoría del proceso jurídico» permite postular la absoluta libertad para revisar el derecho existente en cualquier tiempo, de acuerdo con un análisis de los pros y los contras en cada momento. No cabe concebir el DI como un sistema destinado únicamente a legitimar las relaciones de fuerza y de poder, no porque el orden no las cubra, sino porque no es su característica central. Esto no implica negar la relevancia de los intereses en el derecho ni la existencia de «concepciones nacionales del DI» como la doctrina Calvo, la doctrina de la *kriegaison*, la doctrina *interse* o la doctrina soviética del DI, entre otras; ni cabe negar la relevancia de las ideologías dominantes y del poder de los hechos (principio de efectividad) en la creación y aplicación del DI. El poder de los más fuertes tiene gran relevancia en la evolución del ordenamiento internacional. Pero, aun con todo, el modelo de relación «derecho y poder» es, a nuestro juicio, de complementariedad y dialéctico, no de supremacía del poder sobre el derecho. El DI cumple funciones que no responden a políticas de poder. La evolución jurídica ha contribuido a distanciar el derecho de la confrontación sistemática con los intereses estatales.

De otro lado, la modernidad todavía es un proyecto vigente que no debiera ser eliminado del ideario mientras no haya otro mejor que lo sustituya. Los ODS forman parte de esa visión. Hay posiciones posmodernistas que critican el proyecto a la Ilustración. Sokhi-Bulley (2020, p. 69) pone de relieve la incredulidad frente a las narrativas y la manera de ver la Ilustración. Los posmodernistas, indican Alcaide y Pureza (2012, p. 107), no tienen fe en la ciencia y en el progreso legados por la modernidad ilustrado, caso de Koskeniemi y Carty.

La teoría crítica es, en gran medida, activismo, si se me permite la crítica, en el sentido de que buscar eliminar de manera erosiva pero ingenua los pilares del DI para que sean sustituidos por otros. El DI no es una religión o una fe en la que se deba creer, pero ha contribuido, en los últimos siglos, a mejorar la situación de la humanidad. La moral o los valores no incorporados al derecho no son derecho. Realizar una crítica a las relaciones de poder, y apoyar en eso la evolución normativa, no forma parte del DI propiamente, sino de un análisis desde otros parámetros y pretensiones. Así lo admite Bachand (2013, pp. 115 y ss.) cuando indica que «la crítica es sobre todo política y se hace para denunciar y últimamente cambiar las relaciones de dominación y explotación».

Otra cuestión es considerar que las relaciones de poder formalizan las contradicciones y las encuadran —indica Corten—, lo que pone de relieve la tensión entre la dimensión ética portadora de valores universales y la dimensión política (el peso del poder). Con esta visión crítica del DI coincidimos, y llevan a un relato en el que no se lo considera solo una «bella historia» de progreso de ideales universalistas de paz y justicia.

En todo caso, estamos anclados al pensamiento positivista, no considerando que el «pensamiento pospositivista» permita eliminar la frontera entre teoría y realidad, entre doctrina y derecho, entre sujeto y objeto. Alcaide y Pureza analizan las teorías y planteamientos teóricos pospositivistas (constructivismo social, teoría crítica, posmodernismo, teoría feminista...). A nuestro juicio, la teoría no es parte de la realidad. Si los Estados no considerasen que existe el DI, este no existiría. La existencia del orden deriva, en definitiva, de la aceptación y del consenso de los creadores y destinatarios, que constituye su fundamento último. Como disciplina científica, los ODS desempeñan un papel integrador y dotan de sentido a las reglas en una dirección. Como conjunto de reglas, la hoja de ruta de los ODS son un tanto caóticas y el balance de si son más un relato que una realidad se podrá hacer *a posteriori*, pero, en todo caso, sea como fuere, forman parte de la realidad política internacional, en cuyo seno se depura la realidad jurídica.

7 **Los ODS y los debates del DI**

Hay debates en el DI contemporáneo que también se pueden comprender desde los ODS. En primer lugar, se halla el debate sobre la fragmentación y la unidad del DI. Otros debates pueden realizarse desde el tejido del DI, en relación con las fuentes, las instituciones y la legitimidad.

a) El debate sobre la fragmentación

La manera más habitual de debatir sobre fragmentación ha sido en relación con la proliferación de tribunales y los riesgos que traía para la coherencia y la unidad del ordenamiento en ausencia de un juez supremo o de una jerarquía entre tribunales. Mucho se ha debatido al respecto y la Comisión de Derecho Internacional aprobó, en 2006, unas conclusiones de un grupo de trabajo. Se analizaron los posibles conflictos entre normas y entre régimen. «El conflicto normativo en el orden internacional», se concluía, «es endémico», al mismo tiempo que se ponían de relieve los instrumentos con los cuales se resolvían los problemas, fundamentalmente desde la aplicación del Convenio de Viena de 1969 como base de solución.

El debate sobre la fragmentación en el contexto de la Agenda 2030 y de los ODS es más amplio. Hay que tener en cuenta que ni los ODS ni la Agenda 2030 constituyen un régimen, en el sentido del DI, con normas primarias y secundarias propias diferentes y autónomas a las del DI, de tal modo que la fragmentación aquí parte de otras perspectivas.

Se plantea, en primer lugar, si la noción de «desarrollo sostenible», que está en algunos regímenes, es «aplicable transversal-

mente a la relación entre normas de distintos regímenes». Algunos autores así lo consideran y estiman que el desarrollo sostenible es un «principio de integración entre regímenes», que permitiría resolver conflictos normativos. Voigt (2008, p. 145) concibe el desarrollo sostenible como un «objetivo general», que serviría de percha de coordinación entre las partes, lo mismo que ideales como la democracia, la libertad o la justicia son «reglas de oro del siglo XXI». Sería una noción que serviría para interconectar a las partes de un mundo fragmentado en aras al desarrollo económico, la justicia social y el medio ambiente.

Jay Ellis (2010, p. 3), de igual modo, estima que la idea de «integración» está en el corazón del desarrollo sostenible, como un concepto que sirve para conciliar el medio ambiente, lo económico y lo social. La fragmentación es una consecuencia creciente de la complejidad y de la especialización, así como de la existencia de múltiples sistemas en interacción. Ellis (p. 67) analiza si hay «integración» o «acoplamiento» entre los diferentes sistemas. Señala que, en realidad, se ha producido un colapso de las «jerarquías legales», y que se producen «formas heterárquicas de desarrollo normativo», mediante procesos en red que fortalecen vínculos fácticos entre regímenes de diferentes sistemas que no son autárquicos entre ellos.

Algunos autores consideran que la fragmentación del DI incapacita a este para proporcionar suficiente protección en relación con algunos fenómenos. Cardona Vallès (2020) mantiene en su tesis que, frente a la denominada «violencia mineral», perpetrada por industrias, grupos armados, organizaciones criminales y Estados, en que se producen múltiples violaciones de derechos humanos, a pesar del DIDH, el DI de las inversiones y el DI del comercio, constituyen obstaculizaciones para adoptar medidas que impidan esa violación, lo que atribuye a la fragmentación; es decir, la fragmentación dificultaría esa transversalidad de los derechos humanos.

La relación entre sectores del DI y la sectorialización llevan a que, en ocasiones, elementos transversales como son los derechos humanos o la sostenibilidad no se reafirmen frente a regímenes sectoriales. Una evolución normativa de esta naturaleza ha llevado a algunos a acercarse a otras teorías explicativas de la gobernanza sostenible.

Monkelbaan analiza las «teorías de la transición, la metagobernanza, la policentricidad y la gobernanza en red», entre otras. En dichas teorías, se analiza la transformación de sistemas sociales. En los estudios de transición, se profundiza en el cambio de un modelo a otro, tanto desde la perspectiva de los actores como de las normas. La metagobernanza se define como la totalidad de interacción entre gobiernos, autoridades públicas, sociedad civil y actores privados en una forma escasamente jerárquica. Con los ODS, se plantea cómo armonizar la acción global con la fijación de objetivos y la implementación local, mientras que, en las teorías policéntricas, se observa la multiplicidad de centros de poder. En

otras, como la gobernanza en red, o las teorías transnacionales, se apuntan otros rasgos. Comoquiera que sea, tal vez más que de fragmentación habría que explicar los ODS como un «proceso de gran complejidad».

Wheatley (2019, p. 37) analiza el orden internacional desde la «teoría de la complejidad», que trae de las ciencias naturales (y de la vida de los insectos) a sistemas complejos que, en gran medida, se muestran imprevisibles. Utiliza este autor la complejidad como metodología de análisis del DI, que sería un sistema complejo con acciones e interacciones de los Estados y los ANE. Desde esta teoría (2019, p. 37), se explica la emergencia de un sistema complejo sin necesidad de un poder central, poniendo de relieve las interacciones. Algunos aplican la «teoría de la autopoiesis», en tanto que sistema autocontenido capaz de reproducirse y mantenerse a sí mismo, según redes de procesos. Aunque el sistema cambie, la red permanecería. También podría pensarse en los *clusters*, en tanto que grupos (de empresas, polos de competitividad) o instituciones interrelacionadas que compiten en un mismo negocio. Pero, más allá de la complejidad y de los resultados que produce (teoría de la complejidad), no creo que puedan trasladarse las teorías científicas de la naturaleza al mundo del DI.

b) El debate sobre la normatividad

Los modos de producción del derecho se han visto transformados cuantitativa y cualitativamente en las últimas décadas de un modo difícil de calibrar. Laserre (2015) plantea en su libro si no hay una revolución invisible de las fuentes del derecho que estaría llevando a difuminar las fronteras de lo jurídico (el derecho del no derecho) y conduciendo a un cierto caos y desorden, de la mano de la multiplicación y de la inflación de las fuentes, entre otros fenómenos. Cada vez sería más difícil determinar el derecho aplicable a una determinada situación.

Jiménez García (2021) ha dedicado una monografía a reflexionar sobre el efecto que tiene la sobreproducción jurídica en el DI, el papel del *soft law*, su encaje en las fuentes del DI, el fenómeno de las «islas jurídicas», etc. El título de su libro, *Derecho líquido*, resulta expresivo de las nuevas orientaciones y desafíos de las fuentes del derecho.

En cuanto a los ODS, se plantean muchas cuestiones: de un lado, en qué medida el predominio del *soft law*, en relación con muchos ODS, puede constituir un freno para su desarrollo. A nuestro juicio, el tránsito del *soft law* al *law* es una cuestión de tiempo, siempre y cuando haya voluntad política, por lo que constituye un proceso normativo, que tampoco tiene tanta relevancia. En cuanto a otras novedades, es relevante el cambio que los ODS suponen desde la perspectiva metodológica.

En este sentido, la clásica metodología de las obligaciones es sustituida por la de los *indicadores*, lo que también debe llevar a la reflexión; de un lado, en cuanto a qué efecto jurídico pueden tener los indicadores, en qué medida cambian las obligaciones como resultado de los indicadores. ¿Sirven los indicadores para determinar el cumplimiento de las obligaciones? Resultan cosas distintas, paralelas y complementarias. ¿Qué sucede si no se cumplen los indicadores? ¿Qué relevancia jurídica tienen los indicadores? A nuestro juicio, los indicadores deben considerarse como un complemento a la técnica convencional, pero con una vida distinta.

Muchos indicadores no están en los tratados; por ejemplo, cuando se determina que, de aquí a 2030, hay que reducir al 50% las personas en pobreza en el mundo, o cuando se indica que se debe reducir la mortalidad neonatal a 12 por cada 1000 nacidos y de niños menores de cinco años a 25 por cada 1000, o cuando se establece que se ha de ir viendo las tasas de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) per cápita, o las de personas empleadas, o el % de empleos informales, o la huella humana per cápita y por PIB. Este tipo de mediciones e indicadores son muy útiles para establecer objetivos y metas en las políticas públicas y poseen un carácter más general que el binomio derecho/obligación. También, sin duda, sirven en algunos casos de criterio para determinar si los Estados cumplen con sus obligaciones convencionales, pero tienen otra lógica y función.

De otro lado, también se plantea si el gobierno de los indicadores no es un elemento tecnocrático que elimina el margen de maniobra de los Estados en sus políticas nacionales y, en definitiva, aquí sí que pueden constituir un instrumento de dominación que reduzca la soberanía de los Estados, en tanto que derecho a decidir libremente las políticas económicas, sociales, culturales...

Otra cuestión que se plantea en cuanto a la normatividad es la relativa a la «participación de los ANE». El principio clásico del consentimiento del Estado se enfrenta a nuevos desafíos como consecuencia de los ANE. En particular, nos encontramos con crecientes lagunas, por un lado, y con una mayor participación de los ANE en el proceso nomogenético, en la codificación y el desarrollo progresivo del DI, pero con limitaciones estructurales.

c) El debate sobre la legitimidad

Cabe plantearse si la Agenda 2030 cumple un papel relevante en relación con la idea de legitimidad y justicia, aplicable al orden internacional. La idea de justicia en el DI no deriva de la existencia de un poder legítimo que produzca un derecho justo (Fernández Liesa 2006, p. 171). Si bien la idea de justicia tiene un papel relevante en las concepciones iusnaturalistas, a nuestro juicio, la moralidad no incorporada al derecho no es derecho. Como indicó el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), en el Asunto del Sudoeste Africano (párr. 49), las consideraciones humanitarias pueden ins-

pirar reglas de derecho pero que, por sí mismas, no son reglas de derecho. «Para engendrar derechos y obligaciones jurídicas, deben tener una expresión y forma jurídicas». Hay que distinguir entre lo moral y lo jurídico (Blanc Altemir 2018, p. 262).

Entendemos que sí que cabe encontrar fórmulas de justicia para el DI, a diferencia de la clásica posición kelseniana (1969), pues nos parece más acertada la posición de Díaz (1980, pp. 343 y 395) de que cualquier orden jurídico representa un punto de vista sobre la idea de justicia y de que hay criterios de justicia para una época determinada que tiene objetividad racional. En este sentido, el iusnaturalismo deontológico es compatible con el positivismo crítico. Se puede ser positivista y defender valores, y se puede ser crítico sin estar en la teoría crítica.

La evolución general del orden internacional muestra la ampliación de valores más allá de la seguridad jurídica e igualdad a la paz, la dignidad y la solidaridad. Y no cabe negar la dimensión ética de los principios fundamentales del DI, o de los principios generales del derecho, en el DI (buena fe, abuso de derecho, *pacta sunt servanda*, obligación de reparar...).

El desarrollo sostenible tiene relación con la idea de justicia. Duncan French ha analizado cómo el desarrollo sostenible contribuye a la idea de justicia. En la Declaración de Nueva Delhi sobre los Principios de Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible, se indica que el principio de equidad es central, tanto en su dimensión inter como intrageneracional; además, la justicia ambiental y la justicia global establecen vínculos entre las nociones de justicia, medio ambiente y desarrollo.

Stephens también analiza la noción de desarrollo sostenible en conexión con la «justicia global» y con una distribución equitativa entre los pueblos de los «bienes públicos globales de la naturaleza». Este autor estudia, desde ese ángulo, reglas de DI (principio de uso equitativo de los ríos, principios de contaminación medioambiental, preservación del medio ambiente para las generaciones futuras...).

Los ODS no son el reflejo de la idea de justicia, pero pueden contribuir a legitimar el DI en tanto que legitimación frente a las necesidades de la sociedad internacional, y no como instrumento de dominación de los poderosos. Ferrari (1999, pp. 197 y ss.) distingue entre «legitimidad» y «legitimación». La legitimidad puede ser vista como legitimación si el sistema jurídico político es una respuesta adecuada a las necesidades y exigencias de la sociedad. De no existir el orden internacional, las necesidades sociales de la sociedad internacional se verían más insatisfechas. Los ODS, en ese sentido, pueden contribuir a una legitimación parcial. Se produce una crisis de legitimidad de un sistema cuando no se dan respuestas adecuadas a las necesidades de un sistema, o cuando se rompe un pacto de legitimidad general, es decir, que no se acepta el marco general constitucional.

8

Reflexiones finales

El «desarrollo sostenible» es una noción que avanza en el DI, sobre todo, del medio ambiente, pero también en otros sectores. La Agenda 2030 y las que la sucedan reflejan un consenso sobre la urgente necesidad para la humanidad de dar un giro al modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos no renovables; un nuevo paradigma de sostenibilidad está en formación. Se encarna ya en muchas dimensiones jurídicas del DIDH y del medio ambiente, pero no acaba de penetrar en el derecho ni en el sistema económico internacional. En ese trípode falla el establecimiento de una regulación económica sostenible. Solo, de esa manera, el desarrollo sostenible se convertirá en un principio constitucional o estructural del DI. En todo caso, se ha transformado la orientación del DI. El desarrollo sostenible es un discurso que cambia la realidad jurídica y que resulta de un enfoque cosmopolita propio de la modernidad que todavía no se ha realizado.

Por lo demás, los ODS son el centro de los debates clásicos, como la fragmentación, que habría que renovar con la idea de complejidad, así como de los debates sobre la normatividad, que contribuyen a renovar, y de la legitimidad del orden internacional, que se ve fortalecida. En todo caso, esta reflexión evidencia que el derecho se construye desde los actos y los comportamientos de los Estados y de los sujetos de la comunidad internacional, no desde las visiones doctrinales, que tienden a conformarlo y a darle forma *a posteriori*, lo que, de alguna manera, tiene relevancia indirecta en el sistema jurídico. Podemos, e incluso debemos, ser muy críticos con el sistema internacional, con la sociedad internacional y su derecho. Pero una posición crítica no implica estar con la teoría crítica, pues la deconstrucción lleva más a la destrucción, lo que puede hacer más ilusorios los ODS y la sostenibilidad. Los procesos de transformación pueden ser criticables, incluso fallidos, pero no hay que olvidar que las grandes obras son el resultado de pequeños detalles, como aquellos que permiten llenar de contenido los 17 objetivos, así como las metas e indicadores. «Caminante no hay camino; se hace camino al andar». La hoja de ruta de la comunidad internacional hacia la sostenibilidad es una apuesta abierta cuyo resultado es incierto, pero que, en todo caso, forma parte de aquellos sueños que, a veces, se convierten en parte de la realidad.

9

Agradecimientos

Este trabajo es resultado del proyecto de investigación «ODS, derechos humanos y Derecho internacional» (PGC 2018-095805-B-I00), que se realiza en la Universidad Carlos III de Madrid (Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria).

10 Bibliografía

- ALCAIDE J, PUREZA JM (2012). La doctrina y el DI en una perspectiva post-positivista. *Estudios de Derecho internacional y derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- BACHAND R (2013). Pour une théorie critique du Droit international. *Théories critiques en Droit international*. Bruylants, Bruselas.
- BIANCHI A (2016). International Law Theories. An Inquiry into Different Ways of Thinking. Oxford.
- BLANC ALTEMIR A (2018). La universalidad de los derechos humanos a los setenta años de la Declaración universal. X Congreso de Academias jurídicas iberoamericanas, Madrid.
- BOGDANDY AV, DANN P, GOLDMANN M (2010). El Derecho internacional como derecho público: prolegómeno de un derecho de los mercados financieros. Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales. Aedipiri, Iustel.
- BOYLE A, FREESTONE D (1999). International Law and Sustainable Development, Oxford.
- CARDONA VALLÈS M (2020). Mineral Violence and the Struggles of a Fragmented International Law. A Case Study of the Limits of Human Rights Protection, tesis doctoral. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- CHIMNI BS (2007). The past, present and future of International law: a critical third world approach. *Melbourne Journal of International Law* 8/2.
- CORTEN O (2009). Le Discours du Droit international. Pour un positivisme critique. Cedrin, Ed. Pedone.
- CORTEN O, DUBUISSON F, KOUTROULIS V, LAGERWALL A (2017). Une Introduction critique au Droit international. Université Bruxelles.
- DAILLIER P, FORTEAU M, PELLET A (2009). Droit international public. LGDJ, París.
- DÍAZ E (1980). Sociología y filosofía del Derecho. Taurus, Madrid.
- DÍAZ BARRADO C (2016). Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta. Anuario español de derecho internacional.
- DÍAZ GALÁN E (2021). El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible: ¿una nueva tendencia normativa? *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, en prensa.
- DUPUY RJ (1986). La Communauté internationale entre le mythe et l'histoire. Economica, París.
- ELLIS J (2010). Sustainable Development and Fragmentation in International Society. Global Justice and Sustainable Development. Legal Aspects of Sustainable Development.
- FERNÁNDEZ LIESA C (2006). Usos de la noción de justicia en el Derecho internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*: 171 y ss.
- FERNÁNDEZ LIESA C (2008). Derecho y poder en el Derecho internacional. Homenaje Peñes-Barba. Ed. Dykinson, Madrid.
- FERNÁNDEZ LIESA C, ALCOCEBA GALLEGOS A (2004). La idea de constitución y el fenómeno jurídico internacional. En: Peñes-Barba G, Ramiro MA. *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*. Marcial Pons, Madrid.
- FERRARI V (1999). Derecho y legitimación. En: *Funciones del Derecho*. Debate, Madrid.
- FRENCH D (2010). Sustainable development and the instinctive imperative of justice in the global order. *Global Justice and sustainable development. Legal aspects of sustainable development*.
- FROUVILLE O DE (2015). Le Cosmopolitisme juridique. Pedone, París.
- GAMARRA CHOPO Y (2012). El arte del consensu en Europa: ¿es aplicable la gobernanza de la Unión Europea universalmente? *Estudios de Deusto*, vol. 60/2, julio-diciembre.
- GARCÍA SEGURA C (2021). La construcción de normas globales, entre el avance del cosmopolitismo blando y el retorno de la geopolítica. La regulación global de la ciberseguridad. *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 2019*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- GONZÁLEZ GARCÍA J (2018). Globalización económica y Estado: el debilitamiento del Estado. En: Galera S et al. *Construyendo el futuro: conversaciones jurídicas sobre la globalización*. Barcelona, Atelier.

- JIMÉNEZ GARCÍA F (2021). Derecho internacional líquido. ¿Efectividad frente a legitimidad? Civitas, Thomson Reuters, Madrid.
- KALTENBORN M, KRAJEWSKI M, KUHN H (eds.) (2020). Sustainable Development Goals and Human Rights. Springer.
- KELSEN H (1965). Principios de Derecho internacional público. Ateneo, Buenos Aires.
- KELSEN H (1992). ¿Qué es justicia? Editorial Ariel, Barcelona.
- KNOX E (2020). A Marxist approach to RMT v. the United Kingdom. En: González-Salzberg D, Hodson L (dirs.). Research Methods for International Human Rights Law. Beyond the Tradition Paradigm, Routledge, pp. 13 y ss.
- LASERRE V (2015). Le Nouvel ordre juridique. Le droit de la gouvernance. Lexis Nexis, París.
- MAALOUF A (2019). El naufragio de las civilizaciones. Alianza Editorial, Madrid, pp. 205-206.
- MANERO SALVADOR A (2020). La política comercial de la Unión Europea y el desarrollo sostenible. Revista de Derecho Comunitario Europeo 66:603-637.
- MARIÑO MENÉNDEZ F (2013). En: Díez de Velasco M. Instituciones de derecho internacional público. Tecnos, Madrid.
- MCGOLDRICK D (1996). Sustainable development and human rights: an integrated concept. International and comparative law quarterly, vol. 45, octubre:796-818.
- MICHAUD G, MARC E (1981). Vers un science des civilizations. Ed. Complexe.
- MONKELBAAN J (2019). Governance for the Sustainable Development Goals. Exploring and Integrative Framework of Theories, Tools, and Competencies. Springer.
- NIEMEYER T (1925). Derecho internacional público. Colección Labor, Barcelona, p. 10.
- PÉREZ DE ARMIÑO K (2014), *Pax critica*. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal. Ed. Tecnos, Madrid.
- PETERS A (2012). Bienes jurídicos globales en un orden mundial constitucionalizado. En: Espósito C, Garcimartín F (eds.). La protección de bienes jurídicos globales, Afdunam.
- PRIEUR M, DOUMBE-BILLE S (1994). Droit de l'environnement et développement durable. Limoges.
- RAMLOGAN R (2011). Sustainable Developments: Towards a Judicial Interpretation. Martinus Nijhoff Publishers.
- REALE M (1997). La teoría tridimensional del Derecho. Tecnos, Madrid.
- RIFKIN J (2019). El Green New Deal global. Paidós, 1.^a ed., Barcelona.
- RODRIGO A (2015). El desafío del desarrollo sostenible. Tribuna Internacional.
- SACHS J (2015). La era del desarrollo sostenible. Paidós, Barcelona.
- SANAHUJA JA (2020). Covid 19: riesgo, pandemia y crisis de gobernabilidad global. En: Mesa M. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la Covid 19, Anuario Ceipaz 2019-20. Fundación Cultura de Paz.
- SANDS P (1994). International law in the field of sustainable development. BYBIL: 303-381.
- SCHRIJVER N, WEISS F (2004). International Law and Sustainable Development Goals. Martinus Nijhoff Publishers.
- SOKHI-BULLEY B (2020). A postmodern approach to Elisabeth Dano v. J. Leipzigen. En: González-Salzberg D, Hodson L. Research Methods for International Human Rights Law. Beyond the Traditional Paradigm. Routledge.
- STEPHENS T (2010). Sustainability discourses in international Courts: what place for global justice? Global Justice and Sustainable Development. Legal Aspects of Sustainable Development (Freenstone, David), vol. 7.
- SUR E (1981). Système juridique international et utopie. En: Archives de philosophie du droit, t. 32: Le Droit international. Syrey, pp. 35-45.
- VATTEL E (1822). El derecho de gentes o principios de la ley natural aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos, tomo I. Madrid.
- VOIGT C (2008). Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law. Martinus Nijhoff Publishers.
- WHEATLEY S (2019). The Idea of International Human Rights Law. Oxford University Press, pp. 8 y ss.

Sustainable Development in international relations theory: its presence or absence A proposal for a new paradigm

Sagrario MORÁN-BLANCO
mariasagrario.moran@urjc.es
Universidad Rey Juan Carlos
(Madrid, Spain)

Desarrollo sostenible en la teoría de las relaciones internacionales: entre la penumbra y la presencia Propuesta de paradigma

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Sustainable Development overshadowed by International Relations Theories**
 - 2.1. First glimmers of Sustainable Development in International Relations Theory**
 - 2.2. From concern for environmental protection and economic growth to global sustainable development**
- 3. Sustainable Development, a subject that looms large in the theoretical debate on International Relations**
- 4. 21st century: the theoretical-practical crystallization of Sustainable Development
Towards a new narrative of International Relations**
- 5. Conclusions**
- 6. References**

Sustainable Development in international relations theory: its presence or absence A proposal for a new paradigm

Sagrario MORÁN-BLANCO
mariasagrario.moran@urjc.es
Universidad Rey Juan Carlos
(Madrid, Spain)

Desarrollo sostenible en la teoría de las relaciones internacionales: entre la penumbra y la presencia Propuesta de paradigma

Cite as/citar como:

Morán-Blanco S (2022). Sustainable Development in international relations theory: its presence or absence. A proposal for a new paradigm. Iberoamerican Journal of Development Studies 11(2):78-100. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.682

Abstract

Along with the goals and targets set up by the United Nations in the 2030 Agenda, the concept of Sustainable Development has a great significance in the discipline of International Relations, since the beginning of the new century. In fact, contents studied and analyzed by International Relations are very linked to practically all the issues addressed in the Sustainable Development Goals (hereinafter, SDGs). First, this paper aims at showing and analyzing the gradual incorporation of Sustainable Development into the theory of International Relations. Second, it raises a need for a mainstream that contributes, on the one hand, to the theoretical development of the discipline and, on the other, to the progress towards sustainability and that of the planet through the attainment of the SDGs. The mentioned mainstream could be called «Sustainable Development Paradigm».

Keywords: paradigms, theories, International Relations, Realism, Structuralism, Liberalism, Reflectivism, Sustainable Development.

Resumen

El desarrollo sostenible como concepto, así como los objetivos y metas adoptados por Naciones Unidas en la Agenda 2030, tienen una gran relevancia en la disciplina de las relaciones internacionales desde principios del nuevo siglo. De hecho, los contenidos estudiados y analizados por las relaciones internacionales guardan una estrecha vinculación con prácticamente todas las problemáticas que se abordan en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS). Por ello, uno de los fines de este artículo es mostrar y analizar la progresiva incorporación del desarrollo sostenible en la teoría de las relaciones internacionales y, dos, plantear la necesidad de una corriente que contribuya, por una parte, al desarrollo teórico de la disciplina y, por otra, al avance hacia la sostenibilidad y el progreso del planeta a través del logro de los ODS. La mencionada corriente bien podría denominarse «paradigma del desarrollo sostenible».

Palabras clave: paradigmas, teorías, relaciones internacionales, realismo, estructuralismo, liberalismo, reflectivismo, desarrollo sostenible.

1

Introduction

International Relations (hereinafter, IR) arise out as a scientific discipline after the end of the First World War, that is, in a context of destruction and death caused by the last and most harrowing military confrontation which took place in contemporary history. Since nothing comes from nothing in human history, everything is inscribed in its historical context and in consonance with times, places, individuals, and societies. It is therefore essential to consider the emergence of the discipline of IR in its particular circumstances, and to that end, we must set up the theoretical origins of certain intellectual, doctrinal, and ideological approaches. From the very beginning, the key theoretical aim of the new discipline —but not the only one— is to analyze events and phenomena arising and evolving within the framework of international society and, as a praxis objective, to predict the emergence of those that might jeopardize international peace and security. It is obvious that IR are one of the latest sciences to make its mark on the academic and scientific scene of the social sciences and, as in other knowledge sectors, it has emerged to address human issues.

At the start of the 20th century, one of the greatest concerns of mankind and one that aroused the interest of the new discipline of IR was to prevent such terrible experience of World War I from happening again. Peace thus became the principal core to the first theoretical strand of the new science: Idealism. That «theory» led to the creation of international organizations and International Law as essential instruments for attaining peace and eradicating war from IR. At that time, there was no explicit interest in concepts such as «development» or «sustainability of the planet», either by academic internationalist forums or by international politics spheres. As a result, these new concepts became scientific, political and social concerns on the international agenda decades after the creation of the discipline of IR. In particular, it was in 2015 that the SDGs' policy was embodied through United Nations General Assembly Resolution 70/1, and therefore the 2030 Agenda as implementer program for sustainable development. The preamble of this resolution actually states: «We are determined to foster peaceful, just and inclusive societies which are free from fear and violence. There can be no sustainable development without peace and no peace without sustainable development». Thus, the full and definitive connection between peace and sustainable development comes nearly a century after the emergence of IR, through the most representative organization of international society: the United Nations. As mentioned above, the new discipline has been committed to international peace and security since its inception, although it was not until the beginning of the 21st century that the United Nations decided to establish an intimate and clear link between sustainable development and peace. Surely prec-

edents exist in the second half of the 20th century and, it is worth recalling that the Secretary General of the organization, Boutros Boutros-Ghali (1992-1996), pointed out this relationship when stating that «development is not only a fundamental human right, but also the most secure basis for peace».¹

This paper aims at analyzing the gradual incorporation of sustainable development concept into the theoretical narrative of IR. That science is soon to show greater plurality and theoretical diversity, and even a proliferation of strands in which each proposal seeks to explain dynamics, powers and phenomena that coexist in international society and lead international actors to behave in a certain manner. This idea was emphasized by Robert W. Cox, an outstanding figure in IR, when he claimed that, beyond giving order to a discipline, all «theory is always for someone, and for some purpose». He added: «All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space» (Cox 1981, p. 129). In view of the above, he identifies two types of theories. *a)* The first are *solving theories* or *problem-solving theories*. These ones take the world as they find it and are defined as explanatory theories of international reality, which they consider *immutable* and *permanent*. According to the Canadian professor, also known as «rationalist» or «positivist approaches», they «assume the world as it is, including its power relations», and aim to explain facts or events (*rational explanans*) occurring in international reality and «solve the problems posed by its functioning» (Barbé 2007, p. 86). *b)* The second are comprised of those known as *critical theories*, which include strands that call into question the existing social and power relationships. This is because one of their main tasks is to criticize, question and change the prevailing order in international society.

Therefore, while *rationalists* focus on knowledge and interests and consider facts to be immutable, *reflectivists* are composed of diverse and fragmented theories which aim to be constitutive of international reality and to *deconstruct* the theoretical postulates of the positivist approach. In any case, one crucial question remains: how can we embed sustainable development concept in IR theory and what repercussions derive from its eventual integration? Moreover, as an IR paradigm, what is its real meaning?

2 **Sustainable Development overshadowed by International Relations Theories**

Also known as *paradigms of IR*, the first theories were developed during the Cold War era, and motivated by a specific political, economic, social, and cultural context, dominated by the bipolarity

1 Boutros Boutros Ghali, *An Agenda for Development*. <https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/226-initiatives/32314-an-agenda-for-development-report-of-the-secretary-general.html>.

of the international system embodied by the United States and the Soviet Union. The mainstream paradigm during the mentioned stage was the Realist one, a theory that mostly focused on national security issue in its military conception, and was conceived to analyze, interpret, and serve as a guide for US foreign policy. At that time, the States leading IR based their leadership primarily on military power and force.

The two superpowers followed the realist premises and initiated an arms race that determined the pulse of international relations from 1945 to the end of the 1960s. Thus, we can observe that, from the outset, the concept of «security» was a determining factor in analyzing the theories of the new discipline and, as international society was evolving, that concept was gradually becoming multidimensional. In his study on the *American centrism* that pervades the discipline of IR, Arenal has no doubts that the security of the United States has been the main subject of the debate for the realist paradigm (Arenal 2014). Beyond national security and military force, associated with the phenomena of war and peace, there are no other topics of interest in the realist theory, except for some texts extracts by one of its most emblematic figures: Hans Morgenthau. The great exponent of the dominant paradigm provided a theoretical base for international aid, although this was imbued with the logic prevailing in many donor countries during that period, which consisted of directly associating aid with their foreign policy or commercial interests. In other words, it is difficult to detect the presence of the concept of «development» in that period, and even less that of sustainable development.

2.1. First glimmers of Sustainable Development in International Relations Theory

Since the 1960s and notably the following decade, two new paradigms emerged to explain IR and weaken the leadership of realism. We refer, particularly, to *transnationalism* or *globalism*, and to *structuralism*. Both paradigms come up at a time when the development discourse is gaining some academic interest and becoming institutionalized at the international level because of several factors. The following stand out: the economic crisis (as a consequence of oil price fall); the appearance of new States on the international scene concerned about economic development; the appearance and progressive consolidation of various international organizations committed to the development and welfare of humanity, which understand that military force must give way to cooperation. However, their coincidence in time contrasts with the substantial differences between the two theoretical strands.

First, *transnationalism* focused on interpreting and explaining the changes following the appearance of new actors working on the international scene and the new challenges to international peace

and security. This objective reality favored the emergence of new dimensions of security. Its field was expanding and the military dimension of the traditional concept of «security» was joined by the economic, social, environmental, and energy dimensions, issues of concern following the development of risks and challenges related to these areas and which are under consideration. This was outlined in important documents from the time; for instance, as the former Secretary-General, Lamberto Zannier, pointed out, the *Final Act of the 1975 Conference on Security and Cooperation in Europe* recognized «key economic, social and environmental issues that are fundamental to sustainable development, as we understand it today».² Thus, environmental concerns and development began to acquire a certain importance on the international agenda, and with the transnationalist paradigm new threats emerged in an era of clear interdependence and growing cooperation. In this sense, rather than fundamentally oppose the theoretical postulates of the realist paradigm, most of the scholars of globalism sought to outline and expand it, prioritizing and linking the transnationalization phenomena, the strength of cooperation, the growing complexity and interdependence among stakeholders, and the new issued with the central concern of IR: peace and security.

In short, unlike realism, *globalism* includes a much broader field of stakeholders and subjects of study in its analysis of international society, as it must be. Indeed, new States and various international organizations had already appeared in the 1970s, fostering cooperation for problem solving in IR. Moreover, at that time new threats of international relevance were already becoming apparent, clearly jeopardizing economic development and international peace and security. Resource crisis, economic growth, trade relations, human rights, climate change, and environmental protection, among others, were issues of concern to IR theorists and were addressed in the security debate. As Du Pisani noted, it was then that «the Enlightenment promise of linear and continuous improvement of the human condition had proved to be a Myth of Progress, because it was based on human hopes and aspirations rather than human potentialities and limitations» (Du Pisani 2006, p. 89). Therefore, traditional concepts and topics of the security agenda of IR were modified, particularly within the political framework of the bipolarism of the 1970s, to advance new forms of understanding the object of study of the new discipline.

Having said that, we can affirm that the *transnationalist* or *globalist paradigm* interprets IR in more complex and consistent terms because it does so not only in time of peace or war, but also in matters related to economic and social welfare. Furthermore, it stresses that, in a context of progressive interdependence, the achievement of the current goals is only possible through cooperation and interaction between different national governments, international organizations, multinational companies, and non-state actors. In fact, the

2 L Zannier, «Fostering Peace and Sustainable Development: A genuine commitment of the OSCE». <https://www.un.org/en/chronicle/article/fostering-peace-and-sustainable-development>.

emphasis on the need to build international cooperation institutions to manage interdependence explains why transnationalists are the heirs of the idealist tradition.

As a result, the specific questions concerning development and economic, social, and environmental well-being became the main topics on the research agenda of the globalists. And that is precisely why, in the theoretical foundations of the mentioned paradigm, we can find the early glimmers of sustainable development in the theoretical narrative of IR. However, it is worth recalling that in the viewpoints expressed by the two reformed versions of *realism* and *liberalism* —we are referring to the *neo* strands that took shape during the 1980s— was pointed out that both security and economic welfare are important goals, and these versions only differed from each other when it came to determining the priority of States, as well as the mechanisms for their attainment. As Mónica Salomón remarks, «neo-realists, such as traditional realists, emphasize security and military superiority; for neoliberals, economic priorities are the basic for States», and they insist on the strength of cooperation instead of military force. The author continues: «Neoliberals argue that international regimes and institutions mitigate anarchy's constraining effects on cooperation» (Salomón 2002, p. 18).

Second, we should mention the so-called *structuralist* (or *neo-Marxist*) paradigm within this first group of theories. It emerged in the historical context of the 1970s, that is, following the end of international colonial regime. This new theoretical mainstream, which finds its intellectual roots in the work of K. Marx, among others, focuses on the study of global poverty and development issues. As stated by its representatives, it is intended to analyze and explain why poor countries fail to achieve the level of growth of the rich ones. In this regard, it must be recalled that between 1950 and 1980, high growth and prosperity rates were recorded in European and North American countries. According to the followers of this theory, the capitalist economic system «exploit» the peripheral nations through multinational companies and transnational corporations, which had experienced spectacular growth after World War II, both in quantitative and qualitative terms due to their relevance in international society. In fact, they conceive the world through a multi-headed octopus (rich countries and the «center») with tentacles (poor countries and the periphery). In other words, it is a «conflicting image, expressed in the Marxist theory of exploitation» (Barbé 2007, p. 70). Therefore, structuralist theorists see IR as a struggle between rich and poor classes rather than a competition between States, and their main purpose is to study the causes which generate inequality and, in their judgement, foster underdevelopment in part of international society.

Among these authors, the Argentinian economist Raúl Prebisch deserves special recognition for his theoretical contributions. In his famous text *The Economic Development of Latin America and Its*

Principal Problems, he analyzes and describes the center-periphery asymmetry and its negative effects. The study, which made Prébisch a key figure in thinking about global economic development, was followed by other papers, such as *Biosphere and Development* (CEPAL Review, 1980), in which he addressed the cause-effect relationship that was already apparent between the gradual environmental degradation and the growth and economic development models in place, mainly in more developed countries. In short, it was a plea for attention to the consequences that the prevailing economic model was having on sustainable development. Thus, it seems clear that it was from the 1970s onwards and with the structuralist paradigm that underdevelopment issue got in the very heart of the theoretical narrative of the new discipline. For Michael Banks and others who use the concept of an *inter-paradigmatic debate*, «each paradigm offers different interpretations of IR and invites debate between them» (Smith 1995, pp. 18-19) and, certainly, the interpretation of *structuralism* accelerated a debate which would lead with time to one of the great savior myths of humanity: Sustainable Development.

Accordingly, it would not be an exaggeration to say that, on the one hand, the developmental perspective serves as the forerunner of the embedding process of sustainable development in IR. It results from the growing dissatisfaction with the theory and practice of conventional development, and the consequent appearance of anti-capitalist social movements. On the other hand, *structuralist* and *transnationalist paradigms* were precursors to sustainable development within the discipline of IR, from opposing approaches. However, it is evident that it was not, until the beginning of the 21st century, that global development and environmental protection goals converged to finally become the sustainable development challenge. This new or renewed concept gives way to a more comprehensive process of transformation in international society and within the framework of a multipolar, anarchic, and turbulent order.

Despite its theoretical contributions, *structuralism* was relegated to the margins of the discipline for two fundamental reasons: first, because it did not respond to the dominant parameters in Western capitalist countries; and second, because of the prevailing ethnocentric viewpoint of IR. Indeed, the leadership of the USA and, in general, that of Europe in the interpretation and analysis of international society censored and «marginalized the few theoretical contributions carried out in other non-Western cultural spheres» (Arenal & Sanahuja 2015, p. 35). Thus, critical contributions, such as the growth-dependency theory, were formulated in terms of underdevelopment and included, in part, by Latin American and European scholars to the theoretical narrative of IR. They were marginalized and hushed up to the extent that they undermined the foundations of the dominant traditional paradigms.

In conclusion, each of the mentioned paradigms offers a perspective on the different problems and issues of interest in the historical context in which they arise, as well as on the potential instruments and mechanisms for achieving peace and security, both national and international. Also, each one contributes to the new discipline depending on international politics issues that it addresses. However, development, particularly, has a new dimension that must be translated and broadened in the field of paradigms, first because it provides a multidimensional approach; and second, it gives a viewpoint from other perspectives that generalizes the discipline's research agenda.

2.2. From concern for environmental protection and economic growth to global sustainable development

In the 1970s, environmental protection and its linkage with development were already explicit goals of the international community. In 1972, the UN Stockholm Conference on the Environment stated that «the protection and improvement of the human environment is a major issue which affects the well-being of peoples and economic development throughout the world [...].» By then, the growing concern about environmental degradation and the consequences of the post-war economic boom favored the emergence of numerous anti-system and environmentalist movements.³ They would focus on criticizing the lifestyle promoted by the capitalist economic system, although, as we have said, *structuralism* did not explicitly consider the environment within the theory of development. Moreover, these anti-system movements coincided with the emergence of new environmental concepts resulting from economics science. Indeed, economics, was fundamentally, the discipline that studied development, and from that decade onwards, some authors, such as Ignacy Sachs, defined new concepts, for example *eco-development*, which was precursor to the later *sustainable development*.⁴ That is to say, other proposals started to emerge from economics, namely the alternative to the already known duality between the benefits caused by the increase of production and the costs of reducing the planet's habitability. In short, economics began to consolidate an idea of sustainability where the best approach was a standard of living for present generations which would not undermine that of future ones. Thus, the roots of the concept of «sustainable development» —which implies that economic progress is an element that should not be separated from environmental protection— are to be found in environmental economics.

3 The Club of Rome was founded in 1968, an NGO composed of scientists and politicians who share a common goal: to raise awareness of the effects of human activity on the planet. In 1972, commissioned by the Club of Rome, the *Meadows Report*, entitled *The Limits to Growth*, was published. It pointed out what is now a reality: the finiteness of planet Earth and the incompatibility of global growth.

4 Ignacy Sachs was a Polish-born economist considered to be one of the pioneers in the building of the «development» concept as a constructive relationship between economic growth, social welfare, and environmental preservation. The term *ecosocioeconomy* was coined by the economist Karl William Kapp.

But it was also during the 1970s that ecological concerns spread from the local to the global level as result of the gradual deterioration of the planet, largely due to the negative impacts of economic and business activities. In addition, the 1986 Chernobyl nuclear disaster,

which shocked the world, should not be underestimated. A year after that accident of unlimited environmental and human dimensions, the report *Our Common Future* was released by the World Commission on Environment and Development chaired by Gro Harlem Brundtland. That relevant report focused on the link between social and economic growth, on the one hand, and on human environment and natural resources, on the other. A groundbreaking point will be that the report challenges the long-standing assumption that economic goals, such as poverty reduction and economic growth, must take precedence over environmental concerns. In general, life-style in developed countries was not under debate or questioned, unlike the authors of the structuralist paradigm who, as we have explained, did. Moreover, it was argued that the more advanced and prosperous countries should pursue the goal of higher economic growth to help the poorer ones to recover.

However, the main contribution of the Brundtland Report was the concept of «sustainable development», understood as the one «that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs».⁵ In other words, sustainable development pursues economic, technological, and social progress, etc., without compromising the future generations, due to the negative impact these improvements may have, mainly on the ecosystem.

Although criticism was leveled against the concept by various authors from different fields (Aguilar-Hernández 2018, pp. 265-279),⁶ sustainability became, with its pluses and minuses, the guiding principle for global development based on three essential pillars: economic growth, social development, and environmental protection and, more relevantly, it was accepted by many international actors (States and organizations), thereby fostering multilateralism. In fact, during the 1990s, world events and summits were held, and sustainable development was the main theme and challenge to be met. In other words, sustainable development began to take shape as the world's political goal par excellence and one of the main challenges for the international community. That is precisely why IR theorists did not hesitate to extend studies into climate change, environmental degradation, and sustainable development in subsequent years, considering them as threats and challenges to international peace and security (Luterbacher & Sprinz 2001).

In 1992, during the historic Earth Summit, or UN Conference on Environment and Development held in Rio de Janeiro, measures for implementing sustainable development were discussed. Principle 1 of the Rio Declaration proclaimed that «human beings are at the center of concerns for sustainable development», which explains why the conference focused on two priority themes: a) a green economy in the context of sustainable development and poverty eradication; and b) the institutional framework for sustainable

5 World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*.

6 The concept was questioned by authors such as Enrique Leff, who stated that «the discourse of sustainable development promotes a strategy of appropriation that seeks to "naturalize" the commercialization of nature» (Leff 2005, p. 23). See also Latouche (2007, p. 46).

development. Two years later, because of the Summit of the Americas convened in Miami, the American leaders pointed out that «faced with differing development challenges, the Americas are united in pursuing prosperity through open markets, hemispheric integration, and sustainable development».⁷

To these important international conferences, we must add others held in the first decade of the 21st century; for instance, the World Summit on Sustainable Development 2002, with the adoption of the Johannesburg Plan of Implementation, which included concrete measures, quantifiable and time-bound targets, through a more specific approach (Díaz 2004, p. 3). By then, it was clear that sustainable development was emerging, especially in contexts of liberal democracy and free markets, as a pillar of contemporary universalism. However, as transnational, and global problems became more complex and interconnected, sustainable development was seen as a roadmap or mental guide to ensure international peace and security, resulting in increased cooperation and multilateralism. Likewise, the notion of «sustainable development» and its theoretical formulation have evolved from a political and legal perspective, bringing together different spheres of IR, such as economic, social, and environmental (Rodrigo 2015). In this way, the basis was laid for sustainable development to become, in short, a useful concept in the field of IR and, especially, to serve as leverage for the building of a singular theory of this discipline. Therefore, after analyzing the gradual and slow embedding of sustainable development within the international agenda, it is worth considering the impact of the new concept on the convulsive theoretical transition that the discipline of IR had been undergoing since the 1980s.

3 Sustainable Development, a subject that looms large in the theoretical debate on International Relations

The sustainable development concept is consolidated at the theoretical level and becomes a priority objective on the world agenda at a time of profound changes or even of a revolution within the theoretical field of the discipline of IR. We recall that, the «old» positivist monopoly, related to the Western hegemonic worldview, was increasingly becoming weaker due to its difficulty in predicting and explaining events, phenomena and dynamics taking place in the international society at the end of the century. Such changes have precisely led to the vigorous development of new theoretical approaches of critical and groundbreaking nature in relation to the «classical» theories. For some authors, like Yosef Lapid, that situation was an «intellectual transition» (Lapid 1989, p. 236), while others, including Arenal, referred to it as a stage of

⁷ In http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_en.pdf.

«crisis» in the theory and discipline of International Relations. Thus, according to Arenal:

As a result, we can talk about a global system crisis and about one of the prevailing theories of IR [...]. We are dealing with a global crisis that decisively affects the theory of IR which finds itself at a time when the prevailing theoretical models [...] are not capable of adequately interpreting the new realities. This requires rethinking the theoretical bases used to date in the study of IR (Arenal 1993, p. 8).

Critical tendencies were integrated into the new post-positivist theoretical axis, and they were accompanied by new tools and methodologies for the analysis of international society. In addition, ideological and cultural factors played a preponderant role in the configuration of the new «theories». However, most of them do not clearly show what their research agenda is. It is precisely for this reason that one of the fathers of transnationalism, Robert Keohane, suggested that, despite their scientific contribution, reflectivist theories would remain on the margins of the field, until they were able to delineate clear empirical research programs focused on the study of important issues of the international agenda (Keohane 1988, p. 392).⁸ And, certainly, as we shall see later, none of these new theoretical approaches explicitly proposed sustainable development as a question to be studied.

Other notable emerging mainstreams include social-constructivism, critical theory, modernism, and feminism. This proliferation of «theories» will coincide in part in time with a historical context of great political upheaval. Symbolic events are proof of this political *tsunami*: the fall of the Berlin Wall and real ones, the fall of European communism and the far-reaching political changes in the Central and East European countries, resulting in the collapse of the Soviet Union in 1991. In fact, in the light of the above, internationalists acknowledged the inability of traditional doctrines to explain or foresee the striking events and the emergence of other stakeholders (for instance, China), which implied certain modifications in the hierarchical stratification of the international order.

The first narrative of this second theoretical phase is social constructivism, a kind of «bridging theory», that explains interaction between reflectivist and rationalist approaches (Wendt 1992, p. 394). This new mainstream, included within IR in the mid-1980s, mainly driven by the scientific work of Alexander Wendt, provides different tools by introducing into the analysis elements such as identity, ideas, or processes, which until then have been insufficiently considered for the study of international society. In fact, among the main theoretical positions held by social constructivism, the following are worthy of mention. First and foremost, it proposes the study of IR as a social construction and social interactions —whether between individuals or States— as the mainstay of the constitution of societies. In this sense, two key elements of constructivism may

8 See E Barbé and JP Soriano, «Del debate neorrealismo-neoliberalismo a la (re)construcción del discurso dominante en relaciones internacionales», in Arenal and Sanahuja (2015), pp. 139-140.

be: first, that human associations are clearly determined by shared ideas rather than material forces and, second, that identities and interests of purposive actors are constructed by these shared ideas. Thus, the aim of this new theory is to understand how the role of ideas gives shape to international system; that is to say, constructivists go beyond material reality, by including the effect of ideas and beliefs on world politics. Moreover, constructivism holds that «anarchy is what states make of it» (Wendt 1999, p. 1). According to this assertion, it should be noted that sustainable development is what States make of it and, today, most of members of the international community jointly steps up policies to address climate change mitigation and the achievement of development, growth, and sustainability, through the implementation of the 2030 Agenda. In this line, it might be said that Sustainable Development is a concept developed and shared by the international community, which has been consolidating through various multilateral initiatives within the framework of the United Nations.

Particularly, constructivism's interest in social structures and norms explains why one of the priority topics of its «research agenda» is the study of international institutions and regimes, as well as the analysis of regionalism, which in turn can play important constitutive role in shaping identities. It seems evident that, from the United Nations, major strides have been made in constituting an identity centered on sustainability, and indeed an implementing program has already been adopted: the 2030 Agenda for the achievement of the SDGs. In short, constructivism has broadened research agendas by focusing on the role of international organizations or structures in shaping the identities and interests of States as well as their behavior (Tah Ayala 2018).

Another striking mainstream within the post-positivist conception is the critical theory. Starting from a reflectivist epistemology, it is an eminently constitutive theory. According to José Antonio Sanahuja, one of its leading experts in Spain, «it is assumed that all knowledge must be contingent, historical and fully integrated in social and economic life, to the extent that the supposedly objective reality only makes sense through social relations and, particularly, through the agents, and their interests, values, practices present in the social order and in the international order» (Arenal & Sanahuja 2015, p. 159). In addition to describing societies, critical theory aims to transform them and is aware of the role they can play in shaping social processes. As stressed by Salomón, it helps to «reveal ideologies that, openly or surreptitiously, are present in the social-political discourse and that hinder social change» (Salomón 2002, p. 24). In other words, as Cox noted, «a critical theory of IR should be concerned, first and foremost, with change in the world order» (Cox 1983; Salomón 2002, p. 27); thus, it would require changing the social ties that bind individuals to each other within States.

However, the aspects mentioned so far do not significantly alter the research topics of critical theory. That is precisely why scholars such as Linklater argue that, rather than a new paradigm, this theory and its approaches invite «all social analysts to reflect upon the cognitive interests and normative assumptions which underpin their research, without implying that all research must be critical-theoretical from now on» (Linklater 1992, p. 91; Salomón 2002, p. 27).

In addition to the critical theory, post-structuralism also stands out. This mainstream has not succeeded either in escaping from its «marginal position», within the discipline of IR. Cornago rightly notes that post-structuralism remains the greatest challenge from the margins and serves as a «driving force» to the dominant mainstream of IR, both from the point of view of its reflectivist epistemology and the incorporation of hermeneutics, and other methodologies focused on the analysis of language (Cornago 2015, pp. 219-241; Arenal & Sanahuja 2015). Thus, from its proposals for change, both from the critical and post-structuralist mainstream, sustainability can be effectively pursued as a means of transforming (an essential feature of its theoretical foundations) and achieving sustainable and advanced new social and international order.

Finally, the last type of narrative within the reflectivist approach of IR is linked to feminism, a strand that pursues gender equality, that is, to put an end to the unequal status of women in the field of the discipline. Consequently, one of the main achievements of feminist theories is the introduction of gender issue into the international agenda, thus challenging the foundations of knowledge and academic output which, historically, had not taken it into account. Tickner clearly stresses that «International Relations discipline has for the most part resisted the introduction of gender into its discourse» (Tickner 1992, p. 153). However, once feminism has been presented as a theory in the field of IR, the challenge posed by its scholars is to continue promoting gender equality. To that end, feminist approach should have greater influence in the analysis and interpretation of international reality, among other things. Nevertheless, historical experience has proven, quite objectively, that feminist approach has not been reflected, or sufficiently translated into studies and theories that have been developed in IR, *inter alia* because diplomacy and politics have been essentially dominated by men. Nonetheless, in the light of the above, it could be argued that there are promising times ahead, since the strong interest towards the new discipline among women in academic and diplomatic spheres, presumably means that feminist approach will prevail in the more immediate future. Accordingly, female presence in the different spheres of IR is an accomplished reality, at least in university education and diplomacy, which will undoubtedly boost the discipline's commitment to educating for sustainability. The crucial thing is that through the 2030 Agenda, gender equality is also promoted by the international community. SDG 5 proposes policies and

adopts instruments aimed at eradicating some of the most evident scourges of vulnerability, disempowerment, and inequality of women in today's international society.⁹

Moreover, there is neither an explicit consideration to sustainable development from the reflectivist approach, nor does it form part of the research agenda of the alternative mainstreams. However, the theoretical foundations of the post-positivist approaches could be the philosophical basis that press for a new theory of sustainable development in IR. After all, such theories consider intersubjective beliefs and values as inputs to bringing about international social change. The concept of «sustainable development» has the potential to «unify» all States on the planet, along with a whole set of influential stakeholders, to generate positive political, economic, social, and cultural change on the international scene. As UN General Assembly Resolution 70/1 shows, «never before have world leaders pledged common action and endeavor across such a broad and universal policy agenda».

In essence, the new concept has been in the twilight of IR theories for a long time, although it has sometimes captured attention in those cases where the theoretical narrative has emphasized the multidimensional and multisided nature of security and development, and factors determining the future of global society. But clearly it can be accepted that sustainable development has been evident and intends to remain in IR theories, despite its terminological wrapping in different political contexts. This is because it responds to basic goals of the global community set down in the mentioned Resolution 70/1, in terms of «areas of critical importance for humanity and the planet».

4

21st century: the theoretical-practical crystallization of Sustainable Development. Towards a new narrative of International Relations

The 21st century is deeply concerned about the drift and effects that certain issues, which have been present throughout mankind's history, have on the stability of global society. In addition, there is now a greater awareness that these issues, which are clearly matters of priority for the discipline of IR, have been at the root of the serious challenges to international peace and security. On the one hand, poverty, inequality, and violence that generates human rights violations and wars; and, on the other hand, threats that are more current in nature and have acquired significant relevance in the global agenda, such as environmental degradation and the creeping effect of climate change. As a result of this analysis, the interna-

9 Durán and Lalaguna P, Morán Blanco S and Díaz Barrado CM (2019). Goal 5: Gender Equality. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra.

tional community decided to undertake a range of actions aimed at establishing commitments to remedy the acute issues suffered most directly and negatively by some regions of the planet.

The first of these actions was the adoption of the Millennium Development Goals (hereinafter, MDGs) —within the framework of the UN—, a series of eight time-bound targets for the year 2015 focused on sustainability, strengthening democracy and gender equality, among others. Therefore, the year 2000 not only marked the turn of the century, but also defined an international agenda for development to address global challenges: social, environmental, political, and cultural, through the implementation of the MDGs. However, by the deadline of fifteen years set in agreement and after launching the stocktaking exercise, political leaders decided to redesign a new lead to progress known as 2030 Agenda, establishing a global framework to achieve sustainable development, end poverty, protect the planet and ensure prosperity for all people; in short, to eradicate, where possible, all situations and phenomena that prevent the world from being socially sustainable and which represent the main threats to the achievement of an international order of well-being, equity, and security.

Since then, this new peace-focused agenda seeks to usher in a new era of development and a new spirit of global solidarity. Indeed, peace, development, human rights, democracy, and environmental protection are the core elements of sustainable development and undeniable values of the current international system. In fact, the very formulation of the 2030 Agenda is carried out from the political perspective or what is known as *soft law*. It is not without reason that Sanahuja states they are a «powerful source of legitimacy, the result of discussion among experts and imperative moral arguments» (Sanahuja 2014, p. 60). Thus, it seems evident that, judging from what has been said, the concept of «sustainable development» and its implementing program —the 2030 Agenda— are linked to the discipline of IR in two directions: by the object of study and by the multilateral relations of cooperation that are fostered among IR actors.

a) Object of study of IR discipline

The contents of the SDGs strengthen the close cooperation between peace, security, and development, and focus on the main issues addressed by the discipline of IR since its creation at the beginning of the 20th century. Indeed, issues raised in the SDGs are strongly linked to the matters dealt with by the new science. To give just a few examples: SDG 16 addresses the concepts of democracy and peace, as well as the main challenge to international security; while SDG 7 analyzes affordable and clean energy to ensure environmental security; SDGs 1 and 10 are focused on economic and social inequalities that cause poverty and are at the root of many armed conflicts. In short, there is a clear linkage between some of

the subjects of the SDGs, directed toward the sustainability and development of the planet, and those of the research agenda of IR.

The above shows that sustainable development is a principle that has political consequences and, thus, the achievement of this goal, which is a key to security and international order, has become one of the main challenges facing the international community and the discipline of IR particularly. In fact, and as we have noted, the concept of «sustainable development» entered, albeit timidly and separately, the lexicon of IR hand in hand with paradigms such as *structuralism* and *transnationalism*. Moreover, through the SDGs, the new discipline includes the principles of *idealism*, which call for the adoption and compliance with international law and the establishment of a multilateral international order. Thus, idealist theory, precursor of liberalism, did not focus only on political aspects, but also paid attention to economic and cultural ones, as do the concept of sustainable development and its Goals. Among the various challenges of idealism, mention might be made of its proposal to minimize conflict and maximize cooperation among nations. And a theory or paradigm of sustainable development will precisely help to move forward in the construction of a new order aimed at the fulfillment of the SDGs, through the strength of cooperation, the increase of duly managed institutionalization, and the progressive consolidation of a common global identity based on sustainability.

Surely, means or instruments are available to make a theoretical proposal aimed at forging an international system that protects States and their citizens, and bodes well for the future. This is the notion of Sustainable Development tabled by the UN's World Commission for Environment and Development in 1987, among others; and its implementer program, the 2030 Agenda, adopted within the framework of the United Nations. This narrative proposal should first explain the international reality of the present time and, in that sense, be shown as a theory that includes elements of the *solving theory* or constitutive theories. Second, it may focus unconditionally on the fulfillment of the SDGs, through a research agenda (case study) aimed at promoting global solidarity and cooperation, and the configuration of a world order based on the respect of international law. To sum up, such tools and mechanisms minimize conflict in international society and generate a future with incentives for humanity. Furthermore, in line with the idealist approaches, States may make their own interests subject to those of the «global community» through sustainable development since, today, the struggle for States' survival (realist theory) need to be remedied by the struggle of the international community and all its actors for their own survival.

But we must also leverage on principles defended by *critical theories* or reflectivist strand, that stand for an end to a worldview based on the principles of Western technological civilization, which

are often seen as universal and obvious; in short, to place modern Western values and alternative value systems on the same footing, to clear up this global cultural asymmetry between the West and the rest. As noted by Enrique Dussel, «social power is the emancipatory force with the capacity to overcome the civilization crisis through organized and conscious action, directed towards a triple reparation: regeneration of the social fabric, restoration of the seriously damaged natural and planetary environment, reconstitution and strengthening of the dominated, excluded, exploited cultures of the peripheral worlds» (Dussel 1977, in Toledo & Ortiz-Espejel 2014, p. 27). Sustainable development establishes common and shared civilizing principles.

Lastly, it is also worth stressing the important role the foundations or features of *feminist theory* play in developing this theoretical proposal. It cannot be overlooked that the achievement of gender equality and the empowerment of women, as advocated by this mainstream, are entwined with SDG 5. In fact, since the adoption of the 2030 Agenda, numerous initiatives have been carried out by public and private organizations to make women visible and address some of the questions the pioneers of the feminist movement asked themselves, such as: where are the feminists? Why did they not appear or were they prevented from appearing in areas where only men had a place, for example, international politics? Well, the SDGs and the implementation of the 2030 Agenda show the incorporation of some of the feminist theses or, at least, place women at the center of concern of the international community and as essential actors of sustainability.¹⁰

b) Method. International cooperation between different international stakeholders and multilateralism

The method or implementer program of the sustainable development theory of IR can be the 2030 Agenda itself, set out to guide the international community along the path that leads to achieving dynamic and sustainable economic systems; in short, a world with better living conditions, less inequalities and one which does not jeopardize the resources needed for future generations. In addition, the 2030 Agenda stresses the importance of the participation of various actors in achieving the goals. SDG 17, under the title «Partnerships for the goals», states that «a successful development agenda requires inclusive partnerships —at global, regional, national and local levels— built upon principles and values, and upon a shared vision and shared goals placing people and the planet at the center». Indeed, having overcome the *realist or state-centric paradigm* by the very evolution of international society, sustainable development and its implementing Agenda are only possible with the support and participation of each and every one of the actors, committed through strategies, integrated, and interrelated actions, and strong global partnerships, to the challenge. These include governments or States,

10 It involves what has been called the «feminist perspective», which is included, for example, in the General Guidelines of the 2030 Sustainable Development Strategy, approved by the Spanish Government in 2021: https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Directrices_EDS.pdf.

international organizations, civil society, business circles, academic and cultural community; in short, as clearly proposed by transnationalism and neoliberalism approach, the SDGs can only be achieved through multilateral and institutional cooperation. In this sense, vital roles need to be played by international organizations, especially those working in the areas of peace and security, and with a direct impact on development to make progress towards the ambitious 2030 Agenda. Many agencies are already doing so; for example, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) has expressed its willingness to contribute to this crucial undertaking and, in the *Maastricht Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension* (2003), its Member States agreed on a political commitment to sustainable development and defined concrete measures as well as areas of cooperation.¹¹

The foundation or relevant premise of a theory of Sustainable Development should precisely be the active involvement of all actors of the international community in the transition towards sustainability (public and private, civil society...), as well as the coordination among them to create new synergies. Points 5 and 6 of the Outcome Document of the 2012 UN Conference on Sustainable Development reaffirmed that «people are at the center of sustainable development and in this regard [...] we commit to work together to promote sustained and inclusive economic growth, social development and environmental protection [...]»; in short, this perspective of sustainability creates bridges between national and international by pursuing the building of strategic alliances between institutions, universities, companies, social organizations... As Daniel Innerarity points out in his book *The Democracy of Knowledge*, the challenges facing international society require a «great mobilization of knowledge» (Innerarity 2011) as a mechanism to move towards an intelligent society. The growing complexity of societies, the intensity of relations and interactions between the different international stakeholders, interdependencies, but also vulnerabilities, call for a more intelligent and less chaotic organization. In this context, science, and specifically IR, and academic community must become involved—as most do—in the fulfillment of the SDGs and help to the transformation of international society, through their contribution to ideas and the training of knowledge workers.

Therefore, cooperation and multilateralism among the different actors involved in IR—already considered by transnationalism—are the best method and the starting point for sustainable development. Furthermore, it is necessary to move towards greater institutionalization, waiting for it contributes to a better management of international society, because a system based on the application of public and private policies and international legal norms is the best guarantee of economic and environmental sustainability. Based on the above, the discipline of IR should opt for the configuration of Sustainable Development «paradigm». And, in addition to contrib-

11 This is explained in the following link: <https://www.osce.org/magazine/306696>.

uting to its theoretical shaping, it could become the narrative platform from which to progress towards sustainability and require the adoption of more proactive and binding measures to achieving the ambitious SDGs.

This paradigm would set Sustainable Development as the unit of analysis and the different SDGs as case study or main issues of the international agenda. It would also include aspects of both paradigms (neo-neo approaches or rationalism) and critical theories when designing factors and features of the new theoretical narrative. Indeed, *solving theories* provide the instrument of institutional cooperation that integrated transnationalism, since initiatives and policies of the different international organizations more concerned with peace, security, the strengthening of democratic institutions and the protection of human rights will support the attainment of sustainable development. On the other hand, *critical theories* call for change and common action to build a new social order and acknowledge «the need for a new non-Western universalism» (Sanahuja 2018, p. 122); they provide a critical mass to make sustainable development the core idea and the driving force of a new international order. As we have already said, this core idea has the means and the program implementer for its achievement: the 2030 Agenda, agreed by the international community as a whole. There should be no doubt that the SDGs are the roadmap for a better world and the global framework for multilateral cooperation on sustainable development. As stated in General Assembly Resolution 70/1, which gives substance to the SDGs, «the goals and targets are integrated and indivisible and balance the three dimensions of sustainable development: economic, social and environmental». In essence, Sustainable Development theory in IR needs components of many of the theoretical narratives developed within the framework of the new discipline. Moreover, they are necessary for sustainability concept because it focuses on several dimensions of security and, as the Argentinian internationalist Miryam Colacrai points out, «if we intend to characterize our world today, there can be only one definition: a world of complexities. That real world is so far from being analyzed and considered from a single theoretical mainstream» (Colacrai 2000, p. 57).

5 Conclusions

Based on the above, it is appropriate to consider the following:

First, the historical development of the discipline of IR is characterized by the multiplicity of paradigms and strands, namely, the coexistence of different theories. For some scholars, this only con-

firms a healthy «theoretical (and methodological) pluralism». Thus, for Arenal, one can

assume a pluralism of paradigms as the only way to adequately analyze and understand the complex international reality of our times and, on the other hand, to place ourselves in a theoretical perspective that aims to assert the values and interests of a global and human nature, rather than exclusively of a State, of IR, as the only way to really offer fair and valid solutions to these dramatic and serious problems of international society (Arenal 1989, p. 607).

Whereupon, with these words, this internationalist seems to leave the way open to a new paradigm within the theoretical narrative of IR, which may well be Sustainable Development. Indeed, it is, at present, the one that has a greater capacity to offer fair and valid solutions for the international community as a whole and for the ultimate attainment of international peace and security intended by the discipline.

Second: after World War II, security —defined in military terms— was the major concern of the dominant powers in international society and this ethnocentric viewpoint of reality was transferred to the theory of the discipline with the development of a narrative whose theoretical fundamentals were focused on national security. International society has evolved and security in a military key has been progressively displaced by other issues, such as development and environmental protection, which have become core issues in international politics and required other instruments to be addressed. It was therefore in the context of bipolarism that development, environmental protection, and Sustainability Goals were defined, requiring multilateralism and cooperation between the different players in international society. However, it was not until the 21st century that these challenges became definitively the aim of sustainable development, a more comprehensive process of social transformation. Thus, the developmentalist approach heralded the process of integrating sustainable development into the theory of IR. As it was the case with the concept of security in the 20th century, that prism, which was studied and analyzed from the *solving theories* of the discipline of IR, has been extended and has moved on from a very restricted understanding of development to a multi-dimensional concept (economic, social, and environmental). In the era of globalization, the main concern of international society is the sustainability of the planet, as well as economic and social progress. This was pointed out by the UN Resolution 70/1 and, therefore, this would seem to be sufficient justification for developing a theoretical, comprehensive, and global proposal, focused on the universal problem par excellence of the world agenda: sustainable development.

Finally, it is clear that, through the paradigm of international sustainability, the theoretical narrative of IR is witnessing an evolution in the study of this discipline, from the national security pro-

posed by realism to sustainable development as the main instrument for international peace and security. In any case, it is a political concept that has implications for other sectors of IR. Particularly, it could bring together and explain the existing realities of international community, and that motivate State and non-State actors to commit themselves in fulfilling the Goals and targets contained in the 2030 Agenda. It is an open and cumulative paradigm, which will also have the virtue of revealing aspects that best define the ontological composition of the international community, obscured by the theory of IR.

6 References

- ADAMS B (1993). Sustainable Development and Development Theory. In: Schuurman FJ (ed.). *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*. Zed Books, London, pp. 207-222.
- AGUILAR-HERNÁNDEZ E (2018). La visión de la sustentabilidad en las relaciones internacionales: superando el desarrollo sustentable. *Miríada* 14:265-279.
- ARENAL C DEL (1989). La teoría y la ciencia de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas, *Foro Internacional XXIX* 4:605, México.
- ARENAL C DEL (1993). El nuevo escenario mundial y la teoría de las Relaciones Internacionales. Homenaje a don Manuel Díez de Velasco, trabajo coordinado por Manuel Pérez González.
- ARENAL C DEL (2014). *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Tecnos, Madrid, pp. 13 and 51.
- ARENAL C DEL, SANAHUJA JA (2015). *Teorías de las relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, p. 35.
- BARBÉ E (2007, 2020). *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid.
- BARBÉ E (2020). El invierno que no llegó: el orden internacional en tiempos de pandemia. *REDI*, vol 72/2/2020:15-31.
- CEPAL REVIEW (1980). *Informe Biosphere and Development*.
- COLACRAI M (2000). Coexistencia y diversidad de enfoques teóricos: apuntes para abordar la complejidad actual de las relaciones internacionales, *Agenda Internacional*, vol. 7 14:57.
- CORNAGO N (2015). Introducción al Postestructuralismo para Internacionalistas. In: Arenal C. del, Sanahuja JA. *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, pp. 221-240.
- COX RW (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10 2:128.
- COX RW (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 12 2.
- DÍAZ BARRADO CM (2016). Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas. *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32/016:9-48.
- DU PISANI JA (2006). Sustainable development-historical roots of the concept. *Environmental Sciences*, vol. 3:89.
- INNERARLTY D (2011). La democracia del conocimiento. Paidós Ibérica, Madrid.
- JACOB M (1997). Critical Theory in Political Practice: Sustainable Development and Development Theory, *Science, Technology and Society*, vol. 2:99-129.
- KEOHANE R (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, vol. 32:4.
- KEOHANE R, NYE J (1971). *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press, Cambridge.
- LAPID Y (1989). The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a PostPositivist Era. *International Studies Quarterly*, vol. 33 3.

- LATOUCHE S (2007). *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Icaria Editorial, Barcelona.
- LINKLATER A (1992). The Question of the next stage in International Relations Theory: A critical-theoretical point of view. *Millennium: Journal of International Studies*, vol 21 1.
- LUTERBACHER U, SPRINZ DF (2001). *International Relations and Global Climate Change*. MIT Press, London.
- PRÉBISH R (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, vol. 16 63(3). Fondo de Cultura Económica.
- RODRIGO A (2015). *El desafío del Desarrollo Sostenible: los principios del derecho internacional relativo al desarrollo sostenible*. Marcial Pons, Madrid.
- SALOMÓN M (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)* 4.
- SANAHUJA JA (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. In: Mesa M (coord.). *Focos de Tensión, cambio geopolítico y agenda global*, Anuario 2014-2015, CEIPAZ, Madrid, pp. 49-84.
- SANAHUJA JA (2018). Reflexividad, Emancipación y Universalismo: Cartografías de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, REDI, vol. 70/2.
- SMITH S (1995). *The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory*, International Relations Theory Today, pp. 18-19.
- TAH AYALA ED (2018). Las Relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional. *Revista Mexicana de Ciencia Política y Social*, vol. 63 233.
- THEYS S (2018). Introducing Constructivism in International Relations Theory. E-International Relations.
- TICKNER JA (1992). *Gender in International Relations*. Columbia University Press, New York.
- TICKNER JA, TRUE J (2018). A century of International Relations Feminism. From World War I Women's Peace Pragmatism to the Women, Peace and Security Agenda. *International Studies Quarterly*, vol. 62.
- TOLEDO V, ORTIZ-ESPEJEL B (2014). México, regiones que caminan hacia la sustentabilidad. Una geopolítica de las resistencias bioculturales. Ibero Puebla, Puebla.
- WENDT A (1992). Anarchy is what states make of it. *International Organization*, vol. 46 2.
- WENDT A (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- ZIMMERN A (1936). *The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935*. Macmillan, London.

La Agenda 2030, el Derecho Global y el Derecho Internacional

2030 Agenda, Global Law, and International Law

Ana MANERO-SALVADOR
ana.manero@uc3m.es
Universidad Carlos III de Madrid
(España)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. El desarrollo sostenible y los retos del marco normativo internacional**
 - 2.1. Los principios y el Derecho Global**
 - 2.2. Los sujetos, los actores y el Derecho Global**
 - 2.3. Las nuevas formas de creación del derecho y el Derecho Global**
 - 2.4. La aplicación de las normas internacionales y el Derecho Global**
- 3. La Agenda 2030, el Derecho Global y el Derecho Internacional**
- 4. Reflexión final**
- 5. Agradecimientos**
- 6. Bibliografía**

La Agenda 2030, el Derecho Global y el Derecho Internacional

Ana MANERO-SALVADOR
ana.manero@uc3m.es
Universidad Carlos III de Madrid
(España)

2030 Agenda, Global Law, and International Law

Citar como/cite as:

Manero-Salvador A (2022). La Agenda 2030, el Derecho Global y el Derecho Internacional. Iberoamerican Journal of Development Studies 11(2):102-125.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.681

Resumen

No son pocos los autores que hablan de crisis del Derecho Internacional. Algunos, incluso, proponen marcos normativos alternativos. Uno de los que mayor proyección ha tenido es el propuesto por Kinsgbury, Krisch y Stewart, relativo al Derecho Administrativo Global o Derecho Global. Por otro lado, la Agenda 2030 constituye un hito que marca las relaciones internacionales en nuestros días, de ahí que en este trabajo se aborde de qué manera la Agenda 2030 podría enmarcarse en la propuesta de Derecho Global. Asimismo, se investiga si estamos ante un nuevo marco jurídico o si, por el contrario, el Derecho Internacional tiene una gran capacidad de adaptación, por lo que estaríamos ante un Derecho Internacional flexible, en el que se enmarcaría la Agenda 2030.

Palabras clave: Agenda 2030, Derecho Global, Derecho Internacional.

Abstract

There are not few authors who speak of a crisis in International Law. Some even propose alternative regulatory frameworks. One of those that has had the greatest projection is the one proposed by Kinsgbury, Krisch and Stewart regarding Global Administrative Law or Global Law. On the other hand, the 2030 Agenda constitutes a milestone that marks international relations in our days, hence this work addresses how the 2030 Agenda could be framed in the Global Law proposal. Likewise, it is researched if we are facing a new legal framework, or if, on the contrary, International Law has a great capacity for adaptation, so we would be facing a flexible International Law, in which the 2030 Agenda would be framed.

Keywords: 2030 Agenda, Global Law, International Law.

1 Introducción

Entre las muchas amenazas que se ciernen sobre el Derecho Internacional, figura la globalización como fenómeno. Desde la doctrina se ha llegado a señalar que el Derecho Internacional se encuentra en una profunda crisis que, no en vano, ha dado lugar a nuevas ramas normativas que, en cierta medida, sustituyen al Derecho Internacional, como es el Derecho Global (Domingo 2018, Ortega Carcelén 2019, D'Aspremont 2012, Plesea 2013).

Este Derecho Global intenta suplir las deficiencias del Derecho Internacional, que se encuentra, según sus teóricos, sometido a una «crisis conceptual», derivada «de su pretensión por ordenar la globalización sin alterar los principios que lo informan, fundados en una estructura obsoleta y en una doctrina trasnochada» (Domingo 2018).

Las nuevas formas de producción del derecho, la difuminación de los límites entre lo nacional y lo internacional, el papel de los nuevos actores y sujetos y la influencia de los valores a nivel global han conducido a la formulación del Derecho Global, o Derecho Administrativo Global, de acuerdo con la propuesta impulsada por Kinsgbury, Krisch y Stewart (Kinsgbury *et al.* 2005), que es definida por Jiménez García como «el conjunto de normas, reglas y estándares que derivan de organismos internacionales (públicos y privados), así como de principios jurídicos administrativos y de valores públicos globales, que trascienden los ámbitos nacionales y al Derecho internacional propiamente dicho y que regulan la actividad de distintos operadores [...] en un determinado sector jurídico globalizado» (Jiménez García 2021). Sánchez Patrón opina que los fundamentos de esta propuesta residen en «la pérdida progresiva de poder estatal para controlar las actividades, primero, nacionales, después transnacionales, y finalmente, globales», por lo que «este escenario global, carente de fronteras estatales, constituiría el estadio último en el que todas las actividades terminarían desenvolviéndose y al que todos nos encontraríamos abocados» (Sánchez Patrón 2010).

Esta propuesta comparte críticas al Derecho Internacional con otras, como la formulada por Cançado Trindade en su curso de La Haya sobre el nuevo *ius gentium* (Cançado Trindade 2005). Ahora bien, como recuerda López Escarcena, no son nuevos los intentos de «plantear una denominación alternativa al derecho internacional» (López Escarcena 2018). Los primeros intentos se remontan a 1965 y a la propuesta de Jessup del «derecho transnacional», que abarcaría tanto el Derecho Internacional público como el privado y otros marcos normativos, en la medida en que «las situaciones transnacionales involucran a individuos, empresas, organizaciones internacionales y otro tipo de grupos de personas» (López Escarce-

na 2018). Continuaría Berman proponiendo la expresión «derecho mundial», con la que se buscaría una adaptación del *ius gentium*, y que «refleja el paso de una sociedad internacional ante todo estatal a una eminentemente civil, donde el derecho no solo se hace “desde arriba” por medio de fuentes formales Estado-céntricas, sino también “desde abajo”, a través del conjunto de interacciones que se producen en dicha sociedad» (López Escarcena 2018). No obstante, en nuestros días, el llamado *Derecho Global* sigue teniendo una mayor proyección que las otras propuestas, por lo que, dentro de los retos que en la esfera internacional se plantean en relación con la Agenda 2030, dada su naturaleza y su impacto, considero oportuno plantearse si este instrumento participa de esta concepción, qué tiene que decir el Derecho Internacional al respecto y de qué manera se articularía conceptualmente la Agenda 2030. Para ello, se analizará en primer lugar qué entendemos por Derecho Global, en qué se diferenciaría del Derecho Internacional, para continuar con el análisis de la Agenda 2030 y su encaje en estos movimientos normativos.

2 **El desarrollo sostenible y los retos del marco normativo internacional**

Como ha señalado Ortega Carcelén, hay que diferenciar las llamadas tres fases históricas que influyen en el marco regulatorio internacional: la paz de Westfalia, que da lugar a la comunidad de Estados y a un marco normativo basado en su consentimiento; el fin de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de Naciones Unidas, que creó un mecanismo de seguridad y mantenimiento de la paz, promovió la descolonización y generalizó la promoción y la protección de los derechos humanos, y el fin de la Guerra Fría, con la caída del Muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética, que dio lugar a la globalización, asentada en una serie de principios y valores comunes.

Es, en esta tercera etapa, donde surge el Derecho Global como un marco normativo que «persigue objetivos comunes, ha multiplicado sus campos de actuación, el volumen y la calidad de sus normas y se ha enriquecido con un rico entramado institucional» (Ortega Carcelén 2019).

En este sentido, es cierto que la globalización ha dado lugar a problemas y retos que son globales, lo que ha evidenciado la inadaptación de las estructuras preexistentes, básicamente interestatales, así como del marco normativo, especialmente su estructura de fuentes, para hacerles frente. Y es aquí dónde surge el Derecho Global como propuesta para afrontar «las consecuencias de la interdependencia globalizada en áreas tales como la seguridad, las condiciones del desarrollo y la asistencia financiera a los paí-

ses en desarrollo, la protección ambiental, la regulación bancaria y financiera, el cumplimiento de las leyes, las telecomunicaciones, el comercio de productos y servicios, la propiedad intelectual, los estándares laborales, [y] los movimientos transfronterizos de poblaciones, incluyendo a los refugiados» (Kingsbury *et al.* 2010). La manera de abordar estos retos y problemas a través del Derecho Global ha sido mediante la gestión institucionalizada, esto es, a través de la gestión llevada a cabo por organizaciones internacionales, ya sea con base en tratados internacionales o a través de mecanismos más informales, o mediante foros internacionales, como los llamados «grupos G». Por otro lado, la autorregulación, la entrada en escena de los estándares y las alianzas público-privadas, junto con la irrupción de actores privados —empresas transnacionales y ONG—, dan lugar a una situación que supera con creces el diseño tradicional del Derecho Internacional, surgido tras la Segunda Guerra Mundial.

En este contexto, surge la rendición de cuentas —*accountability*—, como mecanismo para medir la eficacia de las normas internacionales, su implementación en el orden interno de los Estados, lo que supone, en realidad, un perfeccionamiento de los mecanismos de supervisión (Kingsbury *et al.* 2010).

Así, Ortega Carcelén plantea las cinco transformaciones del Derecho Global, y que afectan a los «principios constitucionales, sujetos, creación del derecho, su aplicación, y la expansión de los campos de regulación» (Ortega Carcelén 2019). Considero de indudable interés proceder a analizar estas cinco transformaciones para entender de qué hablamos cuando hablamos de Derecho Global, conectándolas con la Agenda 2030.

2.1. Los principios y el Derecho Global

En primer lugar, y en relación con los principios constitucionales, Domingo plantea el cambio de paradigma que trae consigo el Derecho Global en los siguientes términos: «Derecho internacional es a soberanía lo que Derecho global es a dignidad [...] o hacemos un Derecho de personas dignas o un Derecho de Estados soberanos» (Domingo 2018). No comparto esta visión tan apasionada, y creo que el Derecho Internacional contemporáneo se asienta en los propósitos y principios contenidos en los artículos 1 y 2 de la Carta de Naciones Unidas, y que fueron desarrollados posteriormente por la Resolución 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970, esto es, por la *Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional, referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*. Con este instrumento clave, se va a contemplar el principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, en cuyo desarrollo se señala que: «Todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, el respeto universal a los

derechos humanos y a las libertades fundamentales y la efectividad de tales derechos y libertades de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

Es por ello por lo que el Derecho Internacional contemporáneo, esto es, el diseñado tras la Segunda Guerra Mundial, no es un derecho fundado en el axioma de la soberanía, como era el caso del Derecho Internacional surgido tras la Paz de Westfalia. El Derecho Internacional contemporáneo se fundó en consideraciones humanitarias y de justicia, como evidencian los Estatutos de Núremberg y Tokio (Fernández Liesa 2013) y el marco normativo de promoción y protección de los derechos humanos promovido desde organizaciones internacionales, ya universales, como Naciones Unidas, ya regionales, como la Organización de los Estados Americanos, o el Consejo de Europa, proceso al que posteriormente se sumó la Unión Africana.

Ahora bien, Ortega Carcelén realiza una reflexión sin duda interesante, y que señala que, tras el fin de la Guerra Fría, fue posible cierta reformulación en relación con la ampliación de los principios contenidos en la Carta, como es «la democracia, la protección del medio ambiente y el libre comercio» e indica que «un documento muy relevante en este sentido fue la Declaración del Milenio (A/RES/66/2) del año 2000, que marcó el cambio de época por lo que se refiere a la base ideológica del orden mundial». Y continúa este autor afirmando que «no se dio una reforma textual de la Carta, pero, a diferencia de la Declaración sobre los Principios de 1970, que desarrollaba el texto de San Francisco, la del Milenio la suplementa en el sentido de que introduce valores y principios novedosos, ausentes en la Carta» (Ortega Carcelén 2019).

Si bien sobre la aportación que constituye la Declaración del Milenio, y posteriormente la Agenda 2030, volveré más tarde, creo que el debate sobre los principios entre el Derecho Internacional y el Derecho Global no puede realizarse en términos radicales, a la manera en que lo hace Domingo. Sí que creo que, tras la Guerra Fría, se produce un reequilibrio de los principios, así como una evolución de estos, como no puede ser de otra manera, dada la naturaleza evolutiva de cualquier sociedad y del derecho que regula las relaciones que en ella tienen lugar. Así, los principios del Derecho Internacional se adaptan a la nueva realidad, de manera que los principios más tradicionales se ven más matizados, como es el caso del principio de soberanía o no intervención, lo que es consecuencia inmediata de la entrada en funcionamiento del mecanismo de seguridad colectiva contemplado en el capítulo VII de la Carta, tras el *impasse* al que se vio sometido durante la Guerra Fría. Así, el mayor protagonismo de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho o la protección del medio ambiente, son consecuencia de la necesidad de adaptación del marco normativo a las nuevas realidades a las que debe hacer frente, por lo que no considero que estemos ante una ruptura, sino ante una evolución.

Aquí entra en juego el papel del desarrollo sostenible y su naturaleza. El concepto de desarrollo sostenible vio la luz con el *informe Brundtland*, donde se definía el desarrollo sostenible como el desarrollo que «satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias».¹ Este concepto ha ido asentándose internacionalmente a través del protagonismo que ha ido obteniendo a través de las conferencias internacionales, como la de Río de 1992, la de Johannesburgo de 2002 —no en vano denominada como Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible— y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012, para alcanzar su madurez con la adopción de la Agenda 2030 en 2015 (Gillespie 2017).

Fue, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, donde se adoptó la *Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible* y, en ella, se configura el concepto de desarrollo sostenible que va a estar vigente hasta nuestros días, y en cuya virtud se imbrican los tres pilares que configuran este concepto: el pilar económico, el pilar social y el pilar medioambiental que, como indica Rodrigo, otorgan al desarrollo sostenible un carácter multidimensional, lo que «permitiría explicar el desarrollo sostenible como un objetivo político de primera magnitud tanto en el plano internacional como en el estatal y el local, que implica un enfoque integral e integrado de los procesos económicos, sociales y políticos, con miras a la utilización sostenible de los recursos naturales. Explicaría, también, el concepto de desarrollo sostenible como un concepto jurídico cuyo valor normativo puede tener una pluralidad de manifestaciones desde su consideración como un principio jurídico ya sea de naturaleza sustantiva o procedimental, como un concepto jurídico de naturaleza intersticial o incluso como un derecho humano. Y, además, permitiría concebir la noción de desarrollo sostenible como un marco metodológico para la creación y aplicación de políticas públicas y normas jurídicas internacionales que proporciona un conjunto de herramientas discursivas, argumentativas, analíticas, sustantivas, procedimentales e interpretativas que pueden contribuir a sintetizar, relacionar, fertilizar, armonizar e integrar los diferentes aspectos vinculados con tal objetivo» (Rodrigo Hernández 2012).

En este sentido, y desde el punto de vista jurídico, Díaz Barrado parte de la consideración de que, con la Declaración del Milenio, el desarrollo comienza el camino hacia su configuración como un principio, a lo que sin lugar a dudas contribuye la Agenda 2030, que «va consolidando su carácter de valor fundamental de la sociedad internacional, y, quizás, se abre camino definitivamente como principio esencial del orden internacional» (Díaz Barrado 2016).

El autor que con más ahínco ha proclamado la existencia de la sostenibilidad como un principio fundamental ha sido Bosselmann, que indica que «the characteristic of fundamental principles is that they cannot *per se* be defined in precise terms, yet they are abso-

1 Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. A/42/427 del 4 de agosto de 1987, p. 23, párr. 27.

lutely indispensable as guiding ideals for the design of public policy. Governments often fail to live up to these ideals, but they are constitutionally obliged to pursue them. The practical value of fundamental principles is that they give us a yardstick for assessing any policy measure [...]» (Bosselmann 2013). También, como ha dicho Brown Weiss, «there has long been controversy over whether sustainable development is an objective, a principle of international law, or a concept that is given legal significance only when specifically incorporated into legal instruments. Its legal status may be evolving from *lex ferenda* to *lex lata*» y continúa: «Still one can argue that the concept does have essential normative value and that the many agreements, statutes, non-binding legal instruments, judicial and arbitral opinions, and writings by international legal scholars have raised the status of sustainable development to that of a principle, binding upon States» (Brown Weiss 2018).

Si bien alude a la sostenibilidad como principio, y no al desarrollo sostenible, no se puede obviar que la sostenibilidad se está proyectando normativamente a través del desarrollo sostenible, a lo que, sin lugar a dudas, ha contribuido la Agenda 2030.

¿Es, entonces, el desarrollo sostenible un principio del Derecho Global? Como ha señalado Koskenniemi, «la globalización cubre un gran número de temas bajo los que incluso un mayor número de participantes busca universalizar sus preferencias por encima del Estado soberano», y uno de los temas esenciales planteados en este contexto globalizador fue el desarrollo sostenible como modo «para abarcar el *modus vivendi* hegemónico entre las preocupaciones medioambientales del Norte y los objetivos de desarrollo económico del Sur» (Koskenniemi 2020). Siguiendo esta idea, se puede afirmar que «el Derecho Global ilustra perfectamente el proceso de humanización del ordenamiento jurídico internacional y puede servir además para impulsar el desarrollo de la dimensión social de este» (Cebada Romero 2013). En este sentido, el desarrollo sostenible desempeña un papel esencial, por lo que se puede afirmar que la madurez del desarrollo sostenible tiene lugar en el *momentum* en el cual el Derecho Global se erige como alternativa o como heredero del Derecho Internacional. A ello contribuye también la visión amplia y extensiva que del desarrollo sostenible proporciona la Agenda 2030, en la medida en que los principios que sostienen el llamado *Derecho Global* están presentes, como son los diferentes derechos humanos conectados con los objetivos y las metas, la democracia y la transparencia, estos dos últimos presentes en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16. En este sentido, creo que las palabras de Brown Weiss son pertinentes, en tanto que el desarrollo sostenible, «como concepto normativo, restringe nuestro uso del entorno humano y proporciona una base para acciones integrales para conservar su solidez e integridad para las generaciones presentes y futuras» (Brown Weiss 2018). Es más, considerar el desarrollo sostenible como principio jurídico tendría como

consecuencia «que cualquier uso de recursos naturales ha de ser sostenible» y que «los tratados actuales, las reglas y los principios jurídicos necesitan ser interpretados a la luz del principio de sostenibilidad» (Rodrigo Hernández 2015).

Desde el punto de vista sustantivo, hay que recordar que los principios considerados *esenciales* en la propuesta de Derecho Global forman parte del concepto más avanzado de desarrollo sostenible, contenido en la Agenda 2030, como es la paz, el desarrollo, los derechos humanos y la democracia (Díaz Barrado 2016). Es más, la brecha entre países desarrollados y países en desarrollo, y la existencia de desigualdades *ad intra*, hace cada vez más perentorio reivindicar el concepto de desarrollo sostenible. Esta puesta en valor ya la realizaba Mariño cuando defendía que el desarrollo sostenible debía ser considerado como un principio constitucional «por su universalidad, la importancia de su objeto y la amplitud de su intencionada intensidad normativa, un principio así concebido tiene por fuerza que ser incluido entre los que integran la constitución material del ordenamiento internacional» (Mariño Menéndez 1997).

2.2. Los sujetos, los actores y el Derecho Global

La proliferación de nuevos sujetos y actores como consecuencia de la globalización es una realidad. Muy lejos quedan ya los debates acerca de la subjetividad de otras entidades diferentes de los Estados. La proliferación de la institucionalización de las relaciones internacionales (Pons Rafols 2010), ya sea a través de organizaciones internacionales u otros foros, como el G20, es una realidad incuestionable (Nieto Martín 2019). Pero, es más, el papel cada vez más visible que están adquiriendo otras entidades como empresas transnacionales o las organizaciones no gubernamentales, a las que hay que añadir el que desempeñan los individuos y otras comunidades o grupos de personas, como los pueblos indígenas, supone un enorme reto que rompe los corsés estatales del Derecho Internacional clásico, y que participa de la propuesta del Derecho Global.

La Agenda 2030 comparte esta visión amplia del papel que desempeñan otros sujetos y actores en la escena internacional. Así, los objetivos y metas vinculan tanto a los Estados como a organizaciones internacionales, empresas transnacionales e individuos. Pero, si hay un actor que en el contexto de la globalización es relevante, son las empresas transnacionales. En esta línea, destaca Fernández Liesa la importancia del papel que desempeñan las empresas en la realización de la Agenda y el peligro que encierra la privatización, que implica qué «competencias del Estado y servicios públicos que afectan directamente al goce de los derechos humanos son privatizados y realizados por actores no estatales, lo que incide y dificulta su realización» (Fernández Liesa 2016). Y es que estamos ante «un cambio del enfoque estatocéntrico propio del Derecho Internacional Público a otro enfoque más propio de las

necesidades actuales», en el contexto de la globalización (Fernández Liesa 2016), esto es, en el marco de la propuesta del Derecho Global.

El debate sobre la subjetividad internacional de las empresas transnacionales no está cerrado, en tanto que no existen reglas que sirvan para designar a los sujetos secundarios del orden internacional (López-Jacoiste 2019). No obstante, parece que existe cada vez un consenso más amplio en considerar que estaríamos ante sujetos de Derecho Internacional, lo que serviría para facilitar su control y hacer efectiva su responsabilidad (Fernández Liesa 2016).

En nuestros días, el estándar de debida diligencia y las obligaciones contenidas en los *Principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos* —proteger, respetar y remediar— se enmarcan en un derecho blando, difícilmente coercible, que ha dado lugar a abusos y decepciones, y que conduce a que las víctimas de violaciones de derechos humanos se encuentren ante un largo y complicado camino para reivindicar sus derechos (Espinosa González 2018, Cano Linares 2018, Quispe Remón 2018). Con todo, si bien es un marco mejorable, comparto con Márquez Carrasco que «la interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho interno, y entre los efectos del *soft law* y *hard law* permiten el desarrollo de normas jurídicas que, si se construyen correctamente, pueden allanar el camino para una protección eficaz de los derechos humanos frente a la actividad empresarial» (Márquez Carrasco 2018).

Nuevamente, en la Agenda 2030, en su ODS 17, más concretamente en la meta 17.17, se indica que es preciso «fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas». Estas alianzas público-privadas se van a referir al papel esencial que pueden desempeñar las empresas en la realización de la Agenda, a lo que contribuye la enorme importancia que, desde el Global Compact, se atribuye a la realización de los ODS, a pesar de las implicaciones negativas del fenómeno del *SDG-washing* (Nieuwenkamp 2017).

Por otro lado, y conectando con el siguiente epígrafe, el papel de las organizaciones internacionales y de otros foros informales es clave en la propuesta de Derecho Global. Desde estas instancias institucionalizadas, se promueven normas, estándares y recomendaciones que forman parte de este modelo —entre las que se encuentra la Resolución 70/01, por la que se aprueba la Agenda 2030—, que ponen en cuestión el sistema de fuentes establecido y propician otro enfoque jurídico basado en la efectividad, más que en la normatividad. Ahora bien, con Fernández Liesa, y a pesar de la bienintencionada propuesta del Derecho Global, la globalización ha traído consigo un debilitamiento del papel de las organizaciones internacionales, a pesar de que estas se han multiplicado sobre

todo a nivel regional. Y es que, además, el *debilitamiento del Estado* no ha reforzado a las organizaciones (Fernández Liesa 2016). Así, comparto con Jiménez García la idea de que, aunque desde los partidarios de esta teoría se afirma «la superación del Estado en sus distintas funciones soberanas, sin embargo, podríamos mantener como más adecuado el concepto de *estatalidad abierta* en la que se destaca el papel preponderante que siguen teniendo los Estados en la esfera global o internacional» (Jiménez García 2021). En esta línea, Sáenz de Santa María concluye que, a pesar de todo, «las afirmaciones de la soberanía siguen siendo constantes en la práctica internacional y su invocación supone en ocasiones un freno a las aspiraciones de cambio social» (Sáenz de Santa María 2010). En definitiva, el Estado sigue vivo, y es que sigue siendo el Estado, a pesar de las corrientes centrífugas y centrípetas a las que se ve sometido en su día a día, el sujeto primario de Derecho Internacional; sigue siendo quién decide qué normas obligan y cuáles no y es, en última instancia, el que hace que avance —o retroceda— el derecho.

En último lugar, recientemente se está planteando el debate acerca de la subjetividad internacional de las futuras generaciones. En el informe del secretario general «La solidaridad intergeneracional y las necesidades de las generaciones futuras» (A/68/322), se afirma que el concepto de las generaciones futuras está presente universalmente, pero la responsabilidad hacia estas es un concepto novedoso, tanto política como jurídicamente, lo que se fundamenta en la concepción rawlsiana de las relaciones internacionales (Brown Weiss 1992). Evidentemente, en el ámbito del derecho ambiental, el papel de las generaciones futuras es donde adquiere su mayor relevancia, y es donde podría reconocérseles un derecho colectivo. Nuestro paso temporal por el planeta no puede impedir que anulemos su disfrute a los que vengan después (Cançado Trindade 2005), y de esta concepción participa la Agenda 2030. Ahora bien, aquí se plantean problemas relativos a los derechos y obligaciones de estas generaciones futuras, sobre todo cuando aún no han nacido, y las formas de hacer efectiva nuestra responsabilidad por violar sus derechos.

2.3. Las nuevas formas de creación del derecho y el Derecho Global

Recurrir al artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia para enumerar las fuentes del Derecho Internacional es un lugar común entre los internacionalistas. Ahora bien, también lo es señalar que, en esta disposición, no se contienen todas las fuentes de Derecho Internacional, como son los actos de las organizaciones internacionales o los actos unilaterales. No en vano, se habla de la crisis del sistema de fuentes formales, «porque el discurso que genera no es suficiente para explicar la realidad jurídica

cotidiana en la que el sistema de fuentes formales ha sido desbor-dado por el sistema de fuentes materiales» (Jiménez García 2021).

Es cierto que, con la globalización, hemos acontecido a la supe-ración del Estado como protagonista absoluto de las relaciones in-ternacionales (López Escarcena 2018), lo que daría lugar a una re-visión del orden jurídico internacional. En la propuesta del Derecho Global, como indica Ortega Carcelén, se contempla la creación cen-tralizada de normas, así como la descentralizada. La creación centralizada tendría lugar, por ejemplo, a través del Consejo de Seguridad en el marco del capítulo VII de la Carta o mediante la adopción de actos de derecho derivado en la Unión Europea (Ortega Carcelén 2014), pero difícilmente puede hablarse de una autoridad global en otros ámbitos, más allá del establecido en el proceso de integración europeo que, en todo caso, se circunscribe a este espacio geográfico (Sánchez Patrón 2010).

Volviendo al Derecho Global, sus fuentes serían los tratados, la costumbre, la codificación, los actos normativos de las organiza-ciones internacionales y los actos unilaterales de los Estados, a los que se sumarían los principios generales del derecho como medio resi-dual (Ortega Carcelén 2014), y las iniciativas de autorregulación y otros mecanismos de carácter técnico (Sáenz de Santa María 2010).

Considero que la clave en relación con los modos de creación del Derecho Internacional reside en lo que D'Aspremont considera como la «marginalización de los procedimientos clásicos de crea-ción normativa» y la intensificación de los procesos informales de creación de normas (D'Aspremont 2012), que es lo que Sánchez Patrón denomina «desentendimiento normativo» (Sánchez Patrón 2010).

En este sentido, D'Aspremont indica que el Derecho Global pro-cede a una «desformalización de los criterios de aprehensión nor-mativa, en la medida en que reposa en un rechazo de la teoría de fuentes formales, ya que su enfoque se fundamenta en el impac-to de estas normas, más que en su pedigree formal» (D'Aspremont 2012).

Y es aquí donde entra la Agenda 2030. Como dice Fernández Liesa, «el desarrollo sostenible está siendo un ámbito especial-mente propicio para el *soft law*» (Fernández Liesa 2016), si bien es cierto que la Agenda 2030 podría tener una calidad normativa mayor, dado que su aprobación por consenso podría implicar su reconocimiento como norma consuetudinaria (Sainz-Borgo 2020), o un desarrollo de los principios contenidos en la Carta de Nacio-nes Unidas, de acuerdo con la interpretación que Ortega Carce-lén realiza en relación con la Declaración del Milenio (Ortega Carcelén 2019). Con todo, considero que el *soft law* es una herra-mienta útil en la construcción de normas internacionales, ya sea en el marco de la identificación de los elementos de la costumbre o como

lo que Jiménez García ha considerado un «estadio intermedio en el devenir de los principios a los derechos» (Jiménez García 2021).

En este sentido, y volviendo a la Agenda 2030, este autor señala que el «espíritu programático y proactivo recorre las grandes declaraciones que pretenden transformar nuestro mundo», como es el caso que nos ocupa. Así, «se ha insistido en que, si bien los acuerdos internacionales, declaraciones y las iniciativas de múltiples partes interesadas pueden llevar a un compromiso o a una acción concreta, en el corto plazo sus efectos pueden ser más normativos que prácticos y perfectibles. Por otro lado, la efectividad normativa puede incrementarse al aumentar la aceptación social de ideas y alentar cambios sobre comportamientos considerados como aceptables o apropiados en virtud de agendas o declaraciones. En lugar de la sanción jurídica, estos estándares pueden conllevar sanciones sociales o económicas y, particularmente, daños reputacionales para sus infractores. Además, los potenciales efectos normativos de tales agendas son uno de los aspectos que pueden contribuir a los cambios en las políticas y en la práctica a largo plazo en la medida en que los Estados actúan sobre una “lógica de adecuación” en lugar de una “lógica de consecuencias”» (Jiménez García 2021).

En la formulación de los ODS no está presente el Derecho Internacional, pero en ella hay Derecho Internacional. Dicho de otra manera, en la Agenda 2030 el Derecho Internacional aparece de forma implícita, pero no explícita. Son 169 las metas que alcanzar, pero estas metas son mecanismos operativos que escapan de la lógica derechos-obligaciones clásica del Derecho Internacional. En este sentido, destaca la formulación de estos objetivos mediante mecanismos informales. Los ODS se han formulado a través de instrumentos de *soft law*, pero también es cierto que se conectan con obligaciones internacionales ya en vigor o en *status nascendi*. Yendo más allá, y desde una perspectiva sustantiva, la vinculación entre los ODS y los derechos humanos es obvia o, dicho de otro modo, los ODS «hunden sus raíces en el Derecho Internacional de los derechos humanos» (Montesinos Padilla 2018). El fin de la pobreza, el hambre cero, la salud y el bienestar, la educación de calidad o la igualdad de género nos conducen, inevitablemente, a instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos. Tomando como ejemplo el primero de ellos, como han indicado Díaz Barrado y Jiménez García (2017), hay que decir que tiene una eminente naturaleza política, que no aún jurídica, si bien no hay que olvidar que el Consejo de Derechos Humanos, en su Resolución 21/11, del 27 de septiembre de 2012 aprobó los *Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, en tanto que este objetivo precisa de un enfoque completo de derechos humanos, recogiendo normas que ya están en vigor en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, al tiempo que plantea mecanismos y fórmulas de aplicación que tengan por objeto acabar con esta lacra. Estamos, por tanto, ante un objetivo

que sirve de ejemplo de la interacción normativa entre instrumentos de corte clásico y otros de *soft law*.

Ahora bien, también es posible pensar, con Cardesa-Salzmann y Pigrau Solé, que la Agenda 2030 «tiene más de placebo que de progreso real» ya que, «al establecer objetivos universales al margen de estructuras jurídicas obligacionales y de mecanismos efectivos de responsabilidad», puede poner en peligro la normatividad del desarrollo sostenible, lo que, junto con los problemas de diagnóstico que la Agenda 2030 atesora, lleva a estos autores a considerar que daría lugar a «una falta de trascendencia 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 global» (Cardesa-Salzmann y Pigrau Solé 2017).

Las carencias normativas de la Agenda 2030 se enmarcan en una concepción objetivista del Derecho Internacional, donde el fundamento del Derecho Internacional se encuentra en principios situados más allá de la voluntad de los Estados, lo que supone límites a la soberanía. En este sentido, Jiménez García señala que «la concepción objetivista no niega el papel fundamental de la voluntad de los Estados en la positivación de las normas jurídicas internacionales, lo que sucede es que la razón de ser del Derecho trasciende de la voluntad unilateral del Estado» (Jiménez García 2010).

De esta manera, la Agenda 2030 puede considerarse como la consagración de compromisos, muchos de ellos ya contenidos en normas internacionales de *hard law*, que van a servir de guía a los agentes jurídicos en la consecución de un mundo mejor. No me cabe duda de que la Agenda presenta defectos, tanto materiales como lo que nos ocupa aquí, esto es, formales, pero sirve para visualizar una panorámica amplia, extensa y ambiciosa cuya realización conduciría a un mundo mejor. Probablemente, su calidad normativa como instrumento de *soft law* constituye una carencia importante a la hora de considerar su contenido como obligatorio; no obstante, creo que mejorar su calidad normativa constituye una tarea hoy por hoy de imposible realización. Con todo, y como recuerda Brown Weiss, el desarrollo sostenible se encuentra cada vez más en acuerdos internacionales, ya en el preámbulo o en disposiciones del articulado, incluso en acuerdos que no son acuerdos medioambientales, como el Acuerdo de Marrakech, por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), o en los acuerdos comerciales celebrados por la Unión Europea con terceros Estados en los que hallan los capítulos de desarrollo sostenible que van camino de convertirse en una nueva forma de condicionalidad. Así, esta autora señala que el desarrollo sostenible proporciona una norma general que puede integrar tanto las preocupaciones ambientales como las económicas y comerciales (Brown Weiss 2018).

Ahora bien, el auge del *soft law* no es únicamente imputable al sector normativo del desarrollo sostenible, sino que se trata de un fenómeno generalizado en muchos ámbitos del Derecho Internacional, si bien es cierto que la seguridad jurídica de la que carece no desaparece en otros ámbitos, tal y como pone de manifiesto la proliferación de tratados de libre comercio o acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones. Con todo, comparto con Jiménez García su afirmación ya que «el *soft law* está ganando el espacio normativo a los tratados y [...] el derecho global desplaza a las estructuras tradicionales sin ofrecer mecanismos alternativos» (Jiménez García 2018) porque, en definitiva, «el recurso a [los tratados multilaterales generales] está perdiendo fuerza en beneficio de lo que se denominan las nuevas formas de normatividad», lo que claramente se puede considerar una apuesta de los Estados poderosos, reticentes a asumir nuevas obligaciones (Sáenz de Santa María 2010, Sánchez Patrón 2010).

2.4. La aplicación de las normas internacionales y el Derecho Global

En relación con la aplicación de las normas internacionales, el fenómeno del Derecho Global y la Agenda 2030, Ortega Carcelén señala que, «por lo que se refiere a la aplicación del *Derecho Global*, el progreso más destacado es la aparición de mecanismos centralizados en los niveles regional y global», al tiempo que «la aplicación descentralizada [...] ha mejorado. Los estados contribuyen hoy en mayor medida a la aplicación de normas y decisiones internacionales a través de sus sistemas jurídicos estatales [...]. Hoy los sistemas estatales vienen obligados a incorporar normas jurídicas internacionales en los más diversos campos, de manera que los estados se convierten en piezas clave en la aplicación del Derecho Global» (Ortega Carcelén 2019).

Los proponentes de esta teoría realizan una taxonomía de los mecanismos institucionales para la aplicación del Derecho Global. Así, encontramos el papel que desempeñan «las instituciones domésticas como controladores de la administración global», «los mecanismos internos adoptados por las instituciones globales para la participación y *accountability*» y «las disciplinas globales sobre administración distribuida» (Kingsbury *et al.* 2010). De los tres mecanismos, nos interesan los dos últimos.

Por lo que atañe al papel de «las instituciones domésticas como controladores de la administración global», hay que señalar el papel que desempeña la rendición de cuentas realizada por los órganos administrativos globales en relación con las actividades realizadas por los Estados. En segundo lugar, las «disciplinas globales sobre administración distribuida» se refieren a la labor relativa al aseguramiento «de que los reguladores domésticos actúen como participantes en el régimen global en lugar de hacerlo simplemente como

actores nacionales», lo que conduce a que «las agencias intergubernamentales» promuevan «que las normas globales se apliquen no solo a la sustancia de la regulación doméstica, sino también a los procesos de toma de decisiones cuando estas aplican una norma global o cuando están sujetas a sus restricciones» (Kingsbury *et al.* 2010).

La Agenda 2030 parte del nuevo enfoque normativo ya establecido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), esto es, un *marco normativo por objetivos*. Los ODS, por tanto, establecen una serie de metas que satisfacer, que carecen, como hemos visto, de sustrato normativo, pero que invitan a su realización. No estamos, pues, ante *obligaciones de resultado*, sino más bien ante *recomendaciones de resultado*, entre las que encontramos algunas de carácter programático y otras que plantean certezas y metas objetivables. En segundo lugar, los Estados descentralizan la aplicación de la Agenda 2030, de forma que, por ejemplo, en España, desde todas las administraciones, esto es, a nivel estatal, autonómico y local, también universitario, etc., las políticas públicas se encuentran basadas en la Agenda 2030 y en la realización de sus metas.²

Ahora bien, ¿de qué manera se supervisa su realización? Señala Fernández Liesa que, «a día de hoy, hay unos renovados objetivos de la Comunidad internacional, con los ODS, que, sin embargo, carecen de una arquitectura renovada [...]. En la actualidad el marco institucional para la gobernanza del desarrollo sostenible no está a la altura del desafío» (Fernández Liesa 2016), ya que esta se asienta en la arquitectura preexistente, basada en las conferencias internacionales o en la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales, u ONU-Agua, ONU-Energía y ONU-Océanos, las comisiones regionales o los programas medioambientales (Fernández Liesa 2016).

Así, son los Estados los que van a supervisar a través de planes nacionales el cumplimiento de los ODS, meta a meta y en función de los 230 indicadores existentes elaborados por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS, que constituye una técnica nueva en el marco internacional, pionera con esta Agenda 2030. Y es aquí donde entra el papel que va a venir a desempeñar la rendición de cuentas en aras de una implementación transparente de la Agenda 2030. Para ello, se crea el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.³

Por otro lado, la Secretaría General publica anualmente un informe sobre los avances y retrocesos de la Agenda 2030.⁴ Desde él, se puede acceder a una enorme cantidad de información relativa a cada meta, con datos estadísticos desglosados a nivel nacional, regional y mundial, interpretados rigurosamente y que permiten ob-

2 Véase <https://www.agenda2030.gob.es/>.

3 Véase la Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017, Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 10 de julio de 2017, A/RES/71/313.

4 El informe de 2020 y toda la información relativa a su realización está disponible en <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/>.

tener una panorámica global sobre la implementación de la Agenda. Es con base en estos datos y estos indicadores que contamos con la información precisa para constatar el cumplimiento de los ODS. Ahora bien, es preciso recordar que su falta de obligatoriedad conduce a que los Estados no se vean constreñidos a presentar la información, sino que lo hacen de manera voluntaria —esto es lo que se ha dado en denominar *soft enforcement*—. Esta circunstancia puede dar lugar a que la información no sea completa y existan deficiencias en su interpretación.

3 La Agenda 2030, el Derecho Global y el Derecho Internacional

Una vez analizados los retos que el Derecho Global plantea en relación con la nueva realidad internacional surgida tras el fin de la Guerra Fría, y habiéndolos conectado con las particularidades que presenta la Agenda 2030, creo que estamos en posición de afirmar que la Agenda 2030 podría considerarse como un resultado de esta tendencia a la que algunos autores califican de *nuevo derecho*. La Agenda 2030 plantea un nuevo marco de principios o, al menos, sirve para consolidar o promover la consolidación del principio de desarrollo sostenible, en el contexto de nuevos valores y principios que superan el marco previsto en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Por otro lado, también amplía el marco de la subjetividad internacional circunscrita a los Estados, en tanto que el individuo, las organizaciones internacionales, las empresas, las ONG y las generaciones futuras están comprometidas en su realización. Además, la adopción de la Agenda 2030 también se enmarca en el proceso de informalización del derecho, en la medida en que es una resolución de la Asamblea General y, en consecuencia, un instrumento de *soft law*. Finalmente, por lo que respecta a su aplicación, hay que incidir en el planteamiento novedoso que trae consigo, de manera que facilita el análisis de su eficacia.

Ahora bien, ¿es esta propuesta de Derecho Global necesaria, esto es, los avances señalados dan lugar a un nuevo marco normativo o estamos ante una evolución natural del Derecho Internacional?

El Derecho Global surge para dar respuesta a una nueva situación, la globalización, surgida tras la caída del Muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética. Ahora bien, como dice Fernández Liesa, «la globalización ha estado emparentada más con la economía, en una perspectiva neoliberal, que con los derechos u otros valores» (Fernández Liesa 2016).

La expansión y reforzamiento de los valores y derechos, el papel de la democracia y el Estado de derecho han sido más for-

males que materiales, como ponen de manifiesto las fallidas intervenciones militares en Irak o Afganistán para derrocar regímenes autoritarios, por no mencionar la catastrófica intervención en Libia. No obstante, creo que podemos congratularnos en relación con el principio de desarrollo sostenible, si bien como ha indicado Díaz Barrado, se trata de una noción dependiente, en la medida en que «precisa de la existencia de ciertos principios del orden internacional para que produzca determinados efectos jurídicos» (Díaz Barraido 2016); se trata de un concepto clave para interpretar los retos a lo que se enfrenta la comunidad internacional. En este sentido, conviene analizar si estamos ante un principio constitucional del orden internacional.

En el marco del Derecho Global, se incluyen una serie de principios como configuradores del nuevo orden, que suponen limitaciones a la soberanía y al principio de no intervención, como son los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, entre otros. En este sentido, el desarrollo sostenible también podría participar en esta categoría, ya que se trata de un principio que, en su versión más expansiva, como es la prevista en la Agenda 2030, aúna varios de estos principios. Y es que merecen una mención especial los compromisos previstos en el ODS 16 de la Agenda 2030, con la promoción de la democracia y el buen gobierno, cuando la meta 3 se formula en los siguientes términos:

16.3. Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

O el compromiso que se alcanza con la rendición de cuentas y la transparencia en las metas 6 y 7:

16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rinden cuentas.

16.7. Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

En este sentido, puede comprobarse de qué manera la Agenda 2030 supera el principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales, y va más allá, abordando cuestiones como los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, que no han formado parte tradicionalmente del concepto de desarrollo sostenible. Así, como ha afirmado Brown Weiss, en términos del mundo caleidoscópico, el principio de desarrollo sostenible proporciona tanto una base para la toma de decisiones como una norma sustantiva para considerar la legitimidad de las acciones adoptadas. En su articulación más básica viene a reflejar intereses comunes que son compartidos por diversos actores en el presente y que relacionan el presente con el futuro. Y, es más, para los Estados, viene a establecer límites a lo que se puede hacer e impone deberes, como la cooperación, para lograr ciertos fines que son de interés para todos los Estados (Brown Weiss 2018).

Teniendo en cuenta esta afirmación, que comparto plenamente, el desarrollo sostenible se configura como un principio estructural, constitucional del orden internacional o, por lo menos, lo pretende.

Las carencias de diagnóstico que ya se adelantaron más arriba son graves. Es cierto que, en la Agenda 2030, no se ahonda en las causas de la crisis social y medioambiental que atenaza al mundo, las deficiencias en relación con su normatividad son reales y dificultan el establecimiento de responsabilidades, pero no cabe duda de que los Estados y otras entidades sí que incluyen los compromisos asumidos voluntariamente con la Agenda 2030 en sus rendiciones de cuentas. Es por ello que puede considerarse que el desarrollo sostenible ha trazado la senda que seguir por los Estados, las organizaciones internacionales y las empresas en su día a día.

Llegados a aquí, conviene plantearse, como ya se ha apuntado, si el Derecho Global constituye en verdad un nuevo marco jurídico o si, por el contrario, estamos ante una evolución del Derecho Internacional.

A pesar de la multiplicidad de respuestas que, desde la doctrina, se han realizado para sustituir al Derecho Internacional, creo que hay que felicitarse por la capacidad de adaptación a nuevas realidades de este ordenamiento jurídico. Es cierto que debe afrontar enormes retos en relación con su aplicación, su normatividad, las técnicas coercitivas o su eficacia, pero es un ordenamiento flexible que, en mayor o en menor medida, ha sido capaz de hacer frente a importantes retos a lo largo de su historia. Es cierto que el mundo ha cambiado mucho desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, y que la globalización ha traído consigo grandes retos que, probablemente, no se hayan abordado adecuadamente, pero no es menos cierto que lo que subyace a la nueva situación ahonda sus raíces en aquella arquitectura internacional pergeñada a través de grandes conferencias internacionales. Así, la proliferación de nuevas organizaciones internacionales es una manifestación de aquella cooperación internacional, que no se ve impugnada por el surgimiento de los nuevos foros, como los grupos G, de composición esencialmente interestatal y cuyas decisiones son adoptadas por los Estados allí reunidos.

Las nuevas formas de creación del derecho, *el Derecho Internacional líquido* (en palabras de Jiménez García), esto es, una de cuyas principales manifestaciones es la expansión del *soft law*, presentan grandes retos, sobre todo, en relación con la aplicación y eficacia de estas normas internacionales, pero no es menos cierto que los tratados siguen gozando de buena salud, como muestra la celebración de acuerdos de libre comercio o de promoción y protección recíproca de inversiones. Y es que, en definitiva, son los Estados —especialmente los más poderosos— los que eligen qué sectores deben gozar de mayor seguridad jurídica y cuáles de menos...

Por su parte, los principios y valores suponen un desarrollo de los propósitos y principios de la Carta, y así incluso lo reconocen los teóricos del Derecho Global (Ortega Carcelén 2019), lo que se plasmaría en la Agenda 2030. Desde este punto de vista, puede señalarse que la Agenda 2030 es un instrumento paradigmático de la propuesta de Derecho Global, tanto por lo que respecta al ámbito sustantivo como en relación con los sujetos y actores, la forma de creación de normas y la aplicación. ¿Estaríamos, por tanto, ante una manifestación del Derecho Global? La propuesta del Derecho Global, no obstante, considero que no hace sino configurarse como una proclamación de una realidad normativa que no es más que una evolución del Derecho Internacional, de un «Derecho Internacional elástico», con capacidad de adaptación a nuevas realidades sociales a las que dar una respuesta normativa en un contexto histórico determinado. Tal vez ha sido Brown Weiss quien mejor lo ha explicado en su curso de La Haya, cuando señaló que probablemente sea necesario reconceptualizar el Derecho Internacional en un mundo caleidoscópico, que incluiría un cuerpo de normas, acuerdos internacionales, reglas y principios generales, instrumentos legales no vinculantes y compromisos voluntarios que aborden un propósito o problema público internacionalmente reconocido, como en el caso que nos ocupa, el desarrollo sostenible. En este sentido, las fuentes del Derecho Internacional continuarán diversificándose, sobre todo debido a la expansión de los retos tecnológicos, pero también humanos y medioambientales. La rendición de cuentas como mecanismo de supervisión de la aplicación constituye un avance interesante e innovador, así como la participación internacional de nuevos actores que progresivamente pueden ir adquiriendo subjetividad internacional, como las empresas transnacionales y los individuos. Pero el Derecho Internacional sigue siendo esencial.

Y, como dice esta autora, «necesitamos normas fundamentales que reflejen valores comunes y que puedan tender puentes sobre un orden legal pluralista y proporcionar un sentido de orden y justicia a un sistema potencialmente anárquico» (Brown Weiss 2018).

4 Reflexión final

No cabe duda de que el Derecho Internacional se enfrenta a muchos retos en una sociedad internacional cambiante y en permanente crisis. La globalización supuso un giro de timón para las instituciones y el marco jurídico internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial. La reactivación de mecanismos que se encontraban inactivos —como el Consejo de Seguridad en el ámbito de actuación del capítulo VII—, la superación de marcos normativos informales e imperfectos —como el GATT y la creación de la OMC—, la entrada de nuevos valores y principios —entre los que destacan

la promoción de la democracia y el Estado de derecho (Villegas Delgado 2010)—y el mayor protagonismo adquirido por nuevos actores —como individuos y empresas transnacionales— condujeron a algunos a hablar de la desaparición del Derecho Internacional y del surgimiento de un nuevo marco regulador: el Derecho Global. En mi opinión, esta iniciativa no ha dejado de tener un cierto cariz lampedusiano, porque se ha pretendido que el Derecho Internacional cambie para que, en realidad, todo siga igual, porque son los Estados los que siguen siendo los principales creadores y receptores de normas, porque son los Estados los que deciden cómo debe ser la evolución normativa del derecho, los que apuestan por el *soft law*, de manera que más Estados y otros actores se vean cómodos sin la restricción de las normas clásicas, y los que voluntariamente participan en limitaciones a la soberanía para preservar valores y principios que mantienen su fundamento en los valores y principios consagrados tras la Segunda Guerra Mundial.

En este trabajo, se ha analizado cómo la Agenda 2030 puede considerarse como una herramienta que cumple con las nuevas tendencias propuestas en la formulación del Derecho Global. Considero que la Agenda 2030 cumple con las características planteadas en la propuesta pero que, en realidad, es un instrumento de Derecho Internacional, que va en la línea de evolución de este ordenamiento jurídico, tanto en sentido formal como sustantivo, y que supone un importante avance para la cooperación internacional, al convertirse en un eje vertebrador en el que se imbrican cuestiones relativas a derechos humanos, medioambientales, económicas y políticas, por lo que incluso podría afirmarse que va más allá de la visión clásica planteada por el principio de integración. Si bien la Agenda 2030 no proviene de una autoridad global, sí que se adopta en el marco de la desinformalización del Derecho Internacional, contiene valores y principios, se dirige a sujetos y actores más allá del Estado y presenta nuevas formas de rendición de cuentas y transparencia que suponen importantes avances en la aplicación del Derecho Internacional. En teoría, pues, sería una manifestación del Derecho Global, pero no es sino un ejemplo de la evolución del Derecho Internacional, un ordenamiento flexible, adaptable, a las nuevas realidades a las que se enfrenta y en el que, querámoslo o no, siguen siendo los Estados los que establecen el diseño del marco normativo internacional. No hay pocos internacionalistas nostálgicos de un Derecho Internacional más normativo y que critican este proceso, un proceso en el que se promueven instrumentos que deberían ser clave para afrontar enormes retos, como el Pacto Mundial por el Medio Ambiente, que ya no se prevé que se convierta en tratado multilateral⁵ o el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.⁶ Estos instrumentos, políticamente importantes, presentan debilidades estructurales que afectan a la realización de sus objetivos, como también ocurre con la Agenda 2030. Ahora bien, pueden ser útiles para la formación de normas consuetudinarias

5 Véase Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente, resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de mayo de 2018, A/RES/72/277.

6 Véase Proyecto de documento final de la conferencia. Conferencia intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular, Marrakech, 10 y 11 de diciembre de 2018, A/CONF.231/13.

internacionales, por ejemplo, o para sentar las bases hacia una normativización futura. Ojalá. Mientras tanto, solo queda confiar en la buena fe de los Estados en la realización de los objetivos fijados, porque estamos ante los grandes retos de la humanidad en nuestros días. Queda por saber si estaremos a la altura.

5 Agradecimientos

Este trabajo es resultado del proyecto nacional de investigación «ODS, derechos humanos y Derecho Internacional» (PGC2018-095805-B-I00).

6 Bibliografía

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA P (2010). Las dinámicas del Derecho internacional en el siglo XXI: acuerdos y desacuerdos. En: Martín y Pérez de Nanclares J (ed.). Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales. Iustel, Aepdiri y Universidad de La Rioja, Madrid, pp. 81-102.
- BOSSELMANN K (2013). The Principle of Sustainability, Transforming Law and Governance. Ashgate, Londres.
- BROWN WEISS E (1992). In Fairness to Future Generations and Sustainable Development. American University International Law Review 8(1):19-26.
- BROWN WEISS E (2018). Establishing Norms in a Kaleidoscopic World. General Course of Public International Law. Recueil des Cours 396.
- CANÇADO TRINDADE A (2005). International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium (I). General Course of Public International Law. Recueil des Cours 316.
- CANO LINARES MA (2018). De la responsabilidad por daños medioambientales de una empresa transnacional al arbitraje internacional de inversiones: el caso Chevron-Texaco. En: Fernández Liesa CR, López-Jacoiste E (eds.). Empresas y Derechos Humanos. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pp. 395-412.
- CARDESA-SALZMANN A, PIGRAU SOLÉ A (2017). 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 69(1):279-285.
- CEBADA ROMERO A (2013). El Derecho Internacional Global: una retórica útil para una transformación necesaria. Revista Española de Derecho Internacional 65(1):15-42.
- D'ASPREMONT J (2012). Droit Administratif Global et Droit International (Global Administrative Law and International Law). En: Bories C (ed.). Le droit Administratif Global, Pedone, París. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2004699, acceso 19 de mayo de 2021.
- DÍAZ BARRADO CM (2016). Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas. Anuario Español de Derecho Internacional 32:9-48.
- DÍAZ BARRADO CM, JIMÉNEZ GARCÍA F (2017). El fin de la pobreza: ¿un objetivo realizable? Algunas aportaciones desde el Derecho Internacional. En: Fernández Liesa CR, Manero Salvador A (eds.). Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pp. 89-124.
- DOMINGO OSLE R (2018). ¿Qué es el Derecho Global. Universidad de Navarra, Pamplona.

- ESPINOSA GONZÁLEZ A (2018). Empresas petroleras y medio ambiente: el caso de Shell y el delta del Níger. En: Fernández Liesa CR, López-Jacoiste E (eds.). Empresas y Derechos Humanos. Thomson Reuters Aranzadi, pp. 465-484.
- FERNÁNDEZ LIESA CR (2013). El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en perspectiva histórica. Civitas Thomson Reuters, Pamplona.
- FERNÁNDEZ LIESA CR (2016). Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible. Anuario Español de Derecho Internacional 32:49-81.
- GILLESPIE A (2017). The Long Road to Sustainability. The Past, Present, and Future of International Environmental Law and Policy. Oxford University Press, Oxford.
- JIMÉNEZ GARCÍA F (2010). El Derecho Internacional como necesidad y factor social: reflexiones sobre su fundamento, concepto y método. Revista Española de Relaciones Internacionales 2:119-151.
- JIMÉNEZ GARCÍA F (2018). El Derecho Internacional en mutación. El test «civilizatorio» del Estado de Derecho Internacional (¿soft-law de baja o alta intensidad?) y el régimen de las fuerzas de estabilización de la paz. Revista Electrónica de Estudios Internacionales. <http://www.reei.org/index.php/revista/num35/articulos/derecho-internacional-mutacion-test-civilizatorio-estado-derecho-internacional-soft-law-baja-alta-intensidad-regimen-fuerzas-estabilizacion-paz>, acceso 19 de mayo de 2021.
- JIMÉNEZ GARCÍA F (2021). Derecho Internacional Líquido, ¿efectividad frente a legitimidad? Civitas Thomson Reuters, Pamplona.
- KINGSBURY B, KRISCH N, STEWART R (2005). The emergence of global administrative law. *Law and Contemporary Problems* 68(3-4):15-61.
- KINSGBURY B, KRISCH N, STEWART R (2010). El surgimiento del Derecho administrativo global. *Revista de Derecho Público* 24:46.
- KOSKENNIEMI M (2020). La política del Derecho Internacional. Trotta, Madrid.
- LÓPEZ ESCARCENA S (2018). Contextualizando el derecho administrativo global. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional* 11:259-305.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ E (2019). Los actores no estatales internacionales a la luz del Derecho Internacional: el caso de las empresas transnacionales. *Cuadernos de Derecho Transnacional* 11(2):194-229.
- MARIÑO MENÉNDEZ FM (1997). El marco jurídico internacional del desarrollo. En: Mariño Menéndez FM, Fernández Liesa CR (eds.). *El desarrollo y la cooperación internacional*. Universidad Carlos III de Madrid, pp. 35-54.
- MÁRQUEZ CARRASCO C (2018). Las relaciones entre el Derecho internacional y la práctica interna en el ámbito de los derechos humanos y la responsabilidad de las empresas. *Anuario Español de Derecho Internacional* 34:707-728.
- MONTESINOS PADILLA C (2018). Los principios Ruggie y la Agenda 2030. Un futuro de recíprocas influencias por explorar. *Revista Española de Derecho Internacional* 70(2):183-208.
- NIETO MARTÍN A (2019). Transformaciones del *ius puniendi* en el Derecho Global. En: Nieto Martín A, García Moreno B. *Ius puniendi y Global Law. Hacia un Derecho Penal sin Estado*. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 17-110.
- NIEUWENKAMP R (2017). Ever Heard of SDG washing? The urgency of SDG Due Diligence. *OECD Development Matter*. <https://oecd-development-matters.org/2017/09/25/ever-heard-of-sdg-washing-the-urgency-of-sdg-due-diligence/>, acceso 19 de mayo de 2021.
- ORTEGA CARCELÉN M (2014). Derecho global: Derecho Internacional Público en la Era Global. Tecnos, Madrid.
- ORTEGA CARCELÉN M (2019). Del Derecho Internacional Público al Derecho Global. En: Nieto Martín A, García Moreno B (eds.). *Ius puniendi y Global Law. Hacia un Derecho Penal sin Estado*. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 138-154.
- PLESEA A (2013). Global Administrative Law. Principles. Form of Manifestation. Holistica, *Journal of Business and Public Administration* 4(2):48-55.
- PONS RAFOLS X (2010). Estados soberanos y cooperación multilateral: el papel de las organizaciones internacionales. En: Martín y Pérez de Nanclares J (ed.). *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*. Iustel, Aepdiri, Universidad de La Rioja, Madrid, pp. 103-145.

- QUISPE REMÓN F (2018). Los principios rectores de las Naciones Unidas y el Perú: especial referencia a las empresas mineras. En: Fernández Liesa CR, López-Jacoiste E (eds.). Empresas y Derechos Humanos. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pp. 305-323.
- RODRIGO HERNÁNDEZ AJ (2012). El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible. *Revista Española de Derecho Internacional* 64(2):133-161.
- RODRIGO HERNÁNDEZ AJ (2015). El desafío del desarrollo sostenible. Marcial Pons, Madrid.
- SAINZ-BORGO JC (2020). Los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030. En: López de Goicoechea Zabala J, Pascucci de Ponte E (eds.). Estado de Derecho, políticas públicas y derechos humanos. Aranzadi, Pamplona, pp. 789-815.
- SÁNCHEZ PATRÓN JM (2010). ¿Hacia un derecho global? Algunas reflexiones sobre el futuro del Derecho internacional a propósito de la crisis económica y financiera. En: Martín y Pérez de Nanclares J (ed.). Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales. Iustel, Aepdiri, Universidad de La Rioja, Madrid, pp. 503-509.
- VILLEGRAS DELGADO C (2010). La promoción y consolidación del estado de derecho como reto y desafío para las Naciones Unidas en el siglo XXI (de la internacionalización de un modelo interno a la postulación de un modelo internacional en la práctica de la Organización). En: Martín y Pérez de Nanclares J (ed.). Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales. Iustel, Aepdiri, Universidad de La Rioja, Madrid, pp. 587-599.

La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas

Laura GARCÍA-MARTÍN
lgarcia17@us.es
Universidad de Sevilla
(España)

Agenda 2030 and sustainable development: some reflections on its legal nature and implementation on international law for States and business

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Naturaleza jurídica de la Agenda 2030 y los ODS**
- 3. Obligaciones y responsabilidad para los Estados y las empresas con respecto al cumplimiento de los ODS**
- 4. Consideraciones finales**
- 5. Bibliografía**

La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas

Laura GARCÍA-MARTÍN
lgarcia17@us.es
Universidad de Sevilla
(España)

Agenda 2030 and sustainable development: some reflections on its legal nature and implementation on international law for States and business

Citar como/cite as:

García-Martín L (2022). La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas. Iberoamerican Journal of Development Studies 11(2):126-142.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.689

Resumen

La Agenda 2030 fue aprobada por la Asamblea General en 2015. Sin embargo, sus resoluciones no son jurídicamente vinculantes, por lo que resulta confuso qué tipo de obligaciones establece y la posible responsabilidad internacional que se derivaría de su incumplimiento. Siendo un instrumento de derecho indicativo o *soft law*, su aplicación depende, en mayor medida, de la aceptación de los Estados, lo que resulta una ventaja política que no debe subestimarse. Asimismo, este tipo de normas a menudo impulsan el desarrollo del derecho internacional, contribuyendo a sentar las bases para la codificación e incluso facilitando la creación de derecho internacional consuetudinario. Con este artículo, se pretende analizar la naturaleza jurídica de la Agenda desde un punto de vista normativo internacional y examinar, asimismo, cómo puede articularse su contenido conforme al derecho internacional para los Estados y para las empresas como actores no estatales, cuyo papel es clave en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Palabras claves: Agenda 2030, desarrollo sostenible, ODS, responsabilidad internacional, Principios Rectores.

Abstract

The 2030 Agenda was approved by the General Assembly in 2015. However, its resolutions are not legally binding, so it is unclear what kind of obligations it establishes and the possible international liability that would arise from non-compliance. Being an instrument of soft law or soft law, its application depends to a greater extent on the acceptance of the states, which is a political advantage that should not be underestimated. Also, soft law rules often drive the development of international law, helping to lay the foundation for codification and even facilitating the creation of customary international law. This article aims to analyze the legal nature of the Agenda from an international normative point of view and also examine how its content can be articulated in accordance with International Law for states and for companies as non-state actors whose role is key in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs).

Keywords: Agenda 2030, Sustainable Development, SDGs, international responsibility, UN Guiding Principles.

1 Introducción

El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta, mediante la Resolución 70/1, la Declaración «Transformar nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», también conocida como la Agenda 2030. Dicho instrumento, que reemplaza a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (OMD) y entre cuyas aspiraciones figura alcanzar la paz universal y erradicar la pobreza, fija 17 objetivos y 169 metas que los Estados firmantes se comprometen a alcanzar entre 2016 y 2030.¹ Asumiendo en estos propósitos la necesidad de diferenciar en la adopción de responsabilidades compartidas y comunes, la Agenda pretende una aplicación universal, hundiéndose sus raíces en el derecho internacional de los derechos humanos (Márquez Carrasco 2020, AGNU 2015).²

Sin embargo, las resoluciones de la Asamblea General no son, *per se*, jurídicamente vinculantes, sino que constituyen lo que se conoce como «derecho internacional indicativo» o *soft law*. Esta diferenciación no es una cuestión baladí, ya que nos lleva a plantearnos qué obligaciones jurídicas emanan de la Agenda y qué posibilidades existen de que, de su incumplimiento, se derive responsabilidad internacional.

Ciertamente, este tipo de normas a menudo contribuyen a impulsar el desarrollo y la progresiva codificación del derecho internacional, llegando incluso a generar un nuevo derecho internacional consuetudinario (Kaltenborn 2015). Se trata de un mecanismo normativo más flexible, ya que no requiere la aprobación parlamentaria nacional ni los largos años de aplicación en los que se basa el derecho consuetudinario, por lo que el *soft law* puede dar una más pronta respuesta a los desafíos que se plantean en la actualidad internacional. Asimismo, la aplicación de este tipo de normas depende de la aceptación generalizada en lugar de la ejecución judicial, lo que supone una ventaja política que no debe subestimarse. La presión del resto de los Estados y los mecanismos de seguimiento que dotan de transparencia tales iniciativas suelen funcionar como motivadores para el cumplimiento de las normas de derecho indicativo. Por otro lado, estos instrumentos permiten acordar contenidos que van más allá de un consenso mínimo, lo que sin duda favoreció precisamente que pudiese adoptarse la resolución sobre la Agenda 2030. Teniendo en cuenta la complejidad de las relaciones internacionales, hubiese sido poco probable que todos los Estados pudieran concluir un acuerdo jurídicamente vinculante con un contenido similar de largo alcance.

Con todo ello, y a pesar de que la Agenda 2030 no es en sí misma un tratado internacional jurídicamente vinculante, no debemos obviar que contiene numerosas referencias al derecho internacional

1 Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de noviembre de 2015, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S.

2 *Ib.*, párrs. 10 y 18.

y refuerza, en gran medida, sus principios existentes, lo que supone un impulso para que los Estados cumplan con las normas previamente establecidas en esta materia. Particularmente importantes son las referencias constantes al ámbito de los derechos humanos, estableciendo la Agenda que

la nueva Agenda se rige por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Se basa en otros instrumentos como la Declaración sobre el derecho al desarrollo (AGNU 2015).

Por tanto, la implementación de la Agenda lleva consigo el respeto de los derechos humanos, a la vez que el cumplimiento de los objetivos que la integran contribuye, sustancialmente, a su efectiva protección (Márquez Carrasco 2020). Además, la Agenda hace un llamamiento al sector privado como aliado estratégico para lograr los objetivos y metas propuestos, de modo que podemos afirmar que, con este instrumento, la relación entre los derechos y las empresas se convierte en un elemento clave para la consecución del desarrollo sostenible (García Martín 2021). Varias acciones e iniciativas se han puesto en marcha para promover la participación activa del sector empresarial en la consecución de los ODS, como la creación del Grupo Asesor del Sector Privado del Fondo ODS y el SDGF Framework of Engagement por parte del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (SDGF).³ Junto con el Pacto Mundial,⁴ este Grupo Asesor está llevando a cabo acciones para apoyar estratégicamente al sector empresarial en los planes de implementación de los ODS con los Estados (Verdiales López 2020).

Con este artículo, se pretende analizar la naturaleza jurídica de la Agenda desde un punto de vista normativo internacional y examinar, asimismo, cómo se articulan los mecanismos de control y seguimiento con respecto a su contenido conforme al derecho internacional, tanto para los propios Estados como para las empresas como actores no estatales cuyo papel es clave en la consecución de los ODS. Para ello explorará, en primer lugar, las características normativas del documento «Transformar nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», poniendo de manifiesto la interrelación que existe entre este instrumento y otras fuentes del derecho internacional público como los tratados y la costumbre internacional (epígrafe 2). Posteriormente, en este artículo se examinará qué mecanismos pueden articularse para el seguimiento de la implementación y cumplimiento con los postulados de la Agenda 2030 y los ODS, así como la responsabilidad, en su caso, tanto de los Estados como del sector empresarial y cómo se articulan (epígrafe 3). Finalmente, en este estudio se ofrecerán unas reflexiones finales sobre las cuestiones anteriormente descritas (epígrafe 4).

3 El Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ha cerrado sus operaciones en la actualidad, por lo que la mayoría de las acciones iniciadas por este Fondo están siendo administradas desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

4 El Pacto Mundial de Naciones Unidas (o Global Compact, en inglés) tiene como propósito promover un movimiento internacional de empresas que sean social y ambientalmente responsables, para que operen bajo los 10 principios universales sobre los derechos humanos, las normas laborales y medioambientales y para que promuevan, bajo mandato de Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el sector privado. Más información en su página web: <https://www.pactomundial.org/pacto-mundial-de-las-naciones-unidas/>.

2

Naturaleza jurídica de la Agenda 2030 y los ODS

El documento de la Agenda 2030 fue adoptado formalmente en la cumbre de jefes de Estado de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015 fundamentándose, principalmente, en consultas globales a partes interesadas, recomendaciones del Grupo de Trabajo Abierto Intergubernamental de la ONU sobre los ODS y negociaciones con los Estados durante la Asamblea General de la ONU. Su contenido comprende un preámbulo junto con una declaración política, seguido por 17 objetivos y 169 metas y disposiciones sobre su implementación, seguimiento y revisión.

La Agenda 2030 no se configura como un tratado internacional; no cabe duda de ello atendiendo a su forma de aprobación y a la propia Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Sin embargo, sí que guarda una importante relación con el derecho de los tratados internacionales; por ejemplo, reafirmando el compromiso de los Estados con el derecho internacional en áreas concretas como la conservación y uso sostenible de los océanos y sus recursos (meta 14c) o los derechos laborales como la libertad de asociación y la negociación colectiva (indicador 8.8.2) (IAEG-ODS 2016). Por otro lado, en algunas metas e indicadores de la Agenda 2030, se establecen conexiones con normas específicas como, por ejemplo, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático (IAEG-ODS 2016). Por ello, la Agenda 2030 puede abordarse como «un subconjunto de los compromisos intergubernamentales existentes» (Kim 2016).

Asimismo, la Agenda 2030 estipula que los ODS fueron creados y deben ser implementados «de una manera que sea consistente con los derechos y obligaciones de los Estados bajo el derecho internacional» (AGNU 2015), lo que nos conduce a la idea de que el papel de la Agenda con respecto al derecho internacional estaría, en gran medida, conformado por su implementación por parte de los Estados y las organizaciones internacionales. Debido a su naturaleza de *soft law* y a la amplitud del vínculo que guarda con el derecho internacional, permite que los Estados y organizaciones internacionales utilicen la Agenda como un foro para el fortalecimiento y la implementación de los tratados internacionales (Rabinovych 2020).

La metodología utilizada por la Asamblea General para la aprobación de la Agenda pone de manifiesto que esta se enmarca en la propia evolución del derecho internacional (Fernández Liesa 2016). No constituyen, por tanto, la Agenda ni los ODS un mero acuerdo político fruto de un consenso más o menos generalizado, sino que suponen una verdadera evolución normativa de la comunidad

internacional. La Agenda 2030 crea un espacio normativo fundamentado en obligaciones preexistentes y sobre las que avanza en la consolidación de nuevos objetivos que, en gran medida, suponen un perfeccionamiento de metas inicialmente previstas (Sainz-Borgo 2020), de tal forma que las obligaciones originales se consolidan y, al mismo tiempo, favorecen que las nuevas propuestas progresen con el apoyo de los Estados y la aceptación paulatina de recomendaciones y normas de *soft law*.

No obstante, las peculiaridades y ambiciones de la Agenda permiten calificarla como una criatura legal *sui generis* (Rabinovych 2020). En primer lugar porque, a pesar de su diferenciación o separación del sistema jurídico internacional (Biermann *et al.* 2017), se pueden identificar claramente puntos comunes y transversales entre ambos, además de que son múltiples las fuentes de derecho internacional que informan a la Agenda como, por ejemplo, la propia Carta de Naciones Unidas o la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asimismo, un importante número de sus objetivos e indicadores se relacionan con las obligaciones específicas de los Estados en virtud de tratados internacionales (Kim 2016).

Por otro lado, el enfoque temático de la Agenda comparte aspectos esenciales del derecho internacional público, como son el derecho laboral internacional o el derecho internacional de los derechos humanos, además del derecho medioambiental internacional, por lo que, a pesar de que su naturaleza jurídica sea en principio no vinculante, podemos afirmar que la Agenda guarda una conexión tan estrecha y polifacética con el derecho internacional que consagra, en gran medida, normas preexistentes y podría facilitar que las nuevas propuestas puedan llegar a considerarse como derecho consuetudinario por su gran aceptación y práctica generalizada. Como señala Díaz-Galán, aunque en perspectiva formal la Resolución 70/1 por la que se aprueba la Agenda 2030 es un acto de una organización internacional que carece de fuerza vinculante, su contenido, o parte de él, podría adquirirlo mediante la cristalización en normas de carácter consuetudinario o a través de la incorporación en tratados internacionales (Díaz-Galán 2021).

En este sentido, dos características del derecho consuetudinario internacional son de particular relevancia para nuestro trabajo: su ámbito de aplicación y la *opinio iuris*. En primer lugar, a diferencia del derecho de los tratados donde solo se obligan las partes que lo constituyen, el derecho consuetudinario internacional tiene vocación de universalidad, por lo que, salvo que se den objetores persistentes, se aplica a todos los sujetos del derecho internacional (Bodansky 1995). Esta filosofía del universalismo está precisamente en el eje central de la propia Agenda. En segundo lugar, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha reconocido que las resoluciones de la Asamblea General pueden servir como prueba de la existencia de una norma consuetudinaria como fuente de *opinio iuris*, siempre que el efecto del consentimiento al texto de tales reso-

luciones «pueden entenderse como una aceptación de la validez de la regla o conjunto de reglas declaradas por la resolución o por sí mismas» (*North Sea Continental Shelf Cases* 1969, pp. 97-98). Por lo tanto, a pesar de la divergencia existente entre las prácticas estatales cubiertas por la Agenda, los principios generales que se estipulan en ella y su progresiva implementación por parte de los Estados pueden contribuir a considerar su naturaleza universal, integral y consensual como una base para el desarrollo de estos como derecho consuetudinario.

En segundo lugar, el nuevo Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible (HLPF, por sus siglas en inglés), mecanismo institucional clave para la consecución de los ODS, tiene un «mandato enormemente expansivo», que abarca el establecimiento de la Agenda en el campo del desarrollo sostenible, la promoción de la integración de políticas y la coherencia con respecto a la implementación de los ODS y su supervisión (Abbott y Bernstein 2015). Sin embargo, debido a la limitación de los recursos de HPLF y su naturaleza no permanente, se caracteriza por un entorno institucional débil, lo que hace que dependa predominantemente de la estrategia de gobernanza, actuando a través de las organizaciones intermediarias a nivel descentralizado (Abbott y Bernstein 2015). Aunque este modelo de gobernanza «suave» cobre progresivamente relevancia en el ámbito de las relaciones internacionales, son muchas las voces que abogan por el fortalecimiento de las relaciones institucionalizadas a nivel global para abordar el desarrollo sostenible como una prioridad de la comunidad internacional, movilizar los recursos necesarios para ello y asegurar el equilibrio entre las aspiraciones globales y nacionales (Rabinovych 2020; Pattberg y Widerberg 2016, p. 51).

En este sentido, la Agenda 2030 combina el «respeto [por] el espacio político y el liderazgo de cada país para establecer e implementar políticas para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible» y el enfoque en los «medios de implementación», tales como las finanzas, la tecnología o la creación de capacidad y comercio (AGNU 2015). Asimismo, en el Objetivo 17 («Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible»), se hace hincapié en cuestiones sistémicas, como la introducción de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, el apoyo a la creación de capacidad para los países en desarrollo y el apoyo a las asociaciones de múltiples partes interesadas (AGNU 2015).

Con todo ello, podemos reafirmarnos en la idea de que la Agenda 2030 se configura como un instrumento sui géneris en el ámbito de la normatividad internacional, combinando características aparentemente contradictorias, como la diferenciación del derecho internacional y, al mismo tiempo, compartiendo vínculos con él que, sin embargo, confluyen en su contenido, dotándola de valor jurídico a pesar de su naturaleza no vinculante. Esta última característica

va en consonancia con la tendencia al uso progresivo del derecho internacional indicativo o *soft law*, favorecido por la heterogeneidad de los actores internacionales, incluida la proliferación de actores no estatales, y las diferencias en sus intereses (Schaffer y Pollack 2010, pp. 707-708).

En definitiva, aunque la Agenda 2030 pertenezca a la categoría de documentos de *soft law*, la configuración de este instrumento está estrechamente relacionada tanto con los tratados internacionales como con el derecho consuetudinario, que se moldean y retroalimentan continuamente por las dinámicas y patrones de su implementación (Rabinovych 2020).

3 Obligaciones y responsabilidad para los Estados y las empresas con respecto al cumplimiento de los ODS

Cuando hablamos de «responsabilidad internacional», hacemos referencia al deber u obligación que tienen los Estados, principalmente, aunque también analizaremos otros actores como son las empresas multinacionales, en función del papel que ostentan en el sistema internacional. En el marco político-institucional de la gobernanza del desarrollo sostenible, las obligaciones se cumplen principalmente a través de la acción colectiva de las instituciones, las cuales tienen mayor capacidad para abordar los desafíos globales a los que se enfrenta la comunidad internacional (Erskine 2003, Young 2016).

La fuente principal de las obligaciones que emanan de la Agenda es el acuerdo político alcanzado por los Estados en la Asamblea General de la ONU. Las referencias que se hacen en múltiples ocasiones a lo largo del documento a «nosotros», entendiendo por ello a los jefes de Estado y de Gobierno, implican un reconocimiento explícito de sus obligaciones político-institucionales para hacer realidad los compromisos adquiridos en la consecución del desarrollo sostenible. Muchas de las obligaciones que se derivan de la Agenda se basan en nociones morales, como la obligación de «no dejar atrás» (Preámbulo, párr. 4) y el compromiso de fomentar «una ética de ciudadanía global y responsabilidad compartida» (párr. 36), así como el eje central de la «solidaridad» en el que se fundamenta la Agenda (Bexell y Jönsson 2017).

Dejando a un lado estas consideraciones políticas y morales, el «principio de capacidad» resulta un elemento clave en cuanto a la responsabilidad. En consecuencia, a las diferentes categorías de Estados se les asignan diferentes responsabilidades en función de sus capacidades, de manera que «todos los países toman medidas, con los países desarrollados a la cabeza, teniendo en cuenta el de-

sarrollo y las capacidades de los países en desarrollo» (AGNU 2015, párr. 28). Esto también incluye la obligación para los Estados más desarrollados y ricos de aumentar la capacidad de los países en desarrollo para alcanzar los objetivos. Resulta, por tanto, obvio que aumentar la «capacidad de respuesta» es una ambición central de la Agenda 2030 (Fukuda-Parr y McNeill 2015).

De este modo, distribuir obligaciones sobre la base de capacidades es un principio más claro que el que implica la idea general de la «solidaridad» o el «acuerdo político», entendiendo esas capacidades en términos materiales, institucionales y de conocimiento. La inclusión de este principio de capacidad de los Estados responde a las demandas de los países en vías de desarrollo y la percepción de sus limitaciones para alcanzar los ODS (Pogge y Sengupta 2015).

Una de las principales dificultades para establecer los vínculos de responsabilidad con respecto de la Agenda 2030 reside en el enfoque ambicioso y amplio que tiene esta, donde se crean obligaciones aparentemente ilimitadas para los Gobiernos. Así, la propia Agenda utiliza un lenguaje en el que se pone de manifiesto la ambición de sus propósitos con expresiones tales como «haremos todo lo posible para satisfacer las necesidades de todas las comunidades» o «nos esforzaremos por hacerlo...». No sorprende, en cualquier caso, este lenguaje impreciso si tenemos en cuenta que los objetivos proclamados en la Agenda tienen un importante componente político y moral. En el documento de la Agenda, se enfatiza el compromiso con la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad a través de un marco único con metas universales aplicables a todos los países. Según el tenor literal del documento, «esta Agenda es un plan de acción para las personas, el planeta y la prosperidad. También busca fortalecer la paz universal en una mayor libertad [...]. Todos los países y todas las partes interesadas, actuando en asociación colaborativa, implementarán este plan» (AGNU 2015, Preámbulo).

Sin embargo, en los ODS también se plantean obligaciones con respecto a cuestiones internas de los países más ricos y desarrollados, como la reducción de la desigualdad y la promoción del consumo sostenible, por lo que la asignación clara de obligaciones a nivel nacional supone una condición previa para el logro de los objetivos. De hecho, la dicotomía entre las obligaciones internacionales y el respeto de las circunstancias nacionales proporciona una amplia libertad de interpretación cuando los ODS deben adaptarse a las circunstancias de cada Estado. La noción de soberanía estatal sigue siendo un eje central de la Agenda y, aunque esto pudiera fortalecer la integración nacional de los ODS a nivel doméstico, también debilita el mandato internacional para presionar a los Estados reacios a cumplirlos (Bexell y Jönsson 2017), así como la posibilidad de exigirles responsabilidad internacional por no hacerlo. Dado que las obligaciones que establece la Agenda son de carácter amplio, se antoja complicado establecer la exigencia de responsabilidad in-

ternacional por hechos ilícitos derivada de su incumplimiento, en relación con aquellas que no hayan sido consagradas previamente en otras fuentes de derecho internacional formal, como los tratados o el derecho consuetudinario.

Por otro lado, es importante examinar si en la Agenda se establecen mecanismos de control y seguimiento, ya que de poco sirve atribuir obligaciones sin un sistema de rendición de cuentas derivado de la responsabilidad por incumplimiento. A nivel nacional, el texto de la Agenda establece un mecanismo de examen voluntario dirigido por y a los Estados que, a su vez, servirá de base para las iniciativas regionales y mundiales (AGNU 2015, párrs. 72-91, Objetivo 17), esperando así que estos mecanismos de seguimiento y revisión promuevan la rendición de cuentas a los ciudadanos y apoyen una cooperación internacional eficaz.

A nivel internacional, la rendición de cuentas entre países por pares se organiza a través del nuevo Foro Político de Alto Nivel de la ONU, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social. Su primera ronda de revisiones nacionales voluntarias de los ODS tuvo lugar en julio de 2016, donde 22 países informaron sobre su progreso, resultando en una Declaración Ministerial en la que se elogiaba a los países que habían informado sobre sus primeros esfuerzos para trabajar hacia la consecución de los ODS.

No obstante, este sistema de revisión por pares basado en el voluntarismo no conduce a una rendición de cuentas sistemática, ya que se basa en procesos nacionales dirigidos por los propios Estados y, por lo tanto, está sujeta a consideraciones políticas internas y a la voluntad política de estos. De hecho, durante las negociaciones posteriores a la adopción de la Agenda, el establecimiento de estos mecanismos de seguimiento y revisión fueron temas controvertidos y objeto de debate (Donald y Way 2016), principalmente debido a la experiencia previa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde la falta de seguimiento de las obligaciones de los Estados más ricos supuso, sin duda, un importante óbice para alcanzar los resultados esperados.

Asimismo, la valoración de los indicadores cuantitativos sobre el seguimiento e implementación de los ODS ha sido igualmente cuestionada (Bexell y Jönsson 2017). En marzo de 2016, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas acordó 230 indicadores para monitorear las 169 metas de los 17 ODS, aunque el conjunto de indicadores propuestos seguirá desarrollándose a medida que se avance en el tiempo. El desarrollo progresivo de estos no solo responderá a cuestiones técnicas sino también políticas y en el que hay que tener en cuenta la escasa disponibilidad de datos estadísticos en muchos Estados y la identificación de necesidades urgentes. En este último sentido, la experiencia previa de los ODM demostró que una de las fortale-

zas de proponer indicadores fue la de enfocarse en objetivos importantes mediante la identificación de resultados susceptibles de ser medidos.⁵ Así, metas como el acceso al agua, el descenso de la mortalidad infantil y el acceso a la sanidad que se colocaron en el centro de las necesidades que abordar lograron captar la atención y la financiación de los donantes. En cualquier caso, la mensurabilidad de los resultados obtenidos a través del sistema de indicadores también presenta imperfecciones, ya que puede distorsionar el objetivo final, si solo se centra en resultados cuantitativos y no cualitativos (Fukuda-Parr *et al.* 2014).

Pero, incluso salvando los inconvenientes anteriormente expuestos, en la propia Agenda se reconoce que la falta de datos fidedignos necesarios para medir el progreso sigue suponiendo una dificultad añadida para evaluar la consecución de los ODS:

Reconocemos que los datos de referencia para varias de las metas siguen sin estar disponibles, y pedimos un mayor apoyo para fortalecer la recopilación de datos y el desarrollo de capacidades en Estados miembros, para desarrollar líneas de base nacionales y globales donde aún no existan (AGNU 2015, párr. 57).

Teniendo en cuenta que la ambición general de la Agenda es la de «no dejar a nadie atrás», es importante que el control de los indicadores y los datos sea lo más exacto posible, para no dejar desatendidos problemas estructurales y grupos especialmente vulnerables. Asimismo, debe reconocerse el desafío que supone la recopilación de estos datos a nivel logístico, administrativo y, por supuesto, económico. Tanto es así que se estima que el coste de medir las 169 metas de los ODS es casi el doble de la suma anual total gastada a nivel mundial en asistencia oficial para el desarrollo (Jerven 2014).

En cualquier caso, las obligaciones que proponen la Agenda 2030 y los ODS son mucho más amplias de lo que se refleja en los procesos de revisión que se centran en los indicadores de cumplimiento, al mismo tiempo que muchas de esas obligaciones son difíciles de medir y políticamente polémicas, como la solidaridad global y la justicia mundial, la equidad o conseguir un «mundo tolerante, abierto y socialmente inclusivo» (AGNU 2015, párrs. 36 y 8), por lo que el enfoque actual de los indicadores cuantitativos y la recopilación de datos eclipsan las obligaciones dentro de las cuales se integran los indicadores (Bexell y Jönsson 2017).

Asimismo, llama la atención la falta de referencias expresas a las obligaciones jurídicamente vinculantes del derecho internacional de los derechos humanos y sus instituciones nacionales e internacionales. A pesar de que la rendición de cuentas supone una piedra angular del régimen internacional de los derechos humanos, en la Agenda solo se prevé en el ámbito internacional la responsabilidad exigida entre Estados con base política, como se refleja en la creación del Foro Político de Alto Nivel como plataforma central

5 Los ODM propusieron un total de 60 indicadores.

de la ONU para la revisión de los ODS. Como mencionábamos anteriormente, la naturaleza amplia de las obligaciones y la falta de mecanismos concretos de control del cumplimiento dificultan significativamente la posibilidad de exigir otro tipo de responsabilidad internacional a los Estados que no sea la meramente política, salvo en aquellas materias previamente consagradas en los tratados o el derecho consuetudinario que cuenten con mecanismos propios para hacerlo.

Por otro lado, la Agenda hace referencia a las obligaciones asignadas a los actores no estatales, aunque su naturaleza sea notablemente abierta y laxa. Si bien es cierto que las obligaciones institucionales públicas predominan en el sistema jurídico internacional, las obligaciones que se asignan a otros actores no estatales, como las empresas transnacionales, son amplias, a la vez que ambiciosas. De hecho, en la Agenda, los Gobiernos «piden a todas las empresas que apliquen su creatividad e innovación para resolver los desafíos del desarrollo sostenible» (párr. 67). Igualmente, la Agenda incluye al sector privado como aliado estratégico para la consecución del desarrollo sostenible. Las empresas, como motor económico de las sociedades, constituyen una pieza clave para alcanzar los objetivos propuestos en la Agenda 2030 y los ODS. A pesar de que no existe un marco normativo internacional uniforme para mitigar el impacto negativo de las actividades de las empresas sobre los derechos humanos,⁶ la adopción de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Principios Rectores)⁷ en 2011 pueden considerarse como una valiosa herramienta para su implementación (Márquez Carrasco 2020). Adoptados de manera unánime por el Consejo de Derechos Humanos, han supuesto un importante avance en el camino hacia la exigencia de la responsabilidad internacional a las empresas, actuando incluso como catalizador para generar consenso internacional sobre la cuestión de que las empresas tienen responsabilidades concretas con respecto a la protección y el respeto de los derechos humanos.

En los Principios Rectores, se clarifican la relación entre las empresas y los derechos humanos a través de sus tres pilares, estableciendo un marco en el que el Estado tiene el deber jurídico de proteger, las empresas poseen la responsabilidad de respetar y ambos actores deben garantizar el derecho de las víctimas al acceso a los remedios cuando se den tales violaciones. De este modo, en los Principios Rectores se establecen responsabilidades diferentes, aunque complementarias entre Estados y empresas.

La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos consiste, principalmente, en no causar daños y reparar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar (Principios Rectores n.^{os} 10 y 15). Para asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, en los Principios Rectores se establece que las empresas han de adoptar un proceso de «diligencia debida en materia de de-

⁶ En la actualidad, se discute y negocia en el seno del Consejo de Derechos Humanos el proyecto para adoptar un instrumento jurídicamente vinculante o tratado en el ámbito de empresas y derechos humanos, cuyos trabajos comenzaron en 2015. El borrador revisado del documento está disponible en el borrador revisado del Tratado Vinculante de Empresas y Derechos Humanos (2019), disponible en https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf.

⁷ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, «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.

rechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos» (Principio Rector n.º 15).

En cualquier caso, la contribución más importante al desarrollo sostenible que pueden hacer las empresas es la de incorporar el respeto por los derechos humanos a través de sus cadenas de suministro, lo que implica evitar las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos y hacer frente a ellos cuando estas se produzcan. En dicha línea, es importante destacar cómo un elemento central del segundo pilar de los Principios Rectores, la debida diligencia en derechos humanos dentro de la responsabilidad de proteger, está siendo progresivamente integrada en legislaciones nacionales de países desarrollados, de manera que lo que partía de estándares voluntarios y códigos de conducta está convirtiéndose en políticas públicas y normas vinculantes estatales que refuerzan las disposiciones de los Principios Rectores (Márquez Carrasco 2020).

Por otro lado, más allá de la responsabilidad en un plano teórico, nos interesa examinar qué mecanismos existen para la rendición de cuentas por parte de las empresas en el ámbito del desarrollo sostenible. Garantizar el acceso a la justicia mediante mecanismos apropiados basados en las normas internacionales de derechos humanos cuando se producen abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial es esencial para la aplicación efectiva de los Principios Rectores y para la consecución del desarrollo sostenible, por lo que resulta innegable que el importante rol que tienen las empresas en el desarrollo debe ir acompañado de una rendición de cuentas en consonancia con dicho papel que ostentan. En este sentido, tanto los Principios Rectores como los ODS instan a los Estados a garantizar el acceso a la justicia cuando se produzcan violaciones de los derechos humanos. Específicamente, en el Objetivo número 16, se exhorta a los Estados a «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». Asimismo, la Meta número 16.3 fuerza a los Estados a promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (Fernández Liesa *et al.* 2018).

Los Estados están obligados a garantizar el acceso efectivo a la reparación de las violaciones de los derechos humanos, como remarca el tercer pilar de los Principios Rectores, y no solo por los daños cometidos por el propio Estado, sino también por aquellos derivados de la actividad empresarial, de manera que el Estado debe tomar las medidas adecuadas para garantizar la eficacia de los mecanismos estatales judiciales y no judiciales en la lucha contra la impunidad como parte del deber del estado de proteger. Esto incluye la adopción de medidas suficientes para asegurar la efectividad de los mecanismos judiciales nacionales, así como pro-

porcionar mecanismos de reclamación no judiciales eficaces para abordar los abusos derivados de la actividad de las empresas. Todo ello debe implementarse con medidas concretas en el marco de aplicación del Objetivo número 16, lo que implica que los Estados deben incluir medidas concretas para mejorar el acceso a los mecanismos de rendición de cuentas y de reparación a las víctimas de las violaciones de derechos humanos en las que están involucradas las empresas. Asimismo, las empresas también deben cooperar en ese ejercicio de rendición de cuentas a tenor de lo que disponen los Principios Rectores, que exigen al sector privado empresarial que creen o participen en la instauración de dichos mecanismos. Sin embargo, articular esta exigencia resulta una tarea especialmente complicada cuando no existe voluntad por parte de la empresa de cumplir con esta o cuando no se dan los pertinentes procesos de debida diligencia.⁸ Si bien es cierto que, con el apoyo del Pacto Mundial, se están realizando importantes acciones para mantener activa la participación y el interés de las empresas en la implementación de los ODS bajo el estricto cumplimiento de los principios basados en los derechos humanos, laborales y medioambientales, no dejan de ser mecanismos de control y seguimiento voluntarios.

En esta sección, hemos visto que las obligaciones que emanan de la Agenda son ambiciosas, tanto para los Estados como para las empresas y que surgen, fundamentalmente, del acuerdo político sin precedentes que condujo a la adopción de esta y de los ODS. Asimismo, se ha puesto de manifiesto que, con la Agenda, se reafirman las obligaciones preexistentes de los Estados con respecto de algunos ámbitos del derecho internacional público, siendo para nuestro estudio el más relevante el régimen jurídico internacional de los derechos humanos, donde el papel de las empresas en la actualidad es clave. No obstante, se observa que los mecanismos de seguimiento y control de la implementación de los ODS tanto para los Estados como para las empresas presentan importantes deficiencias que pueden suponer un óbice a la hora de exigir a tales actores que cumplan con los objetivos propuestos.

4 Consideraciones finales

En este artículo, se ha examinado la naturaleza jurídica del instrumento marco para el desarrollo sostenible hasta 2030. Tras analizar su esencia y características, podemos concluir que, a pesar de tratarse de un documento de derecho indicativo internacional o *soft law*, su configuración se encuentra estrechamente relacionada con otras fuentes tradicionales de derecho internacional público, como son los tratados internacionales y el derecho consuetudinario internacional. Asimismo, hemos visto cómo el enfoque temático de

⁸ No obstante, es importante destacar en este sentido los esfuerzos de la Unión Europea por promover una iniciativa legislativa en forma de directiva sobre derechos humanos y debida diligencia en materia medioambiental que se anunció en abril de 2020 y cuyo texto está previsto que se presente próximamente. Véase, en este sentido, Human Rights and Environmental Due Diligence – NOVA BHRE Legal Brief, <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2021/06/legal-brief-human-rights-and-environmental-due-diligence-of.pdf>.

la Agenda 2030 comparte aspectos esenciales del derecho internacional público con ámbitos como el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho medioambiental internacional. Por ello, podemos concluir que, a pesar de que su naturaleza jurídica sea en principio no vinculante, la Agenda guarda una estrecha conexión con el derecho internacional incluso consagrando normas preexistentes y facilitando que nuevas propuestas puedan llegar a considerarse incluso como derecho consuetudinario si se produce una amplia aceptación y práctica generalizada por parte de los Estados.

Por otra parte, hemos determinado que la principal fuente de las obligaciones que emanan de la Agenda es el acuerdo político alcanzado por los Estados en la Asamblea General de las Naciones Unidas y el «principio de capacidad». En consecuencia, distintas responsabilidades son asignadas a los Estados en función de sus capacidades. No obstante, la exigencia de responsabilidades con respecto a los ODS resulta complicada en parte por el enfoque ambicioso y amplio que propone la Agenda. Del mismo modo, la rendición de cuentas en el ámbito estatal se complica, al estar determinada por una gran cantidad de indicadores cuantitativos, dado que las obligaciones que propone la Agenda son más amplias de lo que se refleja en los procesos de revisión centrados en los indicadores de cumplimiento, además de que muchas de esas obligaciones son difíciles de medir de manera objetiva y son políticamente polémicas.

En el ámbito de las empresas, en este artículo se pone de manifiesto, una vez más, que la Agenda 2030 y los ODS incluyen al sector privado, motor económico de la sociedad, como aliado estratégico para la consecución del desarrollo sostenible. A pesar de que no existe un marco normativo internacional uniforme para mitigar el impacto negativo de las actividades de las empresas sobre los derechos humanos, los Principios Rectores pueden considerarse como una valiosa herramienta para este cometido, proporcionando un marco de referencia para la protección y el respeto de los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales. De este modo y siguiendo los postulados de los Principios Rectores, la consecución del desarrollo sostenible requerirá que los Estados cumplan con su deber de proteger de los abusos relacionados con la actividad empresarial y que las empresas cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos humanos. Sin embargo, encontramos de nuevo deficiencias en cuanto a los mecanismos de control y seguimiento de los ODS por parte de las empresas que, en su mayoría, siguen siendo de carácter voluntario.

En definitiva, la consecución de los objetivos propuestos en la Agenda 2030 para desarrollo sostenible representa un desafío internacional sin precedentes. Es por ello que se requieren mecanismos de revisión globales de carácter sólido que aporten primacía al seguimiento organizado a nivel nacional, sujeto a la capacidad institucional y la voluntad política de los Estados y que también

permitan incluir a las empresas en tales procedimientos de control y seguimiento, dado que estas representan, según la propia Agenda, un aliado estratégico en la conquista de los ODS, por lo que su papel será crucial en la consecución del desarrollo sostenible.

5 Bibliografía

- ABBOTT KW, BERNSTEIN S (2015). The High-Level Political Forum on Sustainable Development: Orchestration by Default and Design. *Global Policy* 6(3):222-233.
- AGNU (ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS) (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 25 de septiembre, A/RES/70/1.
- BEXELL M, JÖNSSON K (2017). Responsibility and the United Nations' Sustainable Development Goals. *Forum for Development Studies* 44 (1):13-29.
- BIERMANN F, KANIEAND N, KIM R (2017). Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 26-27:26-31.
- BODANSKY D (1995). Customary (and not so customary) international environmental law. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 3(1):105-119.
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (1969). North Sea Continental Shelf, Judgment, Reports.
- DÍAZ-GALÁN E (2021). El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa? *Iberoamerican Journal of Development Studies*, en prensa.
- DONALD K, WAY SA (2016). Accountability for the Sustainable Development Goals: A Lost Opportunity? *Ethics & International Affairs* 30(2):201-213.
- ERSKINE T (2003). Assigning Responsibilities to Institutional Moral Agents: The Case of States and «Quasi-States». En: Erskine T (ed.). *Can Institutions Have Responsibilities? Collective Moral Agency and International Relations*. Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 19-24.
- FERNÁNDEZ LIESA C (2016). Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible. *Anuario español de derecho internacional* 32:49-81.
- FERNÁNDEZ LIESA C, DÍEZ BARRADO C, VERDIALES LÓPEZ D (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid.
- FUKUDA-PARR S, MCNEILL D (2015). Post 2015: A new era of accountability? *Journal of Global Ethics* 11(1):10-17.
- FUKUDA-PARR S, YAMIN AE, GREENSTEIN J (2014). The power of numbers: a critical review of millennium development goal targets for human development and human rights. *Journal of Human Development and Capabilities* 15(2-3):105-117.
- GARCÍA MARTÍN L (2021). Empresas y Derechos Humanos y en la Agenda 2030: un examen de sus posibles confluencias en la consecución del desarrollo sostenible. *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Doností-San Sebastián, Tirant lo Blanch*.
- JERVEN M (2014). Benefits and costs of the data for development targets for the post-2015 development agenda. Copenhagen Consensus Center Working Paper.
- KALTENBORN M, KRAJEWSKI M, KUHN H (2015). Sustainable Development Goals and Human Rights, Springer.
- KIM RE (2016). The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals. *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 25(1):15-26.

- MÁRQUEZ CARRASCO C (2020). Desarrollo Sostenible, Empresas y Derechos Humanos: la incorporación de los Tres Pilares «Proteger, Respetar, Remediar» en la Aplicación de los ODS. En: Morán Blanco S, Hernández Barrón A. Empresas, Derechos Humanos y Cooperación al Desarrollo en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, pp. 63-86.
- PATTBERG P, WIDERBERG O (2016). Transnational multistakeholder partnerships for sustainable development: Conditions for success. *Ambio* 45(1):42-51.
- POGGE T, SENGUPTA M (2015). The sustainable development goals: a plan for building a better world? *Journal of Global Ethics* 11(1):56-64.
- RABINOVYCH M (2020). Legal Status and Effects of the Agenda 2030 Within the EU Legal Order. *Journal of Contemporary European Research* 16(2):182-199.
- SAINZ-BORGO JC (2020). Los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030 desde una perspectiva jurídico internacional. En: López de Goicoechea Zabala J, Pascucci de Ponte E. Estado de Derecho, Políticas Públicas y Derechos Humanos. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, pp. 789-815.
- SCHAFFER G, POLLACK M (2010). Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance. *Minnesota Law Review* 94(3): 706-799.
- VERDIALES LÓPEZ D (2020). Empresas y Derechos Humanos: un binomio imprescindible para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: Morán Blanco S, Hernández Barrón A. Empresas, Derechos Humanos y Cooperación al Desarrollo en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, pp. 129-161.
- YOUNG IM (2006). Responsibility and global justice: a social connection model. *Social Philosophy and Policy* 23(1):102-130.

The Sustainable Development Goals and the application of International Law: the case of the Grand Ethiopian Renaissance Dam

Mariona CARDONA-VALLÈS
mcardonaval@uoc.edu
Universitat Oberta de Catalunya
(Spain)

Sebastián PRELLER-BÓRQUEZ
sebastian.preller@uab.cat
Universitat Autònoma de Barcelona
(Spain)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la aplicación del derecho internacional: el caso de la Gran Presa del Renacimiento Etiópe

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. The context of the GERD controversy and the applicable law**
 - 2.1. The context and the Sustainable Development Goals**
 - 2.2. The applicable law**
 - 2.2.1. The permanent sovereignty of states over natural resources**
 - 2.2.2. Obligations under international environmental law**
 - 2.2.3. Diverging standpoints on the customary international law rules on international watercourses**
 - 2.2.4. Obligations under international human rights law**
 - 2.2.5. The common market for Eastern and Southern Africa (COMESA treaty)**
 - 2.2.6. Treaty-based limitations on the use of watercourses between the parties**
- 3. The integrated and interdependent nature of SDGs: a non-conflicting Agenda**
- 4. SDGs and the fragmentation of international law**
 - 4.1. Normative conflicts in international law**
 - 4.2. SDGs and the harmonious interpretation of international law**
 - 4.3. The limits of the role of SDGs in the process of overcoming regime fragmentation**
- 5. Conclusions**
- 6. References**

The Sustainable Development Goals and the application of International Law: the case of the Grand Ethiopian Renaissance Dam

Mariona CARDONA-VALLÈS
mcardonaval@uoc.edu
Universitat Oberta de Catalunya
(Spain)

Sebastián PRELLER-BÓRQUEZ
sebastian.preller@uab.cat
Universitat Autònoma de Barcelona
(Spain)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la aplicación del derecho internacional: el caso de la Gran Presa del Renacimiento Etiópe

Cite as/citar como:

Cardona-Vallès M, Preller-Bórquez S (2022). The Sustainable Development Goals and the Application of International Law: the case of the Grand Ethiopian Renaissance Dam. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(2):144-168.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.691

Abstract

In this article, it is examined the role that the sustainable development goals may play in the harmonious interpretation and systemic integration of international law. The backdrop to evaluate this hypothesis is the conflict between Ethiopia, Sudan, and Egypt, which arose out of the construction of the Grand Ethiopian Renaissance Dam. Considering the wide range of interests at stake and the different special regimes of international law that may apply to the settlement of this controversy, in this paper, it is argued that a perspective grounded in the notion of sustainable development may contribute to ease the dialogue between the parties and ensure compliance of their reciprocal international obligations. Focusing on the harmonious interpretation of the different regimes converging in this conflict, it is proposed that the 2030 Agenda for Sustainable Development can operate as a kaleidoscopic lens to harmonize international obligations to a certain extent.

Keywords: Grand Ethiopian Renaissance Dam, sustainable development, interpretation, systemic integration, fragmentation, conflict of norms.

Resumen

En este artículo, se examina el papel que desempeñan los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la interpretación armoniosa y la integración sistémica del derecho internacional. El telón de fondo para evaluar dicha hipótesis es el conflicto entre Etiopía, Sudán y Egipto, que surgió a raíz de la construcción de la Gran Presa del Renacimiento Etiópe. Considerando la amplia gama de intereses en juego y los diferentes regímenes especiales de derecho internacional que pueden aplicarse a la solución de tal controversia, en este trabajo se argumenta que una perspectiva basada en la noción de desarrollo sostenible puede contribuir a facilitar el diálogo entre las partes y asegurar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales recíprocas. Centrándose en la interpretación armoniosa de los diferentes regímenes que convergen en este conflicto, se propone que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible opere como una lente caleidoscópica con el fin de armonizar, en cierta medida, las obligaciones internacionales.

Palabras clave: Gran Presa del Renacimiento Etiópe, desarrollo sostenible, interpretación, integración sistémica, fragmentación, conflicto entre normas.

1 Introduction

Through the case study of the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) conflict, in this article, it is explored an underdeveloped aspect in academic literature, namely, the interplay between normative conflicts in international law and the 2030 Agenda. In this regard, in the article it is explored the relationship between international norms and particular SDGs, to introduce the debate of the potential conflicts among norms, on one hand, and among SDGs, on the other. Additionally, in this article, it is examined which particular role can play the 2030 Agenda in overcoming the fragmentation of international law and the management of conflicts of norms.

Over the past decade, the construction of the GERD has triggered several diplomatic discussions between the Federal Democratic Republic of Ethiopia, the Arab Republic of Egypt, and the Republic of the Sudan. The meetings between these countries to address the effects of the GERD Project have covered many angles, from energy and power generation to economic development, water supply, agriculture, farmland, natural resources, or biodiversity, among the most relevant. All efforts to reach a political compromise that duly addresses the multiple concerns raised by each party have failed so far. According to the Ethiopian Government, the GERD Project is key to achieving its goals on economic development and power generation and supply, whereas Sudan and Egypt's concerns are mostly related to water supply and accessibility, the protection of biodiversity, and the sustainable use of watercourses (Gathmann 2021).

Parties to the conflict are considering a range of alternatives to move on and get their differences settled. Among these pathways, Sudan and Egypt have proposed the mediation of the European Union, the United States, or the United Nations, but this alternative has been rejected by Ethiopia. On the other hand, judicial settlement is also on the table as the operationalization of the GERD project is said to have severe environmental and social impacts that have not yet been fully addressed. Indeed, on April 23rd, 2021, the Sudanese minister of Irrigation declared that Sudan shall initiate legal actions against Ethiopia if the latter decides to fill-up and actually operationalize the GERD project without addressing Sudanese concerns (Gathmann 2021). Among the adjudicative bodies considered by Sudan, there are the International Court of Justice and the COMESA Court of Justice (established under the Treaty Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa). In addition, advocacy organisations are considering initiating procedures before the UN Human Rights Council, in the light of the potential impacts that the GERD Project may have on the human rights of Sudanese and Egyptian individuals.

Considering the wide range of fields and interests affected by the conflict, in this paper, it is argued that a perspective grounded

in the notion of sustainable development may contribute to ease the dialogue between the parties and, importantly, to preserve their compliance with their reciprocal international obligations. The United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development (UN General Assembly 2015), its 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and 169 Targets did not develop in the vacuum. Rather, these are rooted in norms and principles of international law (Kim 2016, p. 15; McCorquodale & McInerney-Lankford 2020, p. 141). As it is shown below, this origin entails that SDGs can be linked to certain sources of international law that have different obligational strength, that are not necessarily subject to normative hierarchies, and that are binding to different states.

In the light of the aforementioned context, in this article it is explored the role SDGs may play in the harmonious interpretation and systemic integration of international law in the conflict arising out of the construction of the GERD Project between Ethiopia, Sudan and Egypt. This analysis is particularly relevant to the extent that SDGs are rooted in international law and, just as international law, they can sometimes appear as potentially conflicting goals due to the pursuance of opposed interests in a particular scenario. As this article shows, depending on the approach adopted regarding to the relationship between SDGs, they may either reflect the fragmented structure of international law or contribute to overcoming fragmentation.

The choice of the GERD dispute as backdrop to the analysis is instrumental as it manifestly shows a real inter-states conflict where the achievement of different SDGs is at the core of the discussion. It allows to examine whether SDGs can be useful to ease normative conflicts between norms of international law applicable to the dispute. Bearing this in mind, in Section 2, it is addressed the context of the GERD conflict and the applicable law to the dispute. This analysis shows the extent to which SDGs can be related to apparently conflicting norms of international law, the multiplicity of normative conflicts that may arise in one single scenario, as well as their inter-regimental nature. Section 3 aims to give a comprehensive perspective on SDGs. This third Section argues against a fragmented understanding of the 2030 Agenda, considering, instead, that the achievement of the SDGs should be sought comprehensively. Sustainability demands seeking an equilibrium that enables a consecution of *all SDGs* at the same time, even if it entails sacrificing the full consecution of one. In the light of such consideration, a conception of SDGs as objectives that may potentially conflict loses grounds. Finally, Section 4 presents SDGs as a useful tool to dilute normative conflicts within international law and explores the role that the 2030 Agenda can play in the process of harmonious interpretation and systemic integration of international laws, *i.e.*, in conflict-avoidance techniques.

As to the methodological aspects, this research relies on a deductive approach to establish whether SDGs may enter conflict in the

case study, as well as to apply international legal theory to determine the role of SDGs within fragmentation and normative conflicts. On the other hand, this research relies on an inductive approach, to identify the normative conflicts that concur in the case study.

2

The context of the GERD controversy and the applicable law

The SDGs are developed in the core of the international system to enhance the life standard of peoples, looking towards the protection of the environment, while fostering economic development. As the following section shows, different arguments can be raised by the parties to the dispute, linking the applicable law to the case and the SDGs to give content to the legal obligations of the parties.

2.1. The context and the Sustainable Development Goals

In 2011, Ethiopia began the construction of the GERD Project in the basin of the Blue Nile. The GERD is a colossal project with an extension of almost 1,700 square kilometers which will be capable of holding 74 billion cubic meters (Gathmann 2021, Salman 2016). The Blue Nile runs through 11 countries of East and North Africa, including Tanzania, Uganda, Burundi, Rwanda, the Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Kenya, Eritrea, South Sudan, Sudan, and Egypt. The Blue Nile contributes to 55 % of the Nile River waterflow (Wheeler *et al.* 2020, p. 2), and it is estimated that nearly 250 million people live or depend on the Nile (Salman 2016).

For the Ethiopians, the GERD Project is an opportunity to boost their economic growth as they will be able to sell the energy generated to neighbouring countries (Veselinovic 2015). The revenues from energy commercialisation in the region will contribute to Ethiopia's fight against poverty (Pappis *et al.* 2021, p. 18). Moreover, the GERD Project is expected to provide cheap and accessible energy to millions of households, raising the standard of living of the Ethiopian population —65 % of the population is not connected to electricity, *i.e.*, nearly 73 million people (The World Bank 2021)—. Hence, the construction of the GERD Project will help to social development of Ethiopia's population as it will contribute to tackling poverty, hunger, and is going to provide affordable energy to its people. Taking this into account, once the dam starts running, Ethiopia will be closer to achieving, *inter alia*:

- SDG1: *End Poverty in All Its Forms*
- SDG2: *End Hunger, Achieve Food Security and Improved Nutrition and Promote Sustainable Agriculture*

- SDG7: *Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All*
- SDG8: *Promote Sustained, Inclusive and Sustainable Economic Growth*

In contrast, Sudan, and Egypt —the downstream states— perceive the GERD Project as a threat. For these states, the GERD Project is said to have negative effects on their access to water, food supply, farmland for agriculture, and to their ecosystems and biodiversity. The GERD Project is particularly threatening to Egypt as it is the driest state in the planet, with a rainfall average of 18.1 mm/year (comparatively, Ethiopia's rainfall average is about 848 mm/year). Moreover, Egypt's 97 % of irrigation and drinking water comes from the Nile, and 55 % of the Nile flow originates in the Blue Nile (Wheeler *et al.* 2020, p. 2). All things considered, once the Ethiopian project is operationalized, it might have negative impacts on Sudan and Egypt's achievement of some SDGs, such as:

- SDG1: *End Poverty in All Its Forms*
- SDG2: *End Hunger, Achieve Food Security and Improved Nutrition and Promote Sustainable Agriculture*
- SDG6: *Ensure Availability and Sustainable Management of Water and Sanitation for All*
- SDG15: *Protect, Restore and Promote Sustainable Use of Terrestrial Ecosystems, Sustainably Manage of Forests, Combat Desertification, and Halt and Reverse Land Degradation and Halt Biodiversity Loss*

2.2. The applicable law

2.2.1. The permanent sovereignty of states over natural resources

States' sovereign right over natural resources is recognized in the UN General Assembly Resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962 on «Permanent sovereignty over natural resources» (UN General Assembly 1962), and is considered a norm of customary international law.¹ The challenges regarding the extent of the rights deriving from the Ethiopian sovereignty over natural resources derive from the classical tension between Colonial heritage and independence, *i.e.*, between the application of *pacta sunt servanda* and self-determination. Particularly, a major challenge is that, during the first half of the 20th Century, Ethiopia and Egypt —by then British colonies— signed the Anglo-Ethiopian treaty of 1902 and the 1929 Nile Waters Agreement between the United Kingdom and Egypt, which granted a veto power to Sudan and Egypt on any projects developed by upstream states on the Nile (*Exchange of Notes between Her Majesty's Government in the United Kingdom and the Egyptian Government on the Use of Waters of the Nile for*

¹ The consuetudinary nature of this right was recognized by the International Court of Justice in the Case *Armed Activities on the Territory of the Congo* (International Court of Justice 2005, paras. 243-246).

Irrigation, 1929; Treaties Between the United Kingdom and Ethiopia, and Between the United Kingdom, Italy, and Ethiopia, Relative to the Frontiers Between Soudan, Ethiopia and Eritrea, 1092, article III).

Nevertheless, these agreements constitute a colonial inheritance that could arguably be displaced by subsequent customary international law, including the right to self-determination and the principle of permanent sovereignty over natural resources.

The aforementioned consideration notwithstanding, the Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources cannot be interpreted in absolute terms as its scope has been shaped by other posterior norms of general international law, such as the principle 2 of the Rio Declaration. This provision reads as follows:

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and *the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment* of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction (UN Conference on Environment and Development 1992, principle 2) (emphasis added).

This principle has been confirmed by the ICJ in its advisory opinion on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*:

The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment (International Court of Justice 1996, para. 29) (emphasis added).

Out of these statements, the Permanent Sovereignty of States over Natural Resources cannot be considered in isolation from the rights of other states and individuals. Therefore, the exploitation of natural resources within the territory of a state must be carried out without affecting the environment of other states or of areas beyond national jurisdiction.

Therefore, all states involved in the GERD conflict are bound to exercise their right of sovereignty over natural resources considering their obligation to ensure that their activities do not cause trans-boundary environmental damages.

2.2.2. Obligations under international environmental law

a) The United Nations Convention on Biological Diversity

The United Nations Convention on Biological Diversity (CBD) transforms Principle 2 of the Rio Declaration into a binding treaty-based obligation for states parties by establishing that they have the «responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States

or of areas beyond the limits of national jurisdiction» (CBD 1992, article 3). This obligation can be enforced through the Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, adopted by the International Law Commission, which deals with activities not prohibited by international law which involve a risk of causing significant transboundary harm through their physical consequences (International Law Commission 2001).

Also, states parties to the CBD are under the obligation to cooperate on matters of mutual interest for the conservation of biological diversity (CBD 1992, article 5), and to promote the protection of ecosystems and natural habitats *to the maximum extent possible* (CBD 1992, article 8).

Relevantly, the obligation in article 3 is different from those established in articles 5 and 8 to the extent that it constitutes an obligation of result, which requires states to achieve a certain outcome through their conduct, while the latter are obligations of due diligence. The extent to which these obligations bind states' behaviour may have consequences in the evaluation performed on the conduct of the parties to the GERD conflict. The breach of obligations of result tends to be easy to demonstrate, at least theoretically, whereas the breach of due diligence obligations may be more intricate to demonstrate, as it will depend on the means deployed by the alleged wrongdoer to avoid or achieve a certain result, judging failure not upon the results, but rather on whether the means adopted were effective and sufficient. Worth to note, SDGs 6 and 15, referred above, may provide Sudan and Egypt an argument to challenge Ethiopia's due diligence under articles 5 and 8 CBD, as they explicitly relate to the conservation of biodiversity and the protection of ecosystems. SDGs, then, may help to determine the effectiveness and sufficiency of Ethiopia's conduct to fulfil its obligations.

b) The United Nations Framework Convention on Climate Change

According to the United Nations Framework Convention on Climate Change, states are urged to adopt precautionary measures to anticipate, prevent and minimise both the causes of climate change and its adverse effects, based on the precautionary principle (United Nations Framework Convention on Climate Change 1992, article 3.3). This is another due diligence obligation that deserves attention as climate change represents the biggest threat to the achievement of sustainable development. Compliance with this obligation needs to be assessed considering the conformity of the measures adopted by states with the SDGs. In this line, an integrated evaluation addressing the negative impacts of the measures upon the achievement of sustainable development must be carried out to put together both regimes, that of climate change and the one for sustainable development.

c) The United Nations Convention to Combat Desertification

In this line, it is worth noting that Ethiopia, Egypt and Sudan are parties to the United Nations Convention to Combat Desertification, which establishes the obligation to «promote cooperation among affected country Parties in the fields of environmental protection and the conservation of land and water resources, as they relate to desertification and drought» (United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa 1994, article 4.2.d). Also, by virtue of article 5, states are bound to «address the underlying causes of desertification and pay special attention to the socio-economic factors contributing to desertification processes» (United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa 1994, article 5.c).

To provide the obligations under the Convention to Combat Desertification with meaningful content it is necessary to look at the SDG15 which is aimed, among other things, to combat desertification. Bearing in mind the purposes, targets and indicators established in the SDG15 will allow to integrate an approach based on sustainable development, while performing the assessment of compliance. Being Egypt the party more interested in halting desertification in its territory, bringing in data about the effects of the GERD in this particular realm would add content to its argument regarding Ethiopia's fulfilment or non-fulfilment of its obligations, under the UN Convention to Combat Desertification.

2.2.3. Diverging standpoints on the customary international law rules on international watercourses

The Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses (UN General Assembly 1997) is an international treaty that codified some customary international law on the subject. These codified customary rules include the general principle on equitable and reasonable utilization of international watercourses and participation (article 5), the obligation not to cause significant harm (article 7), and the general obligation to cooperate (article 8), all of which are binding to the parties to the dispute as Customary International Law. However, as none of the parties to the GERD dispute has ratified the Convention, other non-customary rules therein shall not be binding upon them.

The principle of equitable and reasonable utilization of international watercourses intends to reconcile conflicting interests by providing «the maximum benefit to each basin state from the uses of the waters with the minimum detriment to each» (International Law Association 1967, General Comment to Article IV; UN General Assembly 1997, article 5). Applying this principle to the GERD dispute would entail that, despite Ethiopia's right to reasonably utilize

international water resources within its territory, this comes with the correlative obligation not to deprive Sudan and Egypt from their own right to use the resources of the Blue Nile and the Nile, respectively, in an equitably and reasonable manner (Wouters *et al.* 2008, p. 116).² To this extent, the Convention establishes that, in the determination of the meaning of reasonable and equitable use of watercourses, the social and economic needs of the basin States concerned, as well as the existing and potential uses of the watercourse, will have to be considered (UN General Assembly 1997, article 6.1.b).

In correlation to the customary rules of international law is the SDG6, which refers to ensuring the availability and sustainable use of water. A comprehensive assessment of the obligations concerning the sustainable use of watercourses needs to consider that this is part of the achievement of sustainable development as established by the international community.

2.2.4. Obligations under international human rights law

Under the UN Charter, all states have assumed the obligation to promote universal respect for and the observance of human rights and fundamental freedoms (Charter of the United Nations 1945, articles 55 and 56). Additionally, all three states have ratified the Banjul Charter, that proclaims in article 1 that all states shall recognize all human rights contained in the Charter and shall undertake to adopt legislative or other measures to give effect to them (African Charter on Human and People's Rights, article 1).

In addition to the Banjul Charter, Egypt, Ethiopia, and Sudan ratified the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). In this regard, Egypt and Sudan may argue that Ethiopia is endangering the right of Sudanese and Egyptians to an adequate standard of living, which encompasses the right to health and the right to food by virtue of the customary law obligations contained in article 25 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR 1948), as well as in article 11 of the ICESCR (ICESCR 1966). Additionally, it is currently accepted that the right to an adequate standard of living also encompasses the right to water, as a necessary precondition for life, food, and health (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2003; UN General Assembly 2010). In this sense, Ethiopia could be accused of failing to respect and protect human rights —also extraterritorially—, as demanded by the UN Charter.

However, we are confronted with a paradoxical scenario where the operationalization of the GERD project can constitute at the same time an obligation for Ethiopia, in order to protect the right to an adequate standard of living for Ethiopians, and a breach by Ethiopia of the very same right towards the population of Egypt and

2 This interpretation of the principle was confirmed by the ICJ in the *Gabcíkovo-Nagymaros* case (International Court of Justice 1997, paras. 78 and 85).

Sudan: given that article 11 of the ICESCR establishes that States need to take appropriate steps to ensure the realization of the right to an adequate standard of living, the construction of the GERD Project can be portrayed as an obligation owed by Ethiopia towards Ethiopians in pursuance of the full realization of their right to an adequate standard of living; however, at the same time the measure can constitute a breach of the right of Egyptians and Sudanese to an adequate standard of living, which is also an obligation owed by Ethiopia by virtue of articles 55 and 56 of the UN Charter.

Moving on, in favour of the Ethiopian point of view, it must be also recalled that the right to self-determination, as contained in article 1(1) common to the ICESCR and ICCPR, entails the right of Ethiopians to freely pursue their economic development. In this regard, it must be said that the three states voted in favour of the Declaration on the Right to Development, adopted by the UN General Assembly Resolution 41/128, of 4 December 1986 (UN General Assembly 1986), declaring the right to development as an inalienable human right according to which, all peoples are entitled to «participate in, contribute to, and enjoy» economic and social development (UN General Assembly 1986, article 1.1). In this regard, states are under the obligation to create favourable conditions both at the national and international level to achieve the realization of the right to development, cooperating to eliminate possible obstacles to achieve it (UN General Assembly 1986, articles 3.1, 3.3 and 4). In addition, they are under the obligation to formulate national development policies to constantly improve the well-being of the entire population (UN General Assembly 1986, article 2.3). Nevertheless, the unilateral approach adopted by Ethiopia does not sit well with what is expected by international law. For instance, the 1986 UN General Assembly Declaration on the Right to Development establishes the duty of States to «co-operate with each other in ensuring development and eliminating obstacles to development» and to «encourage the observance and realization of human rights» (UN General Assembly 1986, article 3.3).

The Banjul Charter makes a rounder sense of purpose by linking together the right to development, the protection of human rights and the protection of the environment. This link is enshrined in Article 24 of the Banjul Charter, according to which «[a]ll peoples shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development» (African Charter of Human and People's Rights, article 24), together with article 21, which declares the right of all peoples to «freely dispose of their wealth and natural resources», when it is exercised in the exclusive interest of the people. Altogether, the Banjul Charter recognizes the right of all peoples to their economic, social, and cultural development, and the correlative individual and collective duty of all states to ensure the exercise of the right to development (African Charter on Human and People's Rights, article 22). Relevantly, it prescribes that the dis-

posal of natural resources needs to be exercised without prejudice of the obligation of promoting international cooperation, and with a view to strengthening African Unity and solidarity (African Charter of Human and People's Rights, articles 21.2 and 21.3).

Universal and regional human rights regimes applicable to the GERD conflict provide a legal setting suitable for all parties to nurture their legal arguments with their objectives concerning the achievement of the SDGs. In this sense, Ethiopia may argue that the project aims to fulfil its human-rights-based obligations, improving the living conditions of its citizens pursuing the achievement of SDG7 —Ensure access to affordable, reliable, sustainable, and modern energy for all—, which, at its turn, gets sustainable economic growth closer to their people, moving towards the achievement of SDG8. Ethiopia may also put forward data about the impact of the GERD project on the achievement of SDGs 1 and 2, *i.e.*, the end of poverty and hunger in its territory and abroad —as the project is meant to supply power to other states in the region.

On the other hand, if the alleged negative impacts of the GERD project on the territory and population of Sudan and Egypt can be demonstrated, the human rights regime provides legal ground for these two states to raise claims against Ethiopia based on the failure to comply with its obligations under both the UN and the Banjul regimes. The presumed violation of the obligations established in these regimes may be reinforced, bringing in the consequences that they may have upon the achievement of SDGs 1, 2, 6 and 15.

2.2.5. The common market for Eastern and Southern Africa (COMESA treaty)

Following the thought of possible accusations of Ethiopian unilateralism concerning the GERD Project, Egypt and Sudan have a strong argument based on a breach of the Treaty Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA 1994). The COMESA gathers 21 African states, amongst them, the parties to the GERD conflict, and was established in 1994 to promote cooperation for the development of the member states' natural and human resources. The COMESA establishes the obligation to take concerted measures to foster co-operation in the joint efficient management and sustainable utilisation of natural resources (COMESA, article 122.1). Contracting countries are mindful that economic activity comes with unwanted environmental degradation, excessive depletion of resources and serious damage to natural heritage and that a clean, as well as an attractive environment is a prerequisite for long-term economic growth (COMESA, article 122.2). To prevent all these impacts upon the environment, the contracting parties established the following obligations: (a) to take necessary measures to conserve their resources; (b) to co-operate in the management of their natural resources for the preservation of the eco-systems and prevent environmental degradation, and (c) to adopt common reg-

ulations for the preservation of shared land, marine and forestry resources (COMESA, article 123.1).

As in other obligations pointed out above, the obligation contained in article 123.1 COMESA is an obligation of means, which entails member states to put all in their hands to cooperate towards the achievement of the objectives concerning the conservation and management of natural resources for the conservation of the ecosystems. Certainly, SDGs relating to sustainable conservation, management, and preservation of natural resources, such as the SDGs 6 and 15, may nurture the content through which due diligence of states is assessed and considered to be fulfilled or, else, ineffective, and insufficient.

2.2.6. Treaty-based limitations on the use of watercourses between the parties

As already advanced, there are two international treaties that grant a veto power to Egypt on any projects developed by upstream states on the Nile (Salman 2016). These are the 1902 Agreement between Britain and Ethiopia and the 1929 Agreement between Britain and Egypt. However, to the extent that these agreements are a colonial inheritance, Ethiopia could argue that subsequent customary international law displace them by virtue of *lex superior* in the case of the right to self-determination, and *lex posterior* in the case of the sovereign right of states over natural resources.

A third international agreement that could be applicable is the 1959 Nile Waters Agreement, between Egypt and Sudan (*Agreement for the Full Utilization of the Nile Waters*, 1963). Through this agreement, the parties divided the entire flow of the Nile River between them. However, as international treaties are only binding among the parties, this agreement cannot be imposed upon Ethiopia (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, article 34).

3 The integrated and interdependent nature of SDGs: a non-conflicting Agenda

As it has been put forward in the previous Section, the GERD conflict illustrates a serious number of potential and apparent normative conflicts, where the international norms concerned can be related to different SDGs.

All parties can base their claims and arguments in their efforts to fulfil or protect certain SDGs: Ethiopia may claim that the electricity and wealth generated by the GERD project is necessary to fulfil certain SDGs, as it will help end poverty, hunger, guarantee

access to energy, and promote economic growth. Nevertheless, Egypt and Sudan may claim that the very same project runs counter certain—or even the same—SDGs, for it will impact agriculture and water access, thereby escalating poverty, hunger, malnutrition, as well as endangering the ecosystems of the Nile. In plain words, the approach adopted portrays a conflictual relationship not only between norms, but also between SDGs, where one SDG appears to be fulfilled at the expense of another.

This third Part tackles the first half of the problem, namely whether beyond a normative conflict there is also a conflict of SDGs in the case at hand. Bearing in mind the integrated and interdependent nature of the SDGs (UN General Assembly 2015, para. 18), in this section, it is argued that parties to the conflict should find a solution capable of embracing a perspective based in the SDGs, which entails that there cannot be a conflict between them. In other words, this approach should consider SDGs not as a fragmented set of goals, independent from one another, but rather as a comprehensive and integrated policy to achieve sustainable development.

The 2030 Agenda for Sustainable Development underscores seventeen areas needed to be taken care of to achieve sustainable development for all peoples. Through the 2030 Agenda, states agree to make all in their hands to commit their governments to foster domestic public policy towards the accomplishment of the SDGs and their specific targets. This endeavour comes to join the *acquis* on sustainable development, which can be traced back to the 1962 UN General Assembly Resolution 1831 (XVII) on Economic Development and the Conservation of Nature (UN General Assembly, 1962). However, there is consensus on considering the 1987 «Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*» —also known as the Brundtland Report— as the document that introduced the term in the international realm. In this document, «sustainable development» was defined as the development «that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs» (World Commission on Environment and Development 1987, para. 27). The achievement of sustainable development requires striking a balance between its three pillars, *i.e.*, between economic development, social development, and the protection of the environment. These three pillars are mutually reinforcing elements and not intended to prevail one over the other (UN General Assembly 1997, para. 23; World Summit on Sustainable Development 2002, p. 1; UN General Assembly 2018, para. 8).

As it has been put forward in the previous Section, the parties can base their claims and arguments in their efforts to fulfil certain SDGs. However, while for Ethiopia the GERD Project entails getting closer to the achievement of some of these goals, for Sudan and

Egypt, the operationalization of the Project implies a setback in the achievement of other SDGs of their own. This apparent collision may only stem from a fragmented understanding of the SDGs, which would, ultimately, entail that the achievement of some SDGs may come at the price of sacrificing others. Accepting this understanding of the SDGs would come against their interrelated and interdependent nature, as well as against all the *acquis* on sustainable development grown up so far. Translated into the case at hand, the interrelated and interdependent nature of the pillars entails that an outstanding economic development and energy access to the expense of ecosystems shall not be in conformity with a development that is sustainable; neither will be to establish restrictions on water flows to protect agriculture to the expense of power generation.

Therefore, the sustainable answer shall not be to pursue one or a few SDGs to their maximum extent, but rather to strike a balance between the achievement of multiple SDGs. This shall be the sustainable solution, even when it comes at the cost of the maximum possible achievement of one of them, because among the SDGs there should be no preference, having all to be promoted equally. In this line, the UN General Assembly declared that:

Sustainable development recognizes that eradicating poverty in all its forms and dimensions, combating inequality within and among countries, preserving the planet, creating sustained, inclusive and sustainable economic growth and fostering social inclusion are linked to each other and are interdependent (UN General Assembly 2015, para. 13).

To the extent that the achievement of sustainable development is an objective of the international community, the Agenda 2030 asserted that the SDGs need to be sought collectively through «win-win» cooperation (UN General Assembly 2015, para. 18). International cooperation is, therefore, essential to tackle some global issues of our times, such as poverty eradication, safe migration, climate change, desertification, access to water, food security, and many more. Addressing global problems through international cooperation should include avoiding activities that may go in detriment of the possibilities of other states to meet the goals set in the 2030 Agenda.

Measuring the impact of states' behaviour on the achievement of the SDGs by another state will differ provided on the field of knowledge this is attempted to be done. In the realm of international law, this will be directly related to the systemic interpretation of norms as, in any case, the affectation will be discussed in the context of the infringement of international law. Therefore, it will be through the interpretation of norms that judges will have to operationalise the interdependent and interrelated nature of the norm-related SDGs.

4

SDGs and the fragmentation of international law

At this point, it has been established that an understanding that perceives the SDGs as potentially conflicting objectives stems from particular misconceptions relating to the relationship between the three pillars of the 2030 Agenda. Nevertheless, whereas the arguments surrounding the SDGs collision have been diluted by virtue of the interrelated and interdependent nature of the 2030 Agenda, one must bear in mind that Egypt, Sudan, and Ethiopia are still facing an underlying potential conflict that arises in the process of application of international law. All the same, this contribution considers that the SDGs may play a relevant role in the process of normative conflict resolution, by providing a harmonious interpretation to international norms: the SDGs can operate as a kaleidoscopic lens through which international obligations can be modulated (or interpreted) in the same direction.

Hence, in this Section, it is discussed the role that the SDGs can play in overcoming the fragmentation of international law as tools for regime integration. Nevertheless, it is important to stress out the relative capability of the SDGs in their integrative role. Negotiating political compromises based on a discourse focussed solely on the SDGs, without reference to their international normative background, creates the risk of producing outcomes that may entail a breach of international law obligations: while political negotiations allow trade-offs, these may entail violate obligations of public international law.

4.1. Normative conflicts in international law

International law has moved from being a law on «coexistence» to a law of «cooperation» among states. This move has caused an important expansion of the areas governed by public international law, which has triggered a correlative multiplication of international norms.

The GERD conflict illustrates a common phenomenon in law: the existence of potential normative conflicts in the application of international law. In the case at hand, each state can raise conflicting arguments, based on different international norms, or even based on different interpretations of the same norm. For example, as already indicated, the argument of the Ethiopian permanent sovereignty over natural resources enters into conflict with the Anglo-Ethiopian treaty of 1902 and the 1929 Nile Waters Agreement, which restricted the capacity of Ethiopia to make use of the Nile waters. In the same vein, an argument brought forward by Egypt and Sudan concerning the obligation of Ethiopia to ensure that ac-

tivities within its jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction (article 3 CBD) may conflict with the Ethiopian obligation to take appropriate steps to ensure the realization of the right to an adequate standard of living for Ethiopians based on article 11 ICESCR. Additionally, the right to an adequate standard of living could also be invoked by Egypt and Sudan, as it encompasses the right to health and the right to food (articles 25 UDHR and 11 of ICESCR). In the latter case, we find a conflict of interpretations of the very same norm.

Whereas conflicts of norms are inherent to all legal systems, the phenomenon is particularly acute in public international law. There are several reasons why normative conflicts are more likely to arise in the international legal system as opposed to domestic legal systems; *inter alia*, the expansion of areas governed by public international law, coupled with the lack of a *ground norm* that hierarchies the different obligations; the lack of an adjudicator with mandatory jurisdiction over all fields of public international law, and the multiplicity of actors (states) that intervene in different norm-creating processes (Pauwelyn 2003, pp. 12-24; Klabbers 2011, p. 193). The interaction between norms created in different *fora* is further nuanced by the fact that depending on the field of international law, States may be represented by different domestic branches that may be concerned with different—and not always aligned—objectives. In this regard, one governmental branch may push for the adoption of an environmental deal which does not necessarily align fully with the objectives pursued by a different branch, which may be focussed on economic development, or even with human development (Pauwelyn 2003, pp. 15-16). In other words, these branches respond to different matrixes, objectives, and are affected by «structural biases» (Kennedy 2008, p. 846; Koskenniemi 2006, p. 521).

In the light of the functioning of public international law, the potential conflict of norms that emerges in the case of the GERD project is not at all exceptional. However, there is still one possibility to resolve these apparent conflicts without resorting to displacing one norm in favour of another: under public international law, one must first resort to the principle of harmonious interpretation, and it is precisely at this stage where SDGS may play a relevant role, because the open-textured nature of language opens up the need for interpretation.

4.2. SDGs and the harmonious interpretation of international law

The operationalization of international law prefers the harmonization of apparently conflicting norms by way of interpretation to render them compatible over invalidating or displacing a norm over

the other (International Law Commission 2006, paras. 411-412). The rationale behind this preference is that, in international law, there is a strong presumption of continuity and against normative conflict (International Law Commission 2006, para. 37; International Court of Justice 1957, p. 142). However, the presumption only operates as far as the interpretation of the apparently conflicting norms is not *contra legem* (International Law Commission 2006, para. 43; Pauwelyn 2003, p. 43). This entails, for example, that a potential conflict between the obligation of Ethiopia to address the underlying causes of desertification (article 5.c of the UN Convention to Combat Desertification) and the obligation to create the necessary conditions to achieve the realization of Ethiopians' right to development (UN General Assembly 1986, articles 2.3, 3.1, 3.3 and 4) should not be automatically resolved by prioritizing one obligation over the other, but rather interpreting both obligations in the light of the other.

Indeed, it is in this process of interpretation of the different regimes converging in the GERD conflict where SDGs may play a relevant role, for the 2030 Agenda can operate as a kaleidoscopic lens to harmonize international obligations because of its integrative and broad approach. This function of the 2030 Agenda can find its legal basis in Article 31 of the Vienna Convention on the Law of the Treaties (VCLT), as it provides that:

Article 31(1): «A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose».

Article 31(3)(c): «There shall be taken into account, together with the context [...] any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties».

According to article 31(1) of the VCLT, in the process of interpretation, an interpreter can make use of any instruments from which it may infer what is the current ordinary meaning of the words. In this sense, as Pauwelyn argues (2003, pp. 259-263), if an interpreter is allowed to make use of the *Oxford Dictionary* to impart meaning to the words of a certain provision, there is no reason why we should refrain from taking into consideration an instrument that has gathered as much consensus as the 2030 Agenda in an interpretative process under article 31(1) of the VCLT. Hence, the 2030 Agenda can constitute a true source of evolutive interpretation of particular legal concepts such as «equitable and reasonable utilization of International watercourses», or «right to a general satisfactory environment favourable to their development», or to determine the contours and contents of the right to development, to name a few.

More importantly, as highlighted by the example of the recourse to the *Oxford Dictionary*, the interpretation of the «ordinary meaning of the words» —article 31(1) VCLT— is not affected by the limi-

tations concerning membership correspondence. Therefore, it is not necessary that all parties to the GERD dispute participated or accepted the secondary source used for interpretative purposes for a decision-maker to use this source to ascertain the modern meaning of a particular wording. Hence, the 2030 Agenda can guide the evolutionary interpretation of the wording of international rules.

On the other hand, when the process of interpretation extends beyond the wording and entails the interpretation of the extent and scope of the obligations, the interpretative process of article 31(3)(c) VCLT comes into play. In the situation foreseen under article 31(3)(c), the interpreter is asked to take into consideration the broader normative framework of obligations existing *between* the states, hence a membership correspondence is required. This interpretative process reflects the principle of systemic integration (International Law Commission 2006, para. 420), which is aimed at guaranteeing the coherence of the international legal order.

Hence, article 31(3)(c) entails that any interpretation of environmental law, the law of international watercourses, human rights law, or economic law (*inter alia*) that disregards the existence of other norms pertaining to other special regimes of international law applicable between the parties would be contrary to the principle of systemic integration. This approach has been confirmed by the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros case, where the Tribunal found that the environmental norms that had developed since the conclusion of the treaty between Hungary and Slovakia, regulating the construction and operationalization of the Danube Dam, had to be considered in the application of the treaty (International Court of Justice 1997, paras. 140-141).

In this form of systemic integration, SDGs may play a double role. In the first place, the 2030 Agenda *reinforces* the legal obligation already contained in article 31(3)(c) of observing international obligations not in the vacuum, but rather in their broader normative context. In other words, SDGs and systemic integration are fully aligned prescribing the same harmonization, from both a political and legal standpoint: the interrelated nature of SDGs —understanding that SDGs cannot be pursued as independent goals— requires a holistic approach that incorporates, at the same time, human rights, environmental, economic, and developmental concerns. This approach is completely aligned with the fact that international law already requires that Egypt, Sudan, and Ethiopia interpret their obligations in a systemic manner, for example, the right to a fair and equitable use of water resources in the light of environmental and human rights law.

In the second place, when these states resort to systemic interpretation of the applicable law to their dispute by virtue of article 31(3)(c) VCLT, as already pointed out, the 2030 Agenda may facilitate such harmonization by providing an integrative and evolution-

ary ordinary meaning of the words under article 31(1), i.e., by combining the two forms of interpretation.

4.3. The limits of the role of SDGs in the process of overcoming regime fragmentation

Finally, it is necessary to highlight the limits of SDGs as a tool to overcome regime fragmentation in order not to overvalue their role in such process. The first limitation that we must point out is that as a tool to resolve the apparent conflict of norms, the processes of interpretation can be stretched only to a certain extent: interpretation may be employed as means to harmonize norms, but it cannot entail modifying an existing treaty (Simma 2011, p. 584). In the GERD conflict, an instance of such an unavoidable conflict is found in the case of the principle of permanent sovereignty over natural resources and the Anglo-Ethiopian treaty of 1902 and the 1929 Nile Waters Agreement, which ruled out the capacity of Ethiopia to restrict the Nile watercourse. In this sense, when we are not able to harmonize the two sets of obligations by means of interpretation, it is time to apply normative pre-eminence, via the conflict rules of *lex specialis*, *lex posterior* and *lex superior*, which entails the displacement of one norm in favour for another; an outcome that does not necessarily fit with the holistic approach adopted by the 2030 Agenda. Furthermore, the principles of *lex superior*, *lex posterior*, and *lex specialis* are, sometimes, insufficient to establish which rule should be displaced and which one applied.

As already noted, international law expanded without a *ground norm*, which would give order and coherence to the different subsystems that emerge, or that would establish a normative hierarchy among special regimes of international law in case of conflict (for example, a lack of hierarchy between human rights law and environmental law). Additionally, in public international law, there is no hierarchy among sources. Given that hierarchy among norms of international law can only be predicated from peremptory norms, the principle of *lex superior* is hardly ever useful to resolve normative conflicts among two distant special regimes of international law; for example, in the case of the GERD Project, since the treaty norms contained in the Anglo-Ethiopian treaty of 1902 and the 1929 Nile Waters Agreement are hierarchically equal to the CIL norm developed from the Principle of Permanent Sovereignty over natural resources, there is no possibility to apply the principle of *lex superior*.

Moving on to the principles of *lex specialis* and *lex posterior*, it is possible to assert that the two principles are equally applicable to the example of the conflict between permanent sovereignty over natural resources and the 1902 and 1929 treaties, but they render contradictory outcomes and international law does not prioritize one conflict rule over the other: if an adjudicator applies the *lex*

posterior principle, the CIL principle of permanent sovereignty over natural resources —which developed from Resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962— would prevail over the 1902 and 1929 Treaties, as a posterior rule in time is considered to express the change of mind of the lawmakers on a particular subject-matter and prevails over a previous conflicting one. In contrast, pursuant the principle of *lex specialis derogat legi generali*, the 1902 and 1929 Treaties would prevail over the principle of permanent sovereignty over natural resources, as the most precise expression of the state consent (Pauwelyn 2003, 56-57) on how to regulate the use of Nile watercourses. In this sense, the ILC contended that the «special law» shall be the one that responds better to the «special nature of the facts», which justifies a «deviation from what otherwise would be the “normal” course of action» (ILC 2006, para. 105).

Needless to say, the situation would be further nuanced if the conflict was to arise between norms pertaining to distant special regimes —e.g., International Human Rights Law, International Environmental Law, and International Watercourses Law— regulating the same subject-matter; human rights law is not a more or less specific regulation of environmental law, or vice versa. Hence, distant regimes may all be *special law*. The GERD dispute illustrates that, where special regimes are concerned, determining which normative corpus is more proximate to the situation is a matter that will depend on the subjectivity of the international law operator as well as the arguments of the parties. Arguably, an international lawyer immersed on the study of international economic law would consider that the GERD dispute is a case of economic development; an international lawyer specialized in environmental law would place environmental conservation and sustainability at its core; a human rights lawyer would consider that the protection of the human rights of the individuals is the most specific regulation of the situation presented in the case at hand. For instance, in the Advisory Opinion on *The Legal Consequences of the Construction of a Wall in Palestinian Territory* (International Court of Justice 2004, paras. 106-114), as well as in the *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda) (International Court of Justice 2005, para. 216), the ICJ itself refused to displace human rights law in favour of humanitarian law albeit it considered humanitarian law more particular, opting for a harmonious interpretation of the two.

In a similar vein, it is noteworthy that the *lex posterior* rule also presents serious challenges of application in conflicts of norms pertaining to distant special regimes. Firstly, that parties to apparently conflicting norms may have not ratified or acceded them at the same point in time, which entails that the decision-maker cannot put a single timestamp on the conflicting norms to ascertain which is the subsequent will/consent of the lawmakers (Pauwelyn 2003, p. 368). Secondly, while most current conflicts arise between norms

that do not share the same subject matter, for the principle of *lex posterior* to norms must be «successive»; *i.e.*, they must share the same subject-matter (Vienna Convention on the Law of the Treaties 1969, article 30). The importance of this second contention is illustrated by the example of the conflict that arises from the fact that Ethiopia must provide electricity to households to guarantee the right to an adequate standard of living (ICESCR, article 11), and its responsibility to ensure that activities within its jurisdiction do not cause damage to the environment of other States (CBD 1992, article 3). If the intention were to apply the *lex posterior* in this case, the outcome would be that the CBD would prevail over the ICESCR because the three parties to the dispute ratified it at a later point in time. However, this outcome would be counterintuitive—and incorrect—because these treaties are not successive; they do not share the same subject matter.

5 Conclusions

The discussions regarding the potential effects of the operationalization of the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) has shown that a developmental project aimed at the consecution of some sustainable development goals (SDGs) for a state may have the opposite results for other states. Indeed, whereas for Ethiopia the GERD Project gets the country closer to the achievement of sustainable development, for Sudan and Egypt, the project is rather perceived as a regression in their quest for sustainable development.

Using the GERD conflict as backdrop to the analysis, this contribution has argued that states shall compromise a solution that considers the SDGs not as a fragmented set of goals, independent one from another, but rather as a comprehensive and integrated policy framework to achieve sustainable development. Hence, the sustainable answer shall not be to pursue one or a few SDGs to their maximum extent, but rather to strike a balance aimed at the achievement of multiple SDGs.

Mindful that the GERD conflict also entails a legal controversy, the argument moved on to address the role that the SDGs may play on the harmonious interpretation of international law. As discussed in the last Section, in the process of interpretation of the different regimes converging in the GERD conflict, due to their integrated and interdependent nature, SDGs have been argued to operate as a kaleidoscopic lens to harmonize international obligations. However, this role is to be taken with some reservations. Indeed, public international law does not necessarily provide Egypt, Sudan, and Ethiopia with a legal answer to their conflict, but SDGs may provide

a political one, since states may resort to partial trade-offs to reach an equilibrium between their different needs that responds to the equilibrium called for by the 2030 Agenda.

However, while trade-offs and balances may be acceptable between SDGs, this will not always fit well with certain premises of international law, including but not limited to the primacy of Jus Cogens norms. This is because the SDGs are not a legal agenda, but a political one; in other words, while politics and diplomatic negotiations permit trade-offs, international law does not always allow them. Moreover, SDGs cannot be implemented without having regard to international law. As the General Assembly noted, sustainable development needs to be implemented in consistency with the rights and obligations of states, under international law (UN General Assembly 2012, para. 58[a]). But, paradoxically, as illustrated by the discussion regarding the limits of *lex superior*, *lex posterior* and *lex specialis*, sometimes even international law itself fails to provide us with a much-needed guidance regarding its own application.

6 References

- GATHMANN S (2021). Nile dam dispute: Sudan, Egypt, Ethiopia agree to hold more talks. Aljazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/3/nile-dam-dispute-sudan-egypt-ethiopia-agree-to-hold-more-talks>, access February 2, 2021.
- KENNEDY D (2008). The Mystery of Global Governance. *Ohio Northern University Law Review* 34:827.
- KIM RE (2016). The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals. *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 25(1):15.
- KLABBERS J (2011). Beyond the Vienna Convention: Conflicting Treaty Provisions. In: Cannizzaro E (ed.). *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*. Oxford University Press, Oxford, pp. 192-205.
- KOSKENNIEMI M (2006). *From Apology to Utopia*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MCCORQUODALE R, MCINERNEY-LANKFORD S (2020). Sustainable Development and International Law. *Proceedings of the ASIL Annual Meeting* 114:141-143.
- PAPPIS I, SAHLBERG A, WALLE T, BROAD O, ELUDOYIN E, HOWELLS M, USHER W (2021). Influence of Electrification Pathways in the Electricity Sector of Ethiopia – Policy Implications Linking Spatial Electrification Analysis and Medium to Long-Term Energy Planning. *Energies* 14(4):1209.
- PAUWELYN J (2003). *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SALMAN SMA (2016). The Grand Ethiopian Renaissance Dam: the road to the declaration of principles and the Khartoum document. *Water International* 41(4): 512-527.
- SIMMA B (2011). Foreign investment arbitration: a place for human rights? *International and Comparative Law Quarterly* 60(3):573-596.
- VESELINOVIC M (2015). Ethiopia's \$5bn project that could turn it into Africa's water powerhouse. CNN World, October 20. <https://edition.cnn.com/2015/03/06/africa/grand-renaissance-dam-ethiopia/index.html>, access February 2, 2021.
- WHEELER KG, JEULAND M, HALL JW, ZAGONA E, WHITTINGTON D (2020). Understanding and managing new risks on the Nile with the Grand Ethiopian Renaissance Dam. *Nature Communications* 11(1):1-9.

WOUTERS P, VINOGRADOV S, MAGSIG BO (2008). Water Security, Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It... Yearbook of International Environmental Law 19(1):97-134.

International Treaties and Other International Instruments

African Charter on Human and Peoples' Rights (adopted June 27, 1981, entry into force 21 October 1986). United Nations, Treaty Series 1520:217.

Agreement for the Full Utilization of the Nile Waters, November 8, 1959. United Nations, Treaty Series 453:51.

Charter of the United Nations (UN Charter) (adopted June 26, 1945, entry into force 4 October 1945). United Nations, Treaty series 1: XVI.

Convention on Biological Diversity (adopted June 5, 1992, entry into force 29 December 1993). United Nations, Treaty Series 1760:79.

Exchange of Notes between Her Majesty's Government in the United Kingdom and the Egyptian Government on the Use of Waters of the Nile for Irrigation, May 7, 1929. <https://www.internationalwaterlaw.org/documents/africa.html#Nile%20River%20Basin>, access October 18, 2021.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) (adopted December 16, 1966, entry into force January 3, 1976). United Nations, Treaty Series 993:3.

International Law Association (1967). Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, adopted by the International Law Association at the 52nd Conference, Helsinki, Finland, August 1966. International Law Assotiation, London.

International Law Commission (2001). Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, A/CN.4/SER.A/2001/Add.1(A/56/10). Yearbook of the International Law Commission II (2):229.

International Law Commission (2006). Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission (April 13, 2006), A/CN.4/L.682.

The World Bank (2021). World Development Indicators. <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCTS.ZS?view=chart>, access April 3, 2021.

Treaties Between the United Kingdom and Ethiopia, and Between the United Kingdom, Italy, and Ethiopia, Relative to the Frontiers Between Soudan, Ethiopia and Eritrea, May 15, 1902. Printed for his Majesty's Stationarey Office, Treaty Series 16.

Treaty Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) (conclusion November 5, 1993, entry into force December 8, 1994). United Nations, Treaty series 2314:265.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2003). General Comment No. 15: The Right to Water (arts. 11 and 12 of the Covenant). Adopted at the Twenty-ninth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (January 20, 2003), E/C.12/2002/11.

UN Conference on Environment and Development (1992). Rio Declaration on Environment and Development. Reports of the United Nations Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26 (vol. I).

UN General Assembly (1962). Resolution 1803 (XVII) Permanent Sovereignty over Natural Resources (4 December 1962), A/RES/1803(XVII).

UN General Assembly (1986). Resolution 41/128 Declaration on the Right to Development (4 December 1986), A/RES/41/128.

UN General Assembly (1997). Resolution 51/229 Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses (July 8, 1997), A/RES/51/229.

UN General Assembly (2010). Resolution 64/292. The human right to water and sanitation (July 28, 2010), A/RES/64/292.

UN General Assembly (2012). Resolution 66/288 The future we want (July 27, 2012), A/RES/66/288.

UN General Assembly (2015). Resolution 70/1 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (September 25, 2015), A/RES/70/1.

UN General Assembly (2018). Resolution 73/1 Political declaration adopted at the Nelson Mandela Peace Summit (October 3, 2018), A/RES/73/1.

- United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa (signed October 14, 1994, entry into force December 26, 1996). United Nations, Treaty Series 1954:3.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (signed May 9, 1992, entry into force March 21, 1994). United Nations, Treaty Series 1771:107.
- Vienna Convention on the Law of Treaties [VCLT] (adopted May 23, 1969, entry into force January 27, 1980). United Nations, Treaty Series 1155:331.
- World Commission on Environment and Development (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (August 4, 1987), A/42/427.
- World Summit on Sustainable Development (2002). Report of the World Summit on Sustainable Development (August 26-September 4, 2002). A/CONF.199/20.

Decisions of International Adjudicative Bodies

- International Court of Justice (1957). Case concerning the Right of Passage over Indian Territory (Preliminary Objections). ICJ Reports 1957:125.
- International Court of Justice (1996). Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion). ICJ Reports 1996:226.
- International Court of Justice (1997). Gabčíkovo-Nagymaros Project (Judgement). ICJ Reports 1997:7.
- International Court of Justice (2004). Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion). ICJ Reports 2004:136.
- International Court of Justice (2005). Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda) (Judgement). ICJ Reports 2005:168.

La responsabilidad de las empresas multinacionales a través de la litigación transnacional: estudio comparado de casos de relieve

Maria Chiara MARULLO
marullo@uji.es
Universitat Jaume I
(España)

José Elías ESTEVE-MOLTÓ
J.Elias.Esteve@uv.es
Universitat de València
(España)

Francisco Javier ZAMORA-CABOT
zamora@uji.es
Universitat Jaume I
(España)

The liability of multinational companies through transnational litigation: comparative study of highlighted cases

Resumen/Abstract

- 1. Introducción: el cambio de paradigma en la lucha contra la impunidad empresarial**
- 2. Litigios transnacionales relativos a las graves violaciones de los derechos humanos**
 - 2.1. Doe v. Nestlé**
 - 2.1.1. Antecedentes, el supuesto litigioso y el marco en el que se emplaza**
 - 2.1.2. Decisiones de instancia y apelación**
 - 2.1.3. El caso ante el Tribunal Supremo de Estados Unidos**
 - 2.2. Nevsun Resources Ltd. v. Araya (2020)**
 - 2.2.1. Antecedentes, el supuesto litigioso y el marco en el que se emplaza**
 - 2.2.2. Decisión del Tribunal Supremo de Canadá**
- 3. Casos relativos a graves impactos medioambientales**
 - 3.1. Vedanta Resources Plc. & another v. Lungowe (2019)**
 - 3.1.1. Antecedentes. El supuesto litigioso y el marco en el que se emplaza**
 - 3.1.2. Decisión del Tribunal Supremo del Reino Unido**
 - 3.2. Casos Okpabi y Milieudefensie**
 - 3.2.1. Antecedentes, los supuestos litigiosos y el marco en el que se emplazan**
 - 3.2.2. Decisiones en el Reino Unido y en Holanda**
- 4. Pueblos indígenas y actividades extractivas en América Latina: la protección del sistema interamericano de derechos humanos**
- 5. Conclusiones**
- 6. Agradecimientos**
- 7. Bibliografía**

La responsabilidad de las empresas multinacionales a través de la litigación transnacional: estudio comparado de casos de relieve

Maria Chiara MARULLO
marullo@uji.es
Universitat Jaume I
(España)

José Elías ESTEVE-MOLTÓ
J.Elias.Esteve@uv.es
Universitat de Valencia
(España)

The liability of multinational companies through transnational litigation: comparative study of highlighted cases

Francisco Javier ZAMORA-CABOT
zamora@uji.es
Universitat Jaume I
(España)

Citar como/cite as:

Marullo MC, Esteve-Moltó JE y Zamora-Cabot FJ (2022). La responsabilidad de las empresas multinacionales a través de la litigación transnacional: estudio comparado de casos de relieve. Iberoamerican Journal of Development Studies 11(2):170-194.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.676

Resumen

Los litigios transnacionales sobre empresas y derechos humanos han crecido de forma exponencial en los últimos años y están desempeñando un papel central en la lucha contra la impunidad a causa de graves violaciones de derechos humanos y daños medioambientales. Asistimos a un cambio de paradigma en la lucha contra la impunidad corporativa en el que se prioriza el acceso a la justicia para las víctimas; también en los supuestos en los que no se encuentre garantizado ante las sedes judiciales del lugar donde se perpetraron las citadas violaciones. En nuestro estudio, se pretende desarrollar un análisis crítico y de derecho comparado de los más recientes e importantes desarrollos jurisprudenciales y, en particular, pero no exclusivamente, desde los casos Nevsun, Nestlé, Shell y Vedanta, hasta el que atañe a los derechos de la comunidad indígena huaorani.

Palabras clave: empresas, derechos humanos, medio ambiente, litigios transnacionales.

Abstract

Transnational litigation on business and human rights has grown exponentially in recent years and is playing a central role in the fight against impunity for serious human rights violations and environmental damage. We are witnessing a paradigm shift in the fight against corporate impunity, in which access to justice for victims is prioritized; also, in cases where it is not guaranteed before the judicial headquarters of the place where the mentioned violations were perpetrated. In our study, it is aimed to develop a critical and comparative legal analysis of the most recent and important jurisprudential developments and, particularly, but not in exclusive, from the Nevsun, Nestlé, Shell, and Vedanta cases, even the one that concerns the rights of the Waorani indigenous community.

Keywords: corporations, human rights, environment, transnational litigation.

Introducción: el cambio de paradigma en la lucha contra la impunidad empresarial

Las relaciones entre los derechos humanos y las empresas, muchas veces conflictivas, no son ni mucho menos un fenómeno desconocido o novedoso para la comunidad internacional. Pero sí que importa destacar cómo existe en nuestros días una intensa toma de conciencia sobre ellas, acompañada de la búsqueda de soluciones que resuelvan o, cuando menos, palíen las muy negativas consecuencias que, en un alto número de ocasiones, surgen respecto de individuos y/o comunidades. Una pluralidad de actores participa de esa toma de conciencia desde, por ejemplo, algunos destacados de la sociedad civil, como son las organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas o los medios académicos, hasta los protagonistas más clásicos de aquella comunidad, bien desde un plano estatal o del de las organizaciones internacionales. Tratándose de estos últimos, son bien conocidas, por ejemplo, las iniciativas legislativas estatales (en proyecto o ya vigentes) que se dirigen a través de técnicas diversas a afrontar cuestiones del mayor relieve. En efecto, los filtros de derechos humanos para las adquisiciones públicas —*public procurement*— (Martín-Ortega y O'Brien 2019), cuya ausencia puede acarrear la responsabilidad del Estado (Sosa 2020), las disposiciones para el necesario control de las cadenas de suministro (ABA 2021), o las nuevas regulaciones de las organizaciones internacionales en las que se trata de fijar, entre otros aspectos, marcos generales de ordenación basados en la voluntariedad (Ovejero 2020) o un acervo normativo de carácter obligatorio, el proyecto de Tratado sobre Normas Vinculantes¹ (Bright *et al.* 2021), ilustran una progresiva tendencia al escrutinio de las actividades empresariales. Asimismo, en este contexto merece una reseña la doctrina de la Santa Sede, avanzada por el papa Francisco en numerosas ocasiones y, señaladamente, en su carta encíclica *Laudato Si'*, donde las relaciones que nos ocupan son analizadas con mucho vigor y lucidez, poniendo el foco en la defensa de las víctimas y aportando su gran autoridad moral a las citadas toma de conciencia y búsqueda de soluciones.

En otro orden, en muy recientes desarrollos vinculados a aspectos que consideramos de la mayor importancia, se enfatiza el interés creciente que están suscitando estos problemas. Nos referimos, por ejemplo, a los nuevos instrumentos de sanción en materia de corrupción internacional y violaciones de los derechos humanos, entre los que descuellta la pionera *Global Magnitsky Act* de Estados Unidos (Zamora y Marullo 2019); regulación, que al mismo tiempo que pone en el punto de mira a las empresas, conlleva la necesidad de cohonestar los acuerdos de inversión con la preservación y fomento de aquellos derechos, siendo este

1 Véase el mandato, los borradores de tratado junto con las sesiones celebradas por el Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOnTNC.aspx>.

un tema recurrente en la actualidad en los llamados «arbitrajes de inversión» (Shao 2021).

Se ha producido, y se está produciendo, pues, un cambio de paradigma desde una situación en la que resultaba prácticamente imposible que las empresas —fundamentalmente, las multinacionales— respondieran en forma alguna por las lesiones causadas a los derechos humanos a causa de sus actividades, como las de la Union Carbide en Bhopal (Esteve 2018) o la Chevron-Texaco en Ecuador (Pigrau 2014), a otra en la que se trata de prevenir y, en su caso, remediar esas lesiones.

Por lo que respecta a individuos/comunidades afectadas y a los defensores de los derechos humanos, un claro indicio de la reiteradamente citada toma de conciencia se pone también de manifiesto en la medida en que las Naciones Unidas han establecido un relator/a especial² en la materia. Todo ello indica, de manera innegable, tanto la delicada situación de estas víctimas como el decidido afán de afianzar mecanismos de protección a cargo de la comunidad internacional. Y, por lo que atiene a los individuos y comunidades afectadas, debe destacarse cómo viene prevaleciendo en ellos un espíritu de lucha articulado, en muchas ocasiones, a través de redes de defensa y que, fruto de sus iniciativas, van encontrando amparo en las instancias judiciales en el plano estatal o en el de los sistemas internacionales de protección. La situación en América Latina y los pueblos indígenas vendría a refrendar, de modo especial, lo ahora indicado (Reguart 2018) como, asimismo, los recientes desarrollos al respecto en África (Iglesias 2018).

Concluimos ya este apartado poniendo de relieve cómo ha incidido, de modo cierto, en el cambio descrito la cada vez mayor encarnadura de la llamada «litigación transnacional» en materia de derechos humanos, en la que la exigencia de responsabilidades a las corporaciones ocupa un lugar preeminente (Lindt 2020). Siendo así, recientes veredictos vienen a poner de manifiesto que ese avance legislativo tiene su resonancia en distintas sedes judiciales. Procesos relevantes, tales como el de Doe v. Nestlé ante los tribunales norteamericanos; Nevsun Resources Ltd. v. Araya, ante el Tribunal Supremo de Canadá; Vedanta Resources PLC & another v. Lungowe, ante el Tribunal Supremo del Reino Unido, o los paradigmáticos litigios incoados por distintas comunidades indígenas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no hacen sino constatar los progresos en materia de acceso a la justicia y de reparación a las víctimas por estas graves violaciones.

2 Mary Lawlor fue nombrada, en mayo de 2020, relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos.

2

Litigios transnacionales relativos a las graves violaciones de los derechos humanos

2.1. Doe v. Nestlé

2.1.1. Antecedentes, el supuesto litigioso y el marco en el que se emplaza

El presente caso y el que trataremos a continuación se refieren a muy graves violaciones de los derechos humanos, vinculadas con lo que ha venido a llamarse «esclavitud moderna» —*modern slavery*—, una realidad con múltiples reflejos y que comporta una creciente atención por parte de la comunidad internacional que se evidencia, entre otros datos y por ejemplo, en recientes textos normativos estatales (Muñoz y Sales 2018, Wen y Zhao 2020). En la especie, es el trabajo esclavo de niños en Costa de Marfil el que suscita el contencioso, a partir de una demanda colectiva interpuesta en 2005 en nombre de los afectados por una organización de defensa de los citados derechos, ante el Juzgado Federal del Distrito Central de California. Dirigida contra Nestlé USA, Inc. (Nestlé), Archer Daniels Midland (ADM), Cargill Inc. Co. y Cargill Cocoa (Cargill), se alega que estas empresas ayudaron e incitaron —*aiding and abetting*— a la violación de normas internacionales en las que se prohíbe la esclavitud, el trabajo forzado e infantil, la tortura y otros actos crueles e inhumanos. Se solicitan, por ello, mandamientos remediales de la sede judicial de distrito con base en violaciones del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³ y el Acta de Protección de las Víctimas de Tortura (TVPA), junto a indemnizaciones monetarias, a partir del derecho estatal de ilícitos, incluyendo el enriquecimiento injusto y las prácticas comerciales desleales. Hay apoyo también en la célebre Acta de Agravios a Extranjeros (ATCA o ATS), en la medida en la que otorgaría competencia en el caso a los juzgados federales de distrito ante esas actuaciones de las empresas que se sostiene concultan las citadas prohibiciones impuestas por el derecho internacional. ADM llegó a un acuerdo con los demandantes y fue separada de la causa, que continúa, como veremos, hasta hoy frente a Nestlé y Cargill.

Llegado este punto, y antes de nuestra sucinta presentación del correspondiente *iter judicial*, avanzamos ahora algunas consideraciones sobre el marco general en el que creemos resulta preciso enfocar el problema. Partimos de que el trabajo esclavo infantil en el África occidental, especialmente en Costa de Marfil —el mayor productor de cacao mundial—, Ghana y Mali, es desgraciadamente una realidad conocida y bien documentada desde hace décadas, que solo múltiples denuncias y otras actuaciones han conseguido ir situando entre las preocupaciones de la opinión pública y las

3 Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, que alcanzó la ratificación universal el 4 de agosto de 2020.

diversas instancias de decisión, aunque las respuestas, hasta el momento, se antojen insuficientes y demoradas en exceso (*Oxford Research* 2020).

De particular interés en este orden y a nuestros efectos resulta lo sucedido en Estados Unidos cuando, ante diversos informes publicados en 2001 sobre la complicidad de las empresas vinculadas con el sector de cacao y chocolate respecto de las condiciones de trabajo infantil en las plantaciones del África occidental, un miembro de la Cámara de Representantes, Eliot Engel, propuso una enmienda legal que hubiera permitido la existencia de una etiqueta de «producto sin trabajo esclavo» —*slave-free*— para el chocolate fabricado acorde con ello. Ante esta «grave amenaza», la muy poderosa Asociación de Fabricantes de Chocolate —que incluye a las mayores marcas— contrató a dos reconocidos políticos del país (los antiguos líderes de las mayorías del Senado Bob Dole y George Mitchell), para que hicieran descarrilar la iniciativa, que tenía muchos visos de prosperar, quedando esta sustituida, en fin, por el llamado Protocolo Harkin-Engel; un mecanismo de naturaleza voluntaria, respaldado por la Cámara Alta del Congreso y que debiera haber llevado en 2005 a adoptar un proceso de certificación tendente a la abolición progresiva en el sector del trabajo esclavo infantil en 2020, en sintonía con el citado Convenio 182 de la OIT, un texto ratificado en la actualidad por todos los miembros de esa organización.

En la práctica, sin embargo, el proceso apuntado de certificación ha ido sufriendo una serie de aplazamientos debiendo llegarse, según la industria, a una reducción del 70 % del trabajo infantil en 2025, aunque quepa abrigar fundadas dudas de que tal cosa suceda. En realidad, el número de niños sometidos a condiciones extremas de trabajo y/o esclavitud infantil en el sector ha ido aumentando en gran medida, según denuncian reconocidas organizaciones no gubernamentales pudiendo verse afectados, en nuestros días, hasta 1,56 millones de niños, como se recoge en un informe de NORC y la Universidad de Chicago, auspiciado por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos (IRA 2021). Este dato, demoledor, junto a otros, como la reciente presentación de otras demandas en términos y por causas similares a las descritas en *Doe v. Nestlé* (Ambroz 2021), alertan sobre la necesidad de persistir en las vías judiciales y, asimismo, en la activación de un acervo normativo que dé término a estas prácticas, del todo inasumibles ya entrando el presente siglo, y que podría verse reforzado por la eventual entrada en vigor el presente año de la normativa obligatoria sobre debida diligencia en proceso de gestación en el ámbito de la Unión Europea (UE).⁴ Antecedentes en este sentido ya se han dado en la práctica; véanse, por ejemplo, en el marco de la UE, los Reglamentos 2368/2002 y 2017/821, en los que se regulan mecanismos de control y diligencia debida en la cadena de suministros de diamantes y minerales de conflicto (Diago 2020), o la ley francesa 2017-39,

4 Véase la resolución del Parlamento Europeo del 10 de marzo de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa (2020/2129[INL]).

relativa al deber de vigilancia de las empresas matrices sobre sus filiales (Durán 2020, Guamán 2018).

2.1.2. Decisiones de instancia y apelación

En este ámbito, el de las sedes subordinadas al Tribunal Supremo, el desarrollo del caso que nos ocupa está siendo harto complejo, y ello, aparte de por el carácter muy técnico y abierto a la discusión de los argumentos enfrentados por, entre otras cosas, lo dilatado del procedimiento, que se inicia en 2005 y todavía no ha sido resuelto. Junto a lo anterior, asimismo, el que se hayan producido dos pronunciamientos del Alto Tribunal, en los casos Kiobel y Jesner, relativos al ATS —el único texto cuya vigencia se discute en el caso tras descartarse, desde el inicio, las leyes estatales y el TVPA—, con una incidencia clara sobre las actuaciones en curso y, por no extendernos más, por las posturas encontradas desde el inicio a cargo del Juzgado de Distrito y la sede de Apelación: aquel, muy firme y casi en lo que parece un *parti pris*, por la desestimación de la demanda; esta, más flexible y favorable hacia las tesis de los demandantes, aunque con una marcada disidencia interna, que queda patente en señalados momentos del proceso. Así las cosas, cabe distinguir dos fases hasta ahora en lo actuado por estas sedes, rematadas en sendas decisiones del Tribunal de Apelación del Noveno Circuito Federal, en 2014, Nestlé I, y 2018, Nestlé II (Humphreville 2015, Wilkinson 2019). Esas fases se pueden resumir en los términos que veremos, tras señalar que los demandantes alegan que Nestlé y Cargill ostentan un inmenso poder en la industria del cacao y que controlan las actividades en las plantaciones, proporcionando apoyo técnico y financiero, incluso unos bonus en metálico a los responsables de aquellas al margen de lo contratado, y todo ello para perpetuar la situación de esclavitud infantil padecida, en aras del mayor beneficio económico de las empresas. Así,

los demandantes sostienen que (Nestlé y Cargill) ayudaron e incitaron al trabajo esclavo y deben responder de los daños en base al Alien Tort Statute. El Juzgado de Distrito desestimó en 2010 la demanda inicial de los afectados, alegando que no habían aportado suficientes pruebas respecto de la conducta de los demandados y el requisito de *mens rea*. El Juzgado sostuvo también que el ATS no cubre la responsabilidad de las empresas, porque esta no se encuentra suficientemente establecida como una norma del D.º internacional. La desestimación se anula en la apelación (rechazándose un primer recurso de revisión, *certiorari* por el Tribunal Supremo) y la parte actora presenta una demanda modificada. El Juzgado de Distrito la desestima con base en que el foco (fundamento) de las pretensiones de los demandantes se encontraba fuera de Estados Unidos, no pudiéndose entonces superar la presunción contraria a la extraterritorialidad de las leyes según quedó sentado en *Kiobel* [Marullo 2020]. El Tribunal de Apelación del Noveno Circuito volvió a anular, dictaminando que las pretensiones de los demandantes contra Nestlé y Cargill eran suficientemente domésticas como para enervar la presunción contra la extraterritorialidad, dado que la conducta de ayuda e incitación se había originado en las sedes centrales de las empresas en Estados Unidos [...].

Sostuvo también que el ATS cubre la responsabilidad de las empresas, y ordenó al Juzgado de Distrito que permitiese la presentación de otra demanda modificada, punto en el cual los demandados presentaron un nuevo recurso de revisión al Tribunal Supremo, que en esta ocasión se admite a trámite (Moxley 2020).

En este apretado-compendio, vemos cómo una serie de disputados aspectos de la práctica y el propio ser del ATS se traen a colación; entre ellas, el grado de prueba de las conductas que se denuncian y si debe concurrir un preciso ánimo de lesionar los dictados del derecho internacional, en el caso de la prohibición de la esclavitud, o solo se requiere seguir un determinado curso de actuaciones y pasar por alto, aun conociéndolos, sus posibles efectos lesivos, sacando partido de ello; también, la *vexata quaestio* del sometimiento de las empresas al ATS, que ha sido recurrente en sus ya extensos desarrollos jurisprudenciales y que queda por resolver, si lo estima conveniente, por el Tribunal Supremo, aunque este ha fijado ya que solo se puede suscitar, tras Jesner, respecto de las empresas estadounidenses (Anderson 2020). O, en fin, la búsqueda de una mayor concreción del criterio establecido por el Alto Tribunal en Kiobel; nos referimos al test de *touch and concern*, que permitiría superar la citada presunción, trasplantada aquí tras alguna pируeta intelectual; entre otras cosas, al ser el ATS un texto jurisdiccional y no sustantivo, por el citado Tribunal. Seguidamente, en el próximo epígrafe, presentamos los términos de revisión en los que debería actuar y algunas breves consideraciones que estimamos de utilidad, a salvo de las que plantearemos en fase de conclusiones del presente trabajo.

2.1.3. El caso ante el Tribunal Supremo de Estados Unidos

El 1 de diciembre de 2020 se celebró la vista del caso ante el Alto Tribunal, destacándose que, al admitirse a trámite la revisión, *certiorari*, quedaron fijados, como es usual, los términos en los que los recurrentes solicitaban que debía centrarse la discusión. Eran estos: *a) si una demanda basada en ayuda e incitación frente a una empresa doméstica con base en el Alien Tort Statute, 28 USC Sec. 1330, puede superar el límite de extraterritorialidad cuando la demanda se apoya en alegaciones de actividad empresarial general en Estados Unidos y cuando los demandantes no pueden vincular los daños que se alegan, que ocurrieron en el extranjero a manos de actores extranjeros sin identificar, a esa actividad;* *b) si el poder judicial tiene autoridad con base en el Alien Tort Statute para imponer responsabilidad sobre empresas domésticas.*

Ante esta disyuntiva, el Tribunal Supremo, por un lado, podía establecer una doctrina general, como hizo en Sosa, Kiobel y Jesner, y también en Daimler, siendo este último —que se suscita en un caso vinculado con el ATS— resuelto con base en la llamada «jurisdicción personal general», o podía ceñirse al supuesto y

resolverlo sin más pretensiones. Sea como fuere, debe recordarse que el Alto Tribunal fue muy criticado por sentar tal doctrina, como sucedía en los tres últimos; en casos extremos, sin apenas conexión con Estados Unidos (los llamados *foreign-cubed cases*), llevando además a cabo una suerte de activismo judicial limitativo del potencial regulador de un Acta del Congreso, el ATS, surgido en el período fundacional de la República, en 1789 (Aceves 2020).

Finalmente, la sentencia del 17 de junio de 2021 ha resultado breve y se hilvana de forma un tanto compleja y muy propia de la jurisprudencia estadounidense, a partir de la ponencia del *justice Thomas*, que se ha podido sintetizar del siguiente modo:

Los miembros del Tribunal avanzaron un número de opiniones, llegando en su conjunto, a la desestimación (de la demanda que dio origen al caso). Los nueve *justices*, o bien manifestaron su acuerdo con el primer fundamento de la ponencia de Thomas, o concurrieron en ese resultado (partes I y II de la Decisión), fallando que los demandantes (aquí llamados *respondents*) habían buscado impropiamente una aplicación extraterritorial del ATS. Los miembros del Tribunal se separaron respecto del segundo fundamento de la Ponencia de Thomas (parte III), en la que sostenía que las sedes federales no tienen autoridad para crear nuevos títulos para accionar (*causes of action*) con base en el ATS.⁵

En definitiva, que el ponente, a pesar de reconocer que «el trabajo forzado es una violación de la ley internacional» y admitir que la conducta empresarial, suministrando fertilizantes, herramientas y dinero en metálico, contribuyó al trabajo forzado, dichas «alegaciones de una actividad general corporativa —como la esfera de decisión— (*decision-making*) no pueden, por sí solas, establecer una aplicación doméstica del ATS». Siendo así, «para establecer hechos suficientes para apoyar una aplicación interna del ATS, los demandados deben alegar más conducta doméstica que la actividad corporativa general».⁶ En todo caso, como consideración final de este veredicto, debe manifestarse que la mayoría de jueces en el veredicto continúa siendo partidaria del sometimiento de las empresas estadounidenses al ATS aunque, en este particular caso, de forma concreta y prudente, ha despachado el asunto de esta forma. Sea como fuere, el criterio está fijado, la conducta debe realizarse mayoritariamente en Estados Unidos y, en consecuencia, la actividad corporativa general no puede sustentar demandas con base en el ATS, según el Tribunal Supremo (Zamora 2021).

5 OGEMID, «US Sup Court holds that “Operational Decisions” and “General Corporate Activity” not sufficient for ATS claim; Majority states that Domestic Corporations are not immune from ATS liability», 17 de junio de 2021.

6 US Supreme Court, Nestlé y Cargill, Inc. v. Doe *et al.*, ambos admitidos a revisión, *certiorari*, 17 de junio de 2021, p. 5, en https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/19/19-416/116977/20190925125724473_Nestle%20Cert%20Petition%209.25%20Final.pdf.

2.2. Nevsun Resources Ltd. v. Araya (2020)

2.2.1. Antecedentes, el supuesto litigioso y el marco en el que se emplaza

Vinculado, como veremos y sucedía en el anterior con el trabajo esclavo, cambiamos de sector de actividad, aquí el extractivo. En él, a nivel mundial, las empresas canadienses como Nevsun ostentan

tan una posición de gran predominio. Contrariamente, sin embargo, a la buena de su país en la esfera internacional, la imagen de estas es, en general, muy negativa, y ello por méritos propios, tras estar dejando, desde hace décadas, un rastro penoso en el ámbito de los derechos humanos a lo largo y ancho del planeta. Varias son las consecuencias de lo anterior: en primer lugar, la toma de conciencia del problema, unida a una fuerte polarización de la sociedad canadiense, con marcados reflejos políticos, en la medida en la que una parte muy importante de la economía del país se asocia con ese sector; luego, que el estatus de Canadá al que hemos aludido sufre un deterioro creciente ante las continuas denuncias de la situación creada, puesta de relieve por todo tipo de partes interesadas y destacando, por supuesto, las propias comunidades que se ven afectadas por las operaciones extractivas. Asimismo, y junto a todo lo anterior, la generalizada asunción de que ni las empresas del sector, ni las instancias de poder que debieran ordenar su conducta, aun en el extranjero (Sosa 2020), tienen una voluntad real de alterar el *statu quo* (Zamora 2016b). Y, en fin, y esta vez hay que verlo como un desarrollo muy importante y favorable al progreso de los derechos humanos, que las sedes judiciales más relevantes del país, tras algunas vacilaciones, parecen encaminarse de forma resuelta hacia la facilitación del acceso a la justicia de las víctimas, tan unido al imperio de la ley y el citado progreso. Se está originando ya una línea de jurisprudencia en tal sentido, que consideramos modélica (Redecopp 2020), y entre la que destaca la decisión del Tribunal Supremo canadiense que vamos a tratar, luego de una somera presentación del supuesto litigioso.

El caso se inicia en 2017, con la presentación de una demanda contra Nevsun Resources, con sede en la Columbia Británica, propietaria indirectamente en un 60 % de una mina de oro, Bisha, en Eritrea, alegándose complicidad de la empresa en el uso por el régimen militar eritreo de trabajo forzado, esclavitud y tortura; todo ello dentro del peculiar servicio militar del país, que parece encarrillado hacia el mayor lucro del estamento castrense y de destacados responsables políticos. La mina empezó a operarse en 2008, sometiendo a los trabajadores a terribles condiciones, como trabajo de 12 horas al día 6 días a la semana y bajo 50 grados, durante años, y sin que se pueda abandonarla. Tres de ellos consiguen escapar, entre 2011 y 2013, y se convierten en refugiados en Canadá. Demandan a la empresa por complicidad en las graves lesiones citadas de los derechos humanos, junto a tratamientos crueles e inusuales y crímenes contra la humanidad. Afirman que se trata de violaciones del derecho internacional consuetudinario, en su núcleo de normas inderogables o perentorias, *ius cogens*, y que tal derecho forma parte de la ley canadiense. Por su parte, la empresa sostiene que los tribunales de la Columbia Británica no tienen competencia sobre el caso, con base en la llamada «doctrina del acto de Estado»,

nunca aplicada antes en Canadá y, también, que no se le puede demandar por violaciones del derecho internacional.

Estas alegaciones de Nevsun son rechazadas sin fisuras en instancia y apelación permitiéndose, sin embargo, el recurso fundado en ellas ante el Tribunal Supremo. Vemos, seguidamente y en síntesis, cómo lo resuelve destacando, en todo caso, que estamos en las fases liminares o competenciales del proceso, donde el citado acceso a la justicia encuentra su terreno primordial de elección.

2.2.2. Decisión del Tribunal Supremo de Canadá

Será la prestigiosa jueza Abella la ponente en Nevsun, resolviendo las dos cuestiones planteadas mediante concisos y elegantes razonamientos, como es usual en las jurisdicciones anglosajonas. En el primero, sobre el acto de Estado, concurre una amplia mayoría, seis de los otros ocho miembros del Alto Tribunal. Parte de un extenso análisis histórico de los precedentes en el Reino Unido distinguiendo, *verbi gratia*, el acto de Estado de la inmunidad soberana, a la vez que resalta lo arduo de manejar un constructo jurídico que, de modo creciente, sufre lecturas limitativas, lo que viene en detrimento de su propia solvencia.

Contando con lo anterior, la jueza Abella se muestra poco propclive con la doctrina que, y es del mayor interés, si se basa en el conflicto de leyes y la moderación judicial en el Reino Unido, llega a las mismas metas en un desarrollo propio y diverso sobre ambos en el país norteamericano. Dicho de otro modo, la práctica canadiense relativa a aquellos se traduce, de forma pareja, a un instituto del *common law* que los aúna: el acto de Estado. De ello se deduce lo innecesario de ser acogido en Canadá, y el carácter extraño a su ordenamiento.

Destacamos, concluyendo este punto, cómo, al presentar la práctica canadiense, la jueza Abella hace hincapié en supuestos donde se trae a colación la cortesía internacional pero precisada de matizaciones porque, *verbi gratia*, «la deferencia basada en ella hacia los sistemas legales extranjeros “acaba donde empiezan claras violaciones del derecho internacional y los derechos fundamentales”». De forma similar, si se trata de un Estado extranjero donde existe fundada y reiterada conciencia de lesiones de los derechos humanos, «[...] los tribunales (canadienses) están legitimados para “considerar evidencias de la situación general (de tales derechos)”». Si tal sucede, entonces, queda escaso margen para la vigencia de la doctrina en Canadá, junto a que, como hemos señalado, existen en el acervo jurídico de ese país instrumentos técnicos que lo pueden sustituir sin mayor problema. La ponente ha realizado, en nuestra opinión, un brillante discurso sobre aspectos esenciales del sistema canadiense, que realza desde una perspectiva de derechos humanos. Dejamos constancia de nuestro completo acuerdo sobre este punto.

Lo propio sucede con el segundo motivo, sobre el eventual sometimiento de las empresas al derecho internacional, aunque la jueza Abella solo se vea refrendada por cuatro de sus colegas, conformando así una mínima, aunque suficiente, mayoría (Hurtado 2020). Varias son las claves de su ponencia respecto de este punto en el que defiende ese sometimiento y la posibilidad de las víctimas para accionar en Canadá contra las violaciones de lo preceptuado en ese derecho. En el resumen que ofrece un autor del mayor relieve (Dodge 2020), la primera ataÑe a la llamada «doctrina de la adopción» —*adoption*— conocida, en el derecho inglés, como «incorporación» —*incorporation*—, desde los célebres comentarios de W. Blackstone. En su virtud, las normas de derecho internacional consuetudinario se integran completamente en el derecho común, de origen jurisprudencial, doméstico —aquí el canadiense— y, aunque cabe legislar en su contra, no requieren, como es propio del derecho común, habilitación legislativa para darles efecto. Después, y vinculado con ello, el que no se necesite prueba de tales normas que, además, respecto de las aplicables al caso, se encuentran en el núcleo de *ius cogens* del ordenamiento internacional y prohíben las conductas contrarias, con independencia de quien las perpetre, sean Estados o, en las aplicables a las personas privadas, empresas. Así, y es la tercera clave, «no resulta claro y obvio» que las empresas disfruten de una absoluta exclusión de responsabilidad directa respecto del derecho internacional y las violaciones de normas definidas obligatorias y universales, o de responsabilidad indirecta, por verse involucradas en complicidad en esas ofensas.

Liderada por la jueza Abella, y como se refleja al inicio de este punto de la ponencia, la mayoría del Tribunal Supremo canadiense acordó propiciar una lectura moderna del derecho internacional de los derechos humanos, surgido como ave fénix de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial y enfrentado a los abusos de tales derechos, construyéndose sobre normas internacionalmente aceptadas. Y que «no se dirigían hacia aspiraciones teóricas o lujos legales, sino a imperativos morales y necesidades legales». A tal fin, deben identificarse y confrontarse las conductas en su contra; proceso que incumbe a una pluralidad de actores y, «entre ellos, los tribunales, a quienes se puede solicitar que determinen y desarrollen el ámbito de la ley en un caso concreto». En definitiva, lo que hace el Alto Tribunal es llevar a sus lógicas consecuencias las obligaciones internacionales que tiene asumidas su país en materia de trabajo forzado y responsabilidad empresarial. Pero, como es notorio, va mucho más lejos en la práctica, al sentar un precedente con amplias repercusiones en el mundo; una postura valiente, que supera visiones cortoplacistas e inasumibles ya y que arroja mucho más que «un rayo de luz» (Baxi 2020) sobre el estéril debate que viene suscitándose al amor de los grandes intereses económicos y sus corifeos, en su país vecino del Sur y en otros lugares. Constituye un debate que solo puede zanjarse, como viene sucediendo creciente-

mente, en beneficio del imperio de la ley y el acceso a la justicia, claves del ordenamiento internacional y de un futuro de esperanza para la humanidad.

3

Casos relativos a graves impactos medioambientales

3.1. Vedanta Resources Plc. & another v. Lungowe (2019)

3.1.1. Antecedentes. El supuesto litigioso y el marco en el que se emplaza

Resulta frecuente que las actividades de las empresas produzcan efectos lesivos de entidad sobre el medio ambiente. Se da en todas las latitudes, pero más frecuentemente en lo que podemos denominar el Sur global y, de forma marcada, cuando contemplamos el sector extractivo, minerales y gas y petróleo, siendo África un claro ejemplo de ello. Destacamos al punto cómo son, en un buen número de ocasiones, las empresas europeas las implicadas en el problema, y lo complejo de su génesis y solución, si solo fuera por el entrecruzamiento de normativas estatales y de fuente internacional sobre el que se construye su entorno jurídico (García e Iglesias 2018). Pero, siempre —aunque no únicamente— en el caso de África, ha de tenerse en cuenta, además, el contexto colonial o poscolonial en el que se suscitan estas cuestiones, como sucede en Zambia respecto de este supuesto sobre la extracción de cobre, uno de los principales recursos de ese país y que sería ejemplo también de los problemas que existen para lograr el control sobre las riquezas naturales propias, cuando median una serie de condicionamientos, como los históricos, los atinentes a la protección jurídica de las inversiones, la presión de los organismos financieros internacionales o, por no extendernos más, los limitados medios de los que se dispone para el mantenimiento de grandes operaciones (Kohl 2018). Sería el caso de la mina Nchanga, la segunda mayor del mundo, originalmente propiedad de Anglo-American Corp. (1937), luego nacionalizada en parte y finalmente, bajo el control, a través de Konkola Copper Mines Plc (KCM), desde 2004, de Vedanta Resources Plc., un coloso inglés con 82 000 asalariados y ámbito mundial cuyas actividades vienen dejando amplia y no positiva huella en materia de derechos humanos. El Estado de Zambia mantiene un 21 % de las acciones de la mina, que emplea a 16 000 trabajadores, en lo que constituye la mayor empresa bajo control privado de ese país.

Centrados ya en el caso, indicamos que el ponente en Vedanta, lord Briggs, con quien concurren sus compañeros, resume hábilmente sus antecedentes fácticos, señalando que los demandantes

son un colectivo de 1826 zambianos de cuatro comunidades que viven en el distrito de la explotación minera. Son también, como recuerda el prestigioso magistrado, miembros muy pobres de comunidades agrarias cuyo único aporte de agua lo proveen arroyos, y utilizan para sus necesidades de consumo propio y el mantenimiento de sus cosechas y ganados. Sostienen que su salud y sus actividades campesinas se han visto perjudicadas por la mina Nchanga, a causa de frecuentes descargas de materiales tóxicos en esos cursos de agua, desde 2005 hasta nuestros días.

3.1.2. Decisión del Tribunal Supremo del Reino Unido

Sobre las ya conocidas bases, lord Briggs pone de relieve que las demandas se dirigen contra la matriz, Vedanta Resources, y su subsidiaria, KCM, según el derecho común y por el incumplimiento de un deber impuesto por la ley. Los títulos para accionar —*causes of action*— se dirigen contra KCM como operadora de la mina y contra Vedanta, debido al alto nivel de control y dirección que se alega ha tenido de forma continuada sobre aquella, en cuanto atañe a los estándares relativos a salud, seguridad y protección ambiental. El ponente deja claro, asimismo, que lo que decide el Tribunal Supremo atiene, «de forma única y exclusiva», a la competencia jurisdiccional de los tribunales de Inglaterra y Gales para dirimir las citadas demandas; una competencia, aclara, que respecto a Vedanta —*the anchor defendant*— se basa en el artículo 4.1 del Reglamento Refundido 1215/2012, de la UE, y sobre KCM —*the foreign defendant*— en las normas de procedimiento civil inglés, de acuerdo con el llamado «servicio de proceso fuera de la jurisdicción» —*service out of jurisdiction*—, contemplado en el apartado 3.1 de la CPR Practice Direction 6B.

Luego, lord Briggs destaca cómo, tras presentarse las demandas, las empresas contestan, sin éxito, la citada competencia, siendo desestimados sus alegatos en instancia y en apelación. Por ello, Vedanta recurre ante el Tribunal Supremo con base en cuatro motivos: en primer lugar, que era un abuso de derecho la utilización en el caso del citado precepto del Reglamento 1215/2012; luego, que la pretensión de los demandantes y la evidencia en la que se apoyaba no mostraba una causa fundada para accionar contra la empresa matriz; también, que no era Inglaterra el lugar adecuado para demandar a KCM y, en fin, que no había un riesgo real de que los demandantes no pudieran acceder a justicia sustancial ante las sedes judiciales zambianas.

No es posible analizar aquí con el detalle que, sin duda, merece esta decisión del Alto Tribunal, sobre aspectos muy técnicos y complejos del sistema jurídico inglés, y que ha atraído una gran atención de los medios profesionales y académicos (Ojeda 2021, Van Ho 2020, Zamora 2020). Por ello, nos centraremos en los que consideramos sus puntos esenciales. Partimos de ciertas ineludibles premisas: en primer lugar que, como resalta el ponente, la

decisión atiene exclusivamente al núcleo previo, competencial, de la causa: vinculado con ello, el que nos centramos en el tema clave del acceso a la justicia, reiteradamente citado en estas páginas y, de la mayor importancia, se pone el foco sobre una cuestión verdaderamente crucial sobre la que el Alto Tribunal se pronuncia de una manera firme y pionera: la posibilidad de una responsabilidad directa de las matrices en materia de lesiones al medio ambiente, frente a terceros afectados por las actividades de una filial.

En este punto debemos ya indicar que, a la postre, el Supremo rechaza el recurso de Vedanta. Inadmite el primer motivo, algo lógico por el vigor del artículo 4.1 del Reglamento citado, junto al precedente Owusu, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) —rechazo del *forum non conveniens*, FNC— y la necesidad de restringir las excepciones al postulado básico de sometimiento del demandado al foro domiciliar. Y sucede lo propio con el segundo: lo más perdurable, sin duda, y digno de encomio de la decisión del Alto Tribunal porque, aunque se ciñe en su respuesta a los pormenores del supuesto, deja abierta la puerta a que se pueda atribuir la citada responsabilidad directa de las matrices por, como sucede en el caso y por ejemplo, el surgimiento de un deber de vigilancia —*duty of care*—, si estas quedan vinculadas por sus propias declaraciones públicas, dentro de las crecientes dinámicas de acomodación con la llamada Responsabilidad Social Corporativa. Y, finalmente, dado que, aun mostrando acuerdo con las recurrentes sobre el tercer motivo y considerar que no era Inglaterra, sino Zambia, el lugar adecuado para demandar a KCM, discrepa de aquellas, tras un análisis muy meditado y respetuoso de las posibilidades de acceder a la justicia ante las sedes judiciales de ese país, sobre que verdaderamente existan tales para las víctimas, en un caso tan arduo también en lo que podríamos llamar «aspectos logísticos», como el presente. Consideraciones de justicia sustancial, en conclusión, son las que acaban inclinando la balanza en favor de los afectados, la segunda aportación de mayor relieve del Tribunal Supremo en la especie, aunquepersevere con ello en uno de los rasgos más brillantes y definitorios de la jurisprudencia inglesa, como se ha puesto de relieve, entre otros, en la decisión del Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales (2020) en el caso Hamida Begum v. Maran UK Ltd., sobre cadenas de suministro y un accidente en la tristemente famosa industria de desguace marítimo en Bangladés. La decisión Vedanta, a la vista de todo lo anterior, debe considerarse un hito en la dialéctica empresas y derechos humanos y sus correspondientes litigios, en un sentido de progreso, aunque también deje algunas sombras, como el algo tortuoso camino que lleva al Ponente a considerar que no es Inglaterra el foro adecuado, o las dificultades que pueden tener los demandantes, como sucedió en noviembre de 2020 en la decisión del Juzgado de Instancia —High Court— en el caso Municipio de Mariana & Ors v. Bhp Group PLC and Anor, para convencer a las sedes judiciales inglesas ante casos muy complejos y,

una vez que se señale como tal foro al extranjero, de que el acceso a la citada justicia sustancial es imposible en él. Con todo, son estos aspectos los que seguirán depurándose en futuros desarrollos ante el Alto Tribunal y las sedes a él sometidas.

3.2. Casos Okpabi y Milieudefensie

3.2.1. Antecedentes, los supuestos litigiosos y el marco en el que se emplazan

Los dos supuestos, en los que media acumulación de demandas, atañen a la multinacional Royal Dutch/Shell, por sus actividades en el delta del Níger y, como veremos, han dado origen a sendos procesos ante, respectivamente, las sedes judiciales inglesas y las holandesas (Font-Mas 2020). Ese coloso petrolífero es un viejo conocido en la zona estando implicado, hasta hoy, en un número de conflictos, algunos relativos a lesiones al medio ambiente; véase, por ejemplo, junto a los casos aquí tratados, el que afecta ahora a la comunidad de Bayelsa, y otros que se han traducido en gruesas violaciones de los derechos humanos, como el infame asesinato por el entonces régimen militar nigeriano de Ken Saro-Wiwa y sus compañeros del pueblo ogoni, un terrible suceso que todavía sigue impactando a la comunidad internacional y al ánimo de los defensores de esos derechos.

Pero el delta, con inmensos recursos de gas y petróleo, podría ser un paradigma de lo que se ha llamado la «maldición de los recursos naturales», en la que median estructuras corruptas de poder y grandes intereses económicos, vehiculados aquí a través de los manejos de conocidas empresas del sector, sin que parezcan suficientes las normativas de autorregulación. Queda, entonces, en pie en lo que nos atañe ahora el problema de la búsqueda de remedios jurídicos respecto de la polución por las actividades de las empresas; generalmente, a través de filiales en la zona (Akakporo *et al.* 2018); una búsqueda en la que, como en estos dos casos, se quiere implicar a las sedes judiciales de los países de origen de las matrices extranjeras. En ambos, por otra parte, los supuestos fácticos son muy similares; se trata de un buen número de modestos agricultores y/o pescadores que se ven impactados muy negativamente en sus vidas por la masiva contaminación de sus hábitats, y ello a causa de derrames de petróleo de los oleoductos y/o demás instalaciones de la empresa, a la que se atribuye responsabilidad por actos en el origen de los daños o por omisiones; esto es, ausencia de previsión y control de riesgos que se traducen, fatalmente, en graves lesiones al medio ambiente. También se denuncian insuficientes reparaciones de los daños causados.

3.2.2. Decisiones en el Reino Unido y en Holanda

Las fases previas de ambos casos, Okpabi y Milieudefensie, han sido descritas con lucidez y precisión en otros lugares, a los que

nos remitimos (Bright 2019). Haremos, pues, ahora, unos apuntes sobre los aspectos más importantes de las recientes decisiones (2021) de, respectivamente, el Tribunal Supremo del Reino Unido y el de Apelación de La Haya.

En el primer caso, Okpabi, el Tribunal Supremo infringe lo que cabe considerar un severo correctivo a las tesis del Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales, que había desestimado la demanda en la fase inicial, competencial, del proceso, por lo que consideró falta de fundamentación al no existir, según sostuvo, un caso válido para argumentar —*good arguable case*—. El Alto Tribunal, siendo ponente lord Hamblin y por unanimidad, considera, en cambio, que la sede de Apelación ha errado en su dictamen, y ello por varias razones (Roorda 2021): en primer lugar, y refrendando su propia posición en Vedanta, cuando afirma que el deber de vigilancia de las matrices sobre las filiales no constituye una categoría nueva de responsabilidad, sino que debe evaluarse sobre los principios ordinarios del derecho de ilícitos, en los amplios términos fijados en ese precedente; después, y en el núcleo de su argumentación cuando, respecto del modo en el que el Tribunal de Apelación ha analizado el control ejercido por la matriz sobre su filial, a los efectos del posible surgimiento de ese deber y la correspondiente responsabilidad, el Supremo reprocha a su subordinado el haberse embarcado, como también hizo el Juzgado de Instancia —High Court— en lo que denomina un «minijuicio», y llevar a cabo en él consideraciones inapropiadas a partir de diversos elementos de prueba. Y, no nos extenderemos más, y de la mayor importancia, critica con firmeza el que la sede de Apelación haya sometido a escrutinio pruebas documentales, sin haber concedido a los demandantes un previo acceso a los documentos internos de la empresa, incluso habiendo entonces ya fundados indicios de su existencia y entidad, mediante los oportunos mandatos de exhibición —*disclosures*— privando, con ello, a los demandantes de la posibilidad de sustanciar con más firmeza sus pretensiones. Por todo esto, anula la decisión de Apelación, remitiendo la causa al Juzgado de Instancia, a los efectos pertinentes.

Respecto del caso holandés indicamos, en primer lugar, que el Tribunal de Apelación de la Haya ya dejó sentada, sin mayor problema, la competencia de las sedes judiciales del país en su momento, aplicando las normas comunitarias y su propio derecho procesal interno. Y, en esta segunda decisión, ha entrado sobre el fondo un precedente pionero, dado que es muy raro que se llegue a ello en la práctica comparada, que se suele zanjar con la desestimación o llegando a acuerdos si finalmente se admite la competencia. También resalta, luego, el que haya mantenido la responsabilidad directa de la matriz, por actividades de la filial (English 2021, Tiruneh 2021). Para ello, se ha traído a colación a través de la norma de conflicto, de origen comunitario, el derecho nigeriano y, dentro de él, por ejemplo, a su derecho común —jurisprudencial— en lo que atañe

a la citada responsabilidad, punto central en la decisión. Aquí el diálogo entre los ordenamientos y entre los miembros de una misma familia jurídica es óptimo, porque los precedentes ingleses son parte esencial de ese derecho común. Y la sede de La Haya acaba aplicando dos de los más relevantes entre estos, Chandler y Vedanta, a ese aspecto esencial del caso.

Concluimos este apartado mostrando nuestro acuerdo con lo decidido en ambos supuestos aunque, en el primero, queden todavía por superar importantes barreras jurisdiccionales y, en el segundo, no se hayan atendido todas las pretensiones de los demandantes, el progreso es evidente y concuerda con las necesidades de nuestro momento histórico, en el que el acceso de las víctimas a la justicia se erige como un aspecto primordial dentro del imperio de la ley y la superación de muy graves conflictos, como son los que radican en el sustrato de estos casos.

4

Pueblos indígenas y actividades extractivas en América Latina: la protección del sistema interamericano de derechos humanos

Las tensiones entre empresas y derechos humanos de manera especial se manifiestan en los territorios indígenas, puesto que estos espacios siguen atesorando los codiciados recursos naturales, que van agotándose en otros enclaves (Zamora 2016a). A nivel internacional, destacan sentencias paradigmáticas en la materia, como la del Tribunal Supremo de la India en el caso Vedanta, protegiendo los derechos de los dongria kondhs, en el estado de Odisha, o el pionero veredicto de la Comisión Africana de Derechos Humanos en el asunto Ogiek contra Kenia (Camarero 2018). Ahora bien, de una manera sistemática y eficaz, el sistema interamericano de derechos humanos ha garantizado y ampliado un elenco de derechos a favor de estos pueblos originarios.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha ido apoyando en la normativa del sistema y otros tratados y resoluciones para garantizar la protección de una serie de derechos a los pueblos indígenas. En este sentido, de manera reiterada, se ha acudido a los consabidos instrumentos como el Convenio número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 o la misma Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁷ Y precisamente, como consecuencia de la labor de la ONU, se creó, entre otros, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas como organismo asesor del Consejo Económico y Social que, en una de sus primeras sesiones en mayo de 2012, debatió el informe *Análisis del deber del Estado*

7 La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007, A/RES/61/295.

de proteger a los pueblos indígenas afectados por las empresas transnacionales y otras empresas (E/C.19/2012/3), en el que, abiertamente, se vino a denunciar que los «Estados tienden a proteger los intereses de las empresas que invierten en sus países, en lugar de proteger el bienestar de los pueblos indígenas». Y es precisamente, llegados a este punto, que, con ocasión del conocimiento y/o autorización de los Estados a las actividades extractivas de las grandes corporaciones, se habilita la vía jurisdiccional de exigencia de responsabilidades ante el sistema interamericano.

A través de paradigmáticos veredictos, la Corte IDH ha protegido derechos de estas poblaciones, tales como el derecho a la vida (artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, CADH), interpretado de manera extensiva, acudiendo al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), previsto en el artículo 26 de este tratado y de los derechos a la salud, medio ambiente sano, alimentación, educación y beneficios de la cultura desarrollados en los artículos 10 al 14 del Protocolo de San Salvador (Quintana y Flores 2017).

Ahora bien, una de las mayores garantías del sistema ha consistido en afianzar la protección de las tierras ancestrales indígenas frente a las actividades empresariales extractivas. Ello ha sido posible al haberse efectuado una interpretación extensiva (extremo que habilita el artículo 29 de la CADH) del derecho de propiedad privada. En efecto, en la Convención Interamericana, se reconoce en su artículo 21 meramente «el derecho al uso y goce de sus bienes». Sin embargo, este fue ampliado mediante la sentencia del caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua del 31 de agosto de 2001. En este asunto, se acabó condenando al Estado nicaragüense por violar, entre otros, el mencionado artículo 21, al haber concedido a la empresa maderera Solcalsa licencia para la tala de los bosques habitados por la comunidad indígena awas tingni. Se consideró que el derecho a la propiedad privada contemplado en la Convención debe aplicarse «en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal» (párr. 148); concepción que se fundamenta en «la estrecha relación que mantienen los indígenas con la tierra [...] como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica» (párr. 149). Como ha venido precisando la Corte, el vínculo con la tierra «no es meramente una cuestión de posesión y producción», sino que está ligado a su cultura y creencias espirituales, por lo que esta misma cosmovisión se considera parte integrante de sus bienes y patrimonio que proteger. La sentencia del caso de la Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, del 17 de junio de 2005, fue muy precisa en este ámbito, al vincular este derecho a la propiedad comunal con la identidad cultural prevista en el artículo 13 del Convenio n.º 169 de la OIT (párrs. 135-136) y, así, poder afianzar la reivindicación territorial

de los indígenas del Chaco Paraguayo, frente a las pretensiones de las empresas de ganadería.

Es más, la jurisprudencia de la Corte de Costa Rica ha reconocido el derecho a la restitución del territorio indígena a través de mecanismos efectivos de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades. Además, aun cuando esas tierras hayan sido adquiridas de buena fe por terceros, el Estado tendrá la obligación de crear un fondo destinado a la adquisición y devolución de estas, tal y como ha remarcado la jurisprudencia de la Corte IDH en los casos de las comunidades indígenas Yakyé Axa, Sawhoyamaxa, Xákmok Kásek vs. Paraguay.

Asimismo, resulta sobradamente conocido que la Corte IDH, en paradigmáticos pronunciamientos, como el del asunto del Pueblo Saramaka vs. Surinam del 28 de noviembre de 2007, ha venido a proteger a los pueblos indígenas frente a supuestos «planes de desarrollo o de inversión a gran escala» (en este caso, actividades mineras auríferas y madereras) susceptibles de ocasionar un grave impacto, imponiendo a los Estados «la obligación, no solo de consultar [...], sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones» (párr. 134). A este deber cabe añadir que, en caso de una concesión consentida de licencias, habrán de efectuarse los respectivos estudios de impacto ambiental pertinentes y la distribución justa de los beneficios de la explotación, y todo ello, siempre que la hipotética explotación «no implique una denegación de su subsistencia como pueblo tribal» (párr. 128).

Con todo, a pesar de las conquistas jurisprudenciales tan contrastadas en este ámbito, como la reflejada en la sentencia del 27 de junio de 2012 en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, en el que fueron atendidas las reivindicaciones de este pueblo frente a las pretensiones del Estado y el de las empresas petroleras, remarcando la obligación de consulta, lo cierto es que los abusos corporativos y otras batallas judiciales prosiguen. Por un lado, en casos como el de Sarayaku, no se ha dado un pleno cumplimiento a las medidas de reparación, lo cual ha provocado la interposición de una demanda por incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional en Quito. Pero, por otro, pese a esa consolidada jurisprudencia del sistema interamericano, las inversiones de las grandes corporaciones transnacionales en territorios indígenas continúan expandiéndose, cuestionando derechos y las vidas de líderes indígenas, y defensores de derechos humanos y ambientales. Pese al fallo condenatorio en el caso de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros contra Honduras del 8 de octubre de 2015, no se ha podido impedir ni que el Estado evitara la venta ilegal de tierras indígenas a empresas productoras de aceite de palma, ni que otros de líderes garífunas hayan sido asesinados ante la pasividad de las fuerzas de seguridad del Estado. Así pues, a pesar

de las advertencias de la Corte IDH, en Honduras, las medidas de prevención y protección del Estado han fallado en su totalidad.

Y, en la actualidad, lo agravante es que a la rapacidad de las empresas occidentales se ha sumado la avidez de recursos por parte de las empresas estatales chinas. Siendo así, nuevos desafíos se abalanzan sobre los pueblos indígenas, cuyos proyectos extractivistas en sus territorios también cuestionan el futuro de su subsistencia como consecuencia del cambio climático. En este sentido, pioneros litigios climáticos se están planteando por comunidades indígenas, como los huaorani en Ecuador que, en diciembre de 2020, demandaron a la filial china PetroOriental S. A., por ser la principal fuente de emisión de gases de efecto invernadero en su territorio. Esta acción de protección constitucional, pese a su inicial inadmisión por parte de la Corte Provincial de Orellana (proceso n.º 22301-2020-00344, Unidad Judicial Civil, con sede en el Cantón Francisco de Orellana, Ecuador, 8 de abril de 2021), al considerar no ser de su competencia el asunto, se encuentra en apelación. Confiamos en que la revisión del fallo, y la reciente entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, cuyo tratado ha ratificado Ecuador, pueda ser el instrumento catalizador efectivo, en defensa de los derechos de los pueblos indígenas, frente a los abusos de las empresas extractivistas, facilitando el acceso a la justicia como postula su artículo 8 (Nalegach y Astroza 2020).

5 Conclusiones

Con notorios precedentes, como los casos Bhopal en la India y Chevron en Ecuador, marcados por la corrupción y una deficiente gestión en términos sociales y medioambientales de los Estados, en cuyo territorio se verificaron los hechos, así como por la falta de la más mínima asunción de responsabilidad por parte de las empresas involucradas, los litigios transnacionales han crecido de forma exponencial en los últimos años y están desempeñando un papel central en la lucha contra la impunidad a causa de graves violaciones de derechos humanos. Este crecimiento no es solamente cuantitativo, sino también cualitativo, como demostración de un claro cambio de paradigma que favorece a las víctimas de abusos corporativos, hasta este momento silenciadas. Estamos hablando de gruesas violaciones, como el trabajo esclavo de niños, las torturas, el trabajo forzado y los daños al medio ambiente, que pueden afectar, y de hecho lo hacen, a la supervivencia misma de los grupos más vulnerables, como las comunidades indígenas, defensoras de los recursos naturales y de la tierra. En este trabajo, hemos querido presentar esta creciente y muy esperanzadora tendencia de los veredictos de algunos tribunales nacionales (Nevsun Resources Ltd. v. Araya, ante el Tribunal Supremo de Canadá; Vedanta Resources

PLC & Another v. Lungowe, ante el Tribunal Supremo del Reino Unido) de gran prestigio en el plano comparado, encaminada a superar los diferentes obstáculos erigidos frente a esos litigios, como serían, por ejemplo, en los países anglosajones —los que, hasta el momento, han generado una mayor jurisprudencia al respecto— las clásicas doctrinas del *forum non conveniens*, de la *political question* o del acto de Estado, y todo ello en favor de planteamientos que permitan conocer casos en los que participen empresas del sector privado y/o también estatales y, así, priorizar el acceso a la justicia para las víctimas y responsabilizar a los actores involucrados en las violaciones. Somos conscientes de que todavía este nuevo enfoque, por sí solo, no puede ser suficiente (y la sentencia del 17 de junio de 2021 del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso Doe v. Nestlé evidencia estas cautelas), pero, en todo caso, los distintos avances que se van dando representan, con seguridad, un paso muy importante para lograr sociedades más justas y pacíficas, dentro del imperio de la ley y la defensa y promoción de los derechos humanos.

Con este mismo propósito de búsqueda del fin de la impunidad de las grandes corporaciones por violaciones de derechos humanos, están contribuyendo a esta tarea tanto las nuevas leyes de diligencia debida ya aludidas como toda una serie de novedosos mecanismos extrajudiciales, como los informes de sostenibilidad y planes de vigilancia empresarial (Sales y Marullo 2020); todo ello sin ignorar que esta debida diligencia contemplada en instrumentos de *soft law*, como puedan ser los Principios Rectores de Ruggie (principio 17), junto con los consabidos Planes Nacionales que los implementan,⁸ como las Líneas Directrices y distintas Guías de Diligencia Debida de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha supuesto una tentativa, aunque no excesivamente exitosa, de corregir el comportamiento de estos agentes económicos, ya que no se habilitan procesos obligatorios para que los Estados garanticen su eficacia (De Schutter *et al.* 2012). Habida cuenta de estas lagunas, se ha empezado a dar un salto cualitativo a través de normativas nacionales y proyectos internacionales (como el del instrumento jurídicamente vinculante, que lleva gestándose siete años ya en Naciones Unidas) y, así, proporcionar a las víctimas herramientas que les permitan litigar con más garantías ante los distintos tribunales.

6 Agradecimientos

Este estudio ha sido desarrollado en el marco de los proyectos «(UJI-A2020-04): Acaparamiento de tierras y recursos, ecocidio y pueblos indígenas, financiado por la Universitat Jaume I»; «Seguridad internacional y europea: de la prevención de conflictos

8 Véanse los Planes de Acción Nacional aprobados en distintos países en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>.

armados a las estrategias para la construcción de una ciudadanía inclusiva y plural», PROMETEO/2018/156, Generalitat Valenciana, Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport, y de la REDH-EXATA, «Red Empresas y Derechos Humanos. Incidencia especial en el extractivismo y los acaparamientos de tierra y agua». Para más información, véase redhexata.com.

7 **Bibliografía**

- ABA (2021). Balancing Buyer and Supplier Responsibilities. Model Contract Clauses to Protect Workers in International Supply Chains. https://www.americanbar.org/groups/human_rights/business-human-rights-initiative/contractual-clauses-project/, acceso 13 de abril de 2021.
- ACEVES WJ (2020). Nestlé & Cargill v. Doe Series: Judicial Activism, Corporate Exceptionalism, and the Puzzlement of Nestlé v. Doe. <https://www.justsecurity.org/73794/nestle-cargill-v-doe-series-judicial-activism-corporate-exceptionalism-and-the-puzzlement-of-nestle-v-doe/>, acceso 13 de abril de 2021.
- AKAKPORO EY, LADELE LO, FEICIA OI (2018). Legal Redress for Pollution Arising from Petroleum Exploration in Nigeria. https://www.academia.edu/36622386/LEGAL_REDRESS_FOR_POLLUTION ARISING_FROM_PETROLEUM, acceso 15 de abril de 2021.
- AMBROZ JS (2021). The 1.5 Million Child Slaves Behind Your Chocolate Bar. <https://www.dcreport.org/2021/02/23/child-slaves-the-1-5-million-behind-your-chocolate-bar/>, acceso 10 de abril de 2021.
- ANDERSON LD (2020). An Exception to Jesner: Preventing U.S. Corporations and Their Subsidiaries from Avoiding Liability for Harms Caused Abroad, Emory International Law Review 34:997-1032.
- BAXI U (2020). Nevsun: A Ray of Hope in a Darkening Landscape? Business and Human Rights Journal 5:241-251.
- BRIGHT C (2019). The civil Liability of the Parent Company for the Acts or Omissions of its Subsidiary: The Example of the Shell Cases in the UK and in the Netherlands. En: Bonfanti A (ed.). Business and Human Rights in Europe. Routledge, Londres, pp. 212-222.
- BRIGHT C, MARULLO MC, ZAMORA CABOT FJ (2021). Private international law aspects of the Second Revised Draft of the legally binding instrument on business and human rights. Nederlands Internationaal Privaatrecht 21/1:35-52.
- CAMARERO MV (2018). Acaparamiento de tierras y aguas: impacto sobre los pueblos indígenas y sus convicciones religiosas. Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado 34:23-73.
- DE SCHUTTER O, RAMASASTRY A, TAYLOR MB, THOMPSON RC (2012). Human Rights Due Diligence: The Role of States, International Corporate Accountability Roundtable, European Coalition for Corporate Justice and Canadian Network on Corporate Accountability. <https://humanrightsinbusiness.eu/wp-content/uploads/2015/05/De-Schutter-et-al.-Human-Rights-Due-Diligence-The-Role-of-States.pdf>, acceso 13 de octubre de 2021.
- DIAGO MP (2020). Minerales y diamantes de conflicto: mecanismo de control y diligencia debida en tiempos de ODS. Cuadernos Europeos de Deusto 63:153-182.
- DODGE WS (2020). Supreme Court of Canada Recognizes Corporate Liability for Human Rights Purposes. <https://www.justsecurity.org/69349/supreme-court-of-canada-recognizes-corporate-liability-for-human-rights-violations/>, acceso 9 de abril de 2021.
- DURÁN AYAGO A (2020). Lex Damni vs. Lex Societatis en la aplicación de la ley francesa del deber de vigilancia de las empresas matrices sobre sus filiales: crónica de un diálogo necesario. Cuadernos Europeos de Deusto 63:183-206.

- ENGLISH R (2021). Parent Company Owes Duty of Care in Transnational Cases-Hague Court of Appeal. <https://ukhumanrightsblog.com/2021/03/01/parent-company-owes-duty-of-care-in-transnational-cases-hague-court-of-appeal/>, acceso 19 de abril de 2021.
- ESTEVE JE (2018). he Impunity Veil of Transnational Corporations: The Judicial Saga of Bhopal. En: Marullo MC, Zamora FJ (eds.). Empresas y Derechos Humanos, Temas Actuales. Scientifica, Nápoles, pp. 249-276.
- FONT-MAS M (2020). Los obstáculos de una demanda civil de responsabilidad transnacional por violación de derechos humanos: desde la perspectiva del titular del derecho. Cuadernos Europeos de Deusto 63:113-151.
- GARCÍA L, IGLESIAS D (2018). La Regla de la Ucuidad y la Responsabilidad Ambiental Corporativa. En: Marullo MC, Zamora FJ (eds.). Empresas y Derechos Humanos, Temas Actuales. Scientifica, Nápoles, pp. 115-156.
- GUAMÁN A (2018). Diligencia debida en derechos humanos y empresas transnacionales: de la ley francesa a un instrumento jurídicamente vinculante sobre empresas y derechos humanos. Lex Social, Revista jurídica de los derechos sociales 8-2:216-250.
- HUMPHREVILLE AA (2015). If the Question is Chocolate-Related, the Answer is Always Yes. Why Doe v. Nestlé Reopens the Door for Corporate Liability of U.S. Corporations Under the Alien Tort Statute. American University Law Review 65:191-238.
- HURTADO JJ (2020). Responsabilidad Civil Corporativa por Violaciones del Derecho Internacional Consuetudinario. Nota sobre la Sentencia del Tribunal Supremo del Canadá en el Caso Nevsun. Revista Electrónica de Estudios Internacionales 40, 23 pp.
- IGLESIAS MA (2018). El asunto Ogiek y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: reforzando los derechos de las comunidades indígenas en África. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos 29:83-114.
- IRA (2021). Child Slaves Who Were Trafficked and Forced to Harvest Cocoa in Côte d'Ivoire Sue the Cocoa Companies that Enslaved Them: Nestlé, Cargill, Mars, Mondelez, Hershey, Barry Callebaut, and Olam. <http://www.iradvocates.org/press-release/nestle/press-release-child-slaves-who-were-trafficked-and-forced-harvest-cocoa-cote-d>, acceso 15 de abril de 2021.
- KOHL U (2018). Territoriality and Globalization. En: Allen S, Costelloe D, Fitzmaurice M, Gragl P, Guntrip E (eds.). Oxford Handbook on Jurisdiction in International Law. Oxford University Press, Oxford.
- LINDT A (2020). Transnational Human Rights Litigation, A Means of Obtaining Effective Remedy Abroad? Journal of Legal Anthropology 4:57-77.
- MARTÍN-ORTEGA O, O'BRIEN CM (2019). Public Procurement and Human Rights, Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer. Elgar Publishing, Cheltenham, Glos.
- MARULLO MC (2020). Recientes desarrollos en los litigios transnacionales empresas y Derechos Humanos: el caso Kiobel III. Cuadernos Europeos de Deusto 63:57-80.
- MOXLEY C (2020). Nestlé & Cargill v. Doe Series: Corporate Liability, Child Slavery, and the Chocolate Industry – A Preview of the Case. <https://www.justsecurity.org/73387/nestle-cargill-v-doe-series-corporate-liability-child-slavery-and-the-chocolate-industry-a-preview-of-the-case/>, acceso 15 de abril de 2021.
- MUÑOZ A, SALES L (2018). Las Leyes Anti Esclavitud: Primeras Respuestas Judiciales. En: Marullo MC, Zamora FJ (eds.). Empresas y Derechos Humanos, Temas Actuales. Scientifica, Nápoles, pp. 277-303.
- NALEGACH C, ASTROZA P (2020). La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú. Documentos de Trabajo 40. Fundación Carolina, Madrid.
- NELSON JS (2021). The Management Case for Inclusionary Corporate Purpose, The CLS Blue Skye Blog, 16 de marzo. <https://clsbluesky.law.columbia.edu/2021/03/16/the-management-case-for-inclusionary-corporate-purpose/>, acceso 18 de marzo de 2021.
- OJEDA E (2021). Transnational Corporate Liability Litigation and Access to Environmental Justice: The Vedanta v. Lungowe Case. London School of Economics Law Review 6:223-248.

- OVEJERO AM (2020). Derechos Humanos y Empresa: balance y situación actual sobre el cumplimiento de los tres pilares. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- OXFORD RESEARCH ENCYCLOPEDIA OF AFRICAN HISTORY (2020). Cocoa and Child Slaves in West Africa. <https://oxfordre.com/africanhistory/view/10.1093/acrefore/9780190277734.001.0001/acrefore-9780190277734-e-816?rskey=fRiPq1&result=13>, acceso 15 de abril de 2021.
- PIGRAU A (2014). The Texaco-Chevron Case in Ecuador, Law and Justice in the Age of Globalization, Revista Catalana de Dret Ambiental 5 (1), 43 pp.
- QUINTANA K, FLORES R (2017). Los derechos de los pueblos indígenas. Una visión desde el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México.
- REDECOPP A (2020). With Power Comes Responsibility: Incremental Progress in Canada on Parent Company Liability. Journal of Leadership, Accountability and Ethics 17:18-42.
- REGUART N (2018). Business, Indigenous' Peoples Rights and Security in the Case Law of the Inter-American Court of Human Rights, Business and Human Rights Journal 00, 22 pp.
- ROORDA L (2021). Lowering the Bar (In a Good Way): the UK Supreme Court Decision in Okpabi v. Shell. <https://rightsasusual.com/?p=1395>, acceso 19 de abril de 2021.
- SALES L, MARULLO MC (2020). Informes de sostenibilidad y planes de vigilancia: explorando nuevos caminos para luchar contra la impunidad empresarial. Cuadernos Europeos de Deusto 63:207-235.
- SHAO X (2021). Environmental and Human Rights Counterclaims in International Investments Arbitration: at the Crossroads of Domestic and International Law. Journal of International Economic Law 24:1-23.
- SOSA M (2020). Modern Challenges Within the Law of State Responsibility for Human Rights Violations Committed by Non-State Actors: Special Focus on Business Activity. Dirittofondamentaly 3:449-467.
- TIRUNEH W (2021). Holding the Parent Company Liable for Human Rights Abuses Committed Abroad: The Case of Four Nigerian Farmers and Milieudefensie v. Shell. <https://www.ejiltalk.org/holding-the-parent-company-liable-for-human-rights-abuses-committed-abroad-the-case-of-the-four-nigerian-farmers-and-milieudefensie-v-shell/>, acceso 19 de abril de 2021.
- VAN HO T (2020). Note, Vedanta Resources PLC and Another v. Lungowe and Another, 2019 UKSC 20. American Journal of International Law 114:110-116.
- WEN S, ZHAO J (2020). The Bumpy Road of Home States' Regulation of Globalized Businesses-Legal and Institutional Disruptions to Supply Chain Disclosure Under the Modern Slavery Act. Catholic University Law Review 69:125-162.
- WILKINSON LE (2019). Piercing the Chocolate Veil: Ninth Circuit Allows Child Cocoa Slaves to Sue Under the Alien Tort Statute in Doe v. Nestlé USA. Villanova Law Review Online: Tolle Lege 63:20-46.
- ZAMORA FJ (2016a). Desarrollo Sostenible y Empresas Multinacionales: un Estudio sobre los Acaparamientos de Tierra en Clave de Responsabilidad, Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián xv:255-282.
- ZAMORA FJ (2016b). Las Industrias Canadienses y su Impacto sobre los Derechos Humanos: Esperando a Trudeau. Papeles el Tiempo de los Derechos 17, 7 pp.
- ZAMORA FJ (2020). Acceso a la Justicia y derechos humanos: importante decisión del Tribunal Supremo del Reino Unido en el caso Vedanta v. Lungowe. Cuadernos Europeos de Deusto 63:33-56.
- ZAMORA FJ (2021, en prensa). El caso Doe v. Nestlé ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos: ¿culmina el largo adiós del Alien Tort Statute? XXIX Jornadas AEPDIRI.
- ZAMORA FJ, MARULLO MC (2019). La Global Magnitski Act de los Estados Unidos: sanciones internacionales contra corrupción y violaciones graves de los derechos humanos. Rivista Ordine Internazionale e Diritti Umani 2019(3):536-549.

El derecho internacional y los ODS: la eficacia de su cumplimiento a seis años de su puesta en marcha

Florabel QUISPE-REMÓN
fquispe@der-pu.uc3m.es
Universidad Carlos III de Madrid
(España)

International law and the SDGs: effectiveness in their compliance six years after their commissioning

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. El papel de los principios del derecho internacional en las relaciones de los sujetos de derecho internacional: su evolución y desarrollo**
 - 2.1. Los principios del derecho internacional en la Carta de la ONU y en la Resolución 2625**
 - 2.1.1. El principio de buena fe en la Carta y en la Resolución 2625**
 - 2.1.2. La buena fe en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados**
- 3. Aspectos de los ODS como parte de los principios que rigen el derecho internacional**
 - 3.1. La cooperación internacional: un aspecto esencial en la Carta de la ONU**
 - 3.2. La obligación de los Estados de cooperar entre sí en la Resolución 2625**
 - 3.3. El desarrollo y desarrollo sostenible más allá de la Carta y la Resolución 2625: los ODS**
- 4. ¿Cómo medir la eficacia de los ODS transcurrido una cuarta parte del tiempo establecido como límite para su cumplimiento?**
 - 4.1. Elaboración de los indicadores para el seguimiento de los ODS**
 - 4.2. El seguimiento de los ODS mediante indicadores: una breve visión**
 - 4.3. Informe anual del secretario general de la ONU sobre los ODS**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**
- 7. Tablas**

El derecho internacional y los ODS: la eficacia de su cumplimiento a seis años de su puesta en marcha

Florabel QUISPE-REMÓN
fquispe@der-pu.uc3m.es
Universidad Carlos III de Madrid
(España)

International law and the SDGs: effectiveness in their compliance six years after their commissioning

Citar como/cite as:

Quispe-Remón F (2022). El derecho internacional y los ODS: la eficacia de su cumplimiento a seis años de su puesta en marcha. Iberoamerican Journal of Development Studies 11(2):196-224.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.690

Resumen

En el presente trabajo, se aborda brevemente, en primer lugar, los principios que rigen las relaciones de los Estados desde el nacimiento del derecho internacional contemporáneo, con la finalidad de analizar su contenido, y el compromiso de los Estados frente a ellos, para luego analizar si, dentro de estos principios, podemos encontrar algunos aspectos que hoy forman parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); de ser así, en qué medida obligarían a los Estados a dar pleno cumplimiento y lograr su eficacia y, en segundo lugar, analizar el avance en el cumplimiento de los 17 ODS, transcurrido casi seis años desde su puesta en marcha, 2015, a través de ciertos indicadores.

Palabras clave: principios, eficacia, ODS, indicadores, desarrollo, derecho internacional.

Abstract

In this paper, it is briefly addressed, first, the principles that govern the relations of States since the birth of contemporary international law, to analyse their content and the commitment of States to them. Then, it will be analysed if, within these principles, we are able to find some aspects that today are part of the Sustainable Development Goals (SDGs) and, if so, to what extent States would be obliged to fully comply and achieve their effectiveness. Secondly, it will examine the progress in the fulfilment of the 17 SDGs, almost six years after their launch in 2015, through certain indicators.

Keywords: principles, efficacy, SDGs, indicators, development, international law.

1 Introducción

Desde 1648, año en el que se firmó la Paz de Westfalia, hasta hoy, han transcurrido casi cuatro siglos. En todo este período, hemos advertido un amplio desarrollo del derecho internacional público. Muestra de ello es la amplia regulación de diversas materias, como el derecho del mar o los derechos humanos (DDHH). En todo este desarrollo, han desempeñado y desempeñan un papel esencial los sujetos de derecho internacional por excelencia, los Estados, por cuanto son ellos los que, de manera voluntaria, deciden unir fuerzas y regular determinadas materias y, a su vez, obligarse, si lo consideran, a su cumplimiento, al igual que los otros sujetos, las organizaciones internacionales. Dentro de estas últimas, Naciones Unidas, organización que tiene mayor representación en el mundo, a través de la Comisión de Derecho Internacional, encargada de la codificación del derecho internacional, desempeña un papel importante.

Los Estados en el seno de las organizaciones internacionales a partir de mediados del siglo XX, especialmente, han adoptado diversos instrumentos internacionales, vinculantes y no vinculantes. Dentro de los primeros, encontramos los tratados y, dentro de los segundos, los conocidos como *soft law* o «derecho blando»; documentos, en su mayoría, en los que se recogen grandes aspiraciones, buenas intenciones de gran valor moral y, en general, de bienestar común, pero que no son obligatorias. En este trabajo, nos referiremos a estas últimas, especialmente al plan de acción conocido como Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el 25 de septiembre de 2015, que cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas orientadas a proteger el planeta, asegurar la igualdad entre las personas y luchar contra la pobreza e intentar erradicarla, con el fin de construir un mundo más próspero, sostenible y justo para las futuras generaciones, sin dejar a nadie atrás, y su relación con los principios del derecho internacional.

Los ODS, aunque recogen aspectos tan básicos y esenciales para mejorar la situación de los habitantes del mundo y lograr un mundo mejor, sin tanta diferencia entre sus habitantes y sin sufrimientos causados por las desigualdades económicas, políticas, culturales y sociales, no tienen carácter obligatorio; constituyen una declaración de intenciones, porque así lo desean los Estados, y donde estos se comprometen a dar cumplimiento a los objetivos y metas, en el plazo de quince años, hasta 2030.

En este contexto cabe preguntarse, transcurridos casi seis años desde su aprobación y a nueve años de la fecha trazada para conseguir los objetivos y las metas, si realmente son eficaces los ODS para conseguir los propósitos. ¿Qué se ha hecho durante estos seis años? ¿Cuánto se ha avanzado en el cumplimiento de los

Objetivos? ¿Existe algún mecanismo jurídico para que este plan de acción, adoptado casi por la totalidad de Estados del mundo, pueda cumplirse? ¿Cuál sería el mecanismo para que estas buenas intenciones sean eficaces? ¿Quién se encarga de hacer el seguimiento a los ODS? Son muchas las preguntas que surgen al abordar el tema de la eficacia de estos documentos llenos de buenas intenciones, cuyo cumplimiento haría del mundo un mejor lugar para vivir y contribuiría al logro de la paz y la seguridad internacionales.

Teniendo en cuenta la extensión del trabajo, no podremos abordar en profundidad todos estos aspectos, pero sí analizar el avance de los 17 ODS a través de los principales indicadores diseñados para su seguimiento, además de ver el compromiso adquirido por parte de los Estados en el cumplimiento de estos objetivos, acudiendo a los principios del derecho internacional que rigen las relaciones entre los Estados, por cuanto de algunos de estos se podrían extraer determinadas «responsabilidades» u obligaciones para dar cumplimiento a acuerdos como los ODS y hacer que estos sean realmente obligatorios, efectivos y no solo una declaración de intenciones de buena voluntad.

Por ello, con este trabajo, se pretende analizar, desde el punto de vista del derecho internacional, las herramientas con las que cuentan los ODS para ver el avance en su ejecución transcurrido casi seis años desde su puesta en marcha. Este análisis se hará a través de los indicadores y teniendo en cuenta las propias debilidades del derecho internacional respecto a la obligatoriedad/coercibilidad de sus acuerdos y sin dejar de destacar, desde un inicio, que el eje crucial para la eficacia pasa por la voluntad política de los Estados y las alianzas entre ellos, la cooperación, así como la participación de los distintos sectores de la sociedad civil, empresas, organizaciones no gubernamentales, etc. Las alianzas tienen que ser inclusivas, teniendo en cuenta la realidad de cada Estado.

Los ODS, si bien cuentan con el respaldo de los Estados del mundo, en cuanto objetivos loables e indispensables para conseguir un mundo mejor, carecen de un tratado o instrumentos que respalden su obligatoriedad desde el punto de vista jurídico. Nadie duda del potente respaldo moral en su adopción y consecución, pero su cumplimiento se deja enteramente a la voluntariedad, espontaneidad y «arbitrariedad» de los Estados. Los Estados que incumplan la ejecución de los 17 ODS no tendrán ninguna sanción desde el derecho internacional; es decir, no habrá ninguna consecuencia por su dejadez o falta de compromiso real en la ejecución y eficacia de los ODS. No incumplirán el derecho internacional, por cuanto no generan obligación jurídica.

Justamente, la ausencia del marco normativo internacional de carácter obligatorio que lo respalde hace que crezca la preocupación y se ponga mayor énfasis en la eficacia de los ODS. Sin duda, estos procesos de desarrollo tienen sentido solo si, en 2030, la co-

munidad internacional puede sentirse orgullosa del trabajo que ha realizado, aunque quede mucho por hacer. El avance con mecanismos claramente establecidos para su eficacia y la voluntad política de los Estados contribuirán a la consecución de los objetivos.

2

El papel de los principios del derecho internacional en las relaciones de los sujetos de derecho internacional: su evolución y desarrollo

Desde el origen del derecho internacional contemporáneo, advertimos determinados principios que rigen las relaciones entre los sujetos de derecho internacional.

2.1. Los principios del derecho internacional en la Carta de la ONU y en la Resolución 2625

A mediados del siglo XX, en 1945, la Carta de las Naciones Unidas (Carta de la ONU), en su artículo 2, recoge los principios por los que tanto la organización como sus Estados miembros deben actuar conforme a ellos en el cumplimiento de los propósitos de la ONU. Entre estos principios, encontramos la igualdad soberana de todos sus miembros, la buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones conforme a la Carta, la resolución de conflictos a través de medios pacíficos, la prohibición del uso de la fuerza, la ayuda que deben prestar los Estados a la ONU en cualquier acción que ejerza conforme a la Carta, el compromiso de que los Estados que no son miembros se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida en que sea necesario para mantener la paz y la seguridad, y que ninguna disposición de la Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en asuntos de jurisdicción interna de los Estados. Desde entonces, se han desarrollado más principios en el derecho internacional y, hoy día, existen más de los establecidos en el artículo 2.

Transcurridos veinticinco años de la adopción de la Carta de la ONU, en 1970, la Asamblea General, con motivo de la celebración del veinticinco aniversario de la Carta, adopta la Resolución 2625, que contiene la Declaración relativa a los principios de derecho internacional, referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, donde los Estados miembros manifiestan la importancia de la Carta de la ONU para mantener la paz y la seguridad internacionales y para el desarrollo de las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados. Esta resolución marca un punto de inflexión en lo que respecta a la obligatoriedad de respeto de los principios, porque le da el reconocimiento de «principios de dere-

cho internacional». La denominación que la Asamblea General le otorga a estos principios es relevante, por cuanto deja expresamente dicho que son principios vinculados con las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados. A partir de entonces, se habla de la aplicación universal de los principios recogidos en la Carta complementados por esta resolución. En esta resolución se incorporan, además, los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos.

Desde 1945, ha sido una prioridad de los Estados mantener la paz y la seguridad internacional y el fomento de las relaciones de amistad y de la cooperación entre las naciones, conforme se desprende del artículo 1 de la Carta; es más, aprueban los principios de derecho internacional y se comprometen a respetarlos en sus relaciones. Esto debe entenderse en que los Estados se comprometen a dar cumplimiento a las buenas intenciones plasmadas en los ODS para mejorar la situación de los Estados menos favorecidos en los distintos ámbitos, haciendo que sus poblaciones carezcan lo menos posible de las necesidades básicas. Siempre se promovió la cooperación, lo cual significa ayuda. Así pues, el valor de la solidaridad ha sido una constante, tanto en la Carta como en la Resolución 2625, aunque hay que señalar que los valores no han recibido un reconocimiento constitucional ni en la Carta de la ONU ni en el derecho internacional general, pero no cabe duda de que hay desarrollos de estos valores en el marco de los principios fundamentales y estructurales del derecho internacional (Fernández Liesa 2017).

Se debe tener en cuenta el principio de las relaciones de amistad y cooperación entre Estados y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones o compromisos contraídos por los Estados para dar cumplimiento a los otros propósitos. En la Resolución 2625 se hace referencia a la obligación de los Estados de cooperar entre sí de conformidad con la Carta y se señala que «los Estados tienen el *deber de cooperar entre sí*, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias». A este fin, dice la Resolución, los Estados deben cooperar en diversos ámbitos, como el mantenimiento de la paz; los DDHH; lo económico, social, cultural, en la ciencia y la tecnología, y promover el progreso de la cultura y la enseñanza en el mundo. En suma, deben cooperar para promover el crecimiento económico en el mundo, especialmente en los países en desarrollo. Ya en 1970 se invocaba la importancia de la cooperación en aspectos tan importantes que ayudarían a reducir la brecha y las grandes diferencias existentes en el mundo que, en 2015, son recogidas, gran parte de ellas, en la Agenda 2030.

2.1.1. El principio de buena fe en la Carta y en la Resolución 2625

Este principio ha sido recogido tanto en la Carta como en la Resolución 2625 de la Asamblea General, aunque ninguna le otorga una definición. En el artículo 2.2 de la Carta se señala que «los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta».

Para el cumplimiento de los compromisos u obligaciones adquiridas, en la Resolución 2625, se hace referencia también al principio de buena fe y se señala que «todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de los principios y normas de Derecho internacional generalmente reconocidos». Asimismo, tiene el deber de cumplir, de buena fe, las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos, conforme a los principios y normas de derecho internacional reconocidos.

Algunos autores entienden la buena fe como un modelo de conducta social, que lleva consigo un actuar honesto, leal, probo, correcto, exento de subterfugios y malicias. «Es en buena cuenta el espíritu escrupuloso con que deben cumplirse las obligaciones y ser ejecutados los derechos» (Novak 1997).

Si bien la Resolución 2625 hace referencia al deber de cumplir las obligaciones adquiridas y no se refiere a los compromisos, hay que tener en cuenta que se refiere al deber de cooperar para ayudar a los demás. Según la Real Academia Española (RAE), la palabra «obligación» significa, entre otras acepciones, «aquel que alguien está obligado a hacer, imposición o exigencia moral que debe regir la voluntad libre, vínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer algo, establecido por precepto de ley, por voluntario otorgamiento o por derivación recta de ciertos actos [...]». Por otro lado, la palabra «compromiso» tiene como significado, entre otros, ser una «obligación contraída, palabra dada [...]» y, finalmente, el verbo «deber» quiere decir «estar obligado a algo por ley divina, natural o positiva, tener obligación de corresponder a alguien en lo moral, cumplir obligaciones nacidas de respeto, gratitud u otros motivos [...]. Teniendo en cuenta el significado de las palabras, podríamos decir que los Estados, al adoptar la Agenda 2030, si bien no se obligan a hacer por precepto legal, sí que asumen el compromiso de hacer lo que viene a ser conforme al significado de la palabra «compromiso»: una obligación contraída, palabra dada; finalmente, conforme a la Carta de la ONU y la Resolución 2625, los Estados tienen el deber de cooperar entre sí para mejorar la situación de los demás y, si entendemos el deber como una obligación por ley natural, que los Estados han de cumplir la obligación nacida del respeto al ser humano, así como dar pleno cumplimiento a los ODS y sus metas adoptando, para ello y dentro del plazo establecido, los

mecanismos necesarios y eliminando los escollos existentes que impidan el cumplimiento de dichos objetivos.

Recordemos que la aplicación e interpretación de los principios establecidos en la Resolución 2625 están relacionados entre sí y debe interpretarse cada uno de ellos en el contexto de los restantes.

Un aspecto destacable de la resolución es que, por vez primera, los Estados dejan plasmado que los principios recogidos en el artículo 2 de la Carta de la ONU incorporados en la Resolución 2625 constituyen *principios básicos de derecho internacional*, por lo que los Estados han de guiarse por estos en su comportamiento internacional y, sobre la base de su estricto cumplimiento, deben desarrollar sus relaciones mutuas. Conforme al principio de la buena fe, tienen que voluntariamente cumplir con los compromisos adquiridos, aunque estos no provengan de un tratado. Sin duda, este principio desempeña un papel protagónico, al considerarse esencial en las relaciones internacionales.

2.1.2. La buena fe en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados

Un año antes de la adopción de la Resolución 2625 los Estados, teniendo en cuenta la importancia de los tratados en las relaciones internacionales, adoptaron la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; en concreto, el 23 de mayo de 1969 (CV69), donde reconocen que los principios del libre consentimiento y de la buena fe y la norma *pacta sunt servanda* son universalmente reconocidos.

En la CV69, existen varias referencias a la buena fe. En la parte III, referida a la observancia de los tratados, se establece el principio de *pacta sunt servanda*, señalando que «todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe». Del mismo modo, en el artículo 31, se señala que un tratado deberá interpretarse de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado y, en su artículo 46.2, que «una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe». Al referirse a las consecuencias de la nulidad de un tratado, se señala que los actos ejecutados de buena fe, antes de que se haya alegado la nulidad, no son ilícitos por el solo hecho de la nulidad del tratado (art. 69.2b). Esto no se aplica cuando se trate de dolo, corrupción del representante de un Estado, coacción sobre el representante de un Estado y coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza. Sin duda, la buena fe está presente en todos los actos de los Estados, sean obligaciones o compromisos adquiridos. Así, entre otros, en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, los Estados, a fin de establecer una alianza mundial mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de las sociedades y las personas establecieron determinados principios,

entre los que está la buena fe: «Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de la Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible» (art. 27).

3

Aspectos de los ODS como parte de los principios que rigen el derecho internacional

3.1. La cooperación internacional: un aspecto esencial en la Carta de la ONU

En el desarrollo de los principios del derecho internacional, no encontramos la palabra «desarrollo» ni la expresión «desarrollo sostenible», que este último, hoy día, engloba tres aspectos esenciales e indivisibles (desarrollo económico, medioambiental y social), para resolver los grandes problemas que aquejan al mundo, y constituye un tema transversal, presente en todos los discursos de diversa naturaleza. Sin embargo, no se puede obviar que los Estados, en 1945, cuando crearon la ONU, dejaron clara la importancia, al mencionar dentro de los propósitos de la organización la realización de la «cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión», y dejando dicho que la ONU serviría de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos. Esta cooperación tiene como objetivo la ayuda a los demás y, como fin último, el desarrollo, aunque no se mencionara expresamente. Si bien el desarrollo, en aquel entonces, no era un derecho, la evolución de concepto ha sido ingente en el derecho internacional.

Si bien el derecho al desarrollo no está incorporado en los conocidos como «derechos de primera» ni «de segunda generación». Algunos autores afirman que pertenece al grupo de los derechos emergentes y forma parte de los derechos de tercera generación (Saura y Rodríguez Palop 2014). No se puede decir hoy, al menos con rotundidad, que es un derecho consolidado; más bien, es un derecho en construcción, *soft law*, debido a que en la práctica una persona no puede exigir ante órganos internacionales, judiciales o no, el cumplimiento de este derecho, con excepción del sistema africano de DDHH. Es importante recordar los dos elementos que acompañan a un derecho humano (el elemento objetivo y el elemento subjetivo), no presentes en el derecho al desarrollo (Quispe Remón 2017).

Lo que no podemos obviar es que el desarrollo, aunque no sea de manera expresa, ha estado presente desde 1945 en la Carta y ha constituido un aspecto importante que tener en cuenta y esos deseos hoy siguen estando presentes y están recogidos en la Agenda 2030, adoptada en el seno de la ONU por todos sus Estados miembros, y donde estos se han comprometido a movilizar los medios necesarios para implementarlos a través de alianzas focalizadas en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

Algunos autores se refieren al *principio de cooperación internacional vinculado al desarrollo* como un principio estructural y/o constitucional del derecho internacional. Para unos, se trata de un principio emergente, mientras que, para otros, está en formación. Hoy día, ya no solo constituye un principio político, sino que tiene dimensiones jurídicas, dada la importante práctica internacional que se ha desarrollado (Fernández Liesa 2017). A ello se suma el reconocimiento y compromiso por parte de los Estados desde hace más de siete décadas.

La paz, el desarrollo, los DDHH y la democracia están presentes como valores, en la configuración del sistema internacional contemporáneo. En particular, el desarrollo es uno de los principales *valores que inspiran a la sociedad internacional*. Numerosos instrumentos político-jurídicos confirman que el desarrollo sostenible forma parte de los valores de la comunidad internacional. Ha quedado reflejado en instrumentos muy relevantes (Díaz Barrado 2016).

En palabras de Díaz Barrado, la afirmación del desarrollo *como un valor propio y singular* de la sociedad internacional de nuestro tiempo ha recibido muchas adhesiones, pero también muchos esfuerzos, para hacer efectivos los objetivos que se derivan de la afirmación de un valor de esta índole. Sin embargo, lo importante para este autor es determinar si se ha producido el salto de la noción de desarrollo, como valor fundamental de la sociedad internacional, a su consideración *como principio estructural del orden internacional* y si el desarrollo ha alcanzado un cierto grado de autonomía conceptual y normativa que le permita formar parte de estos principios. Esto implicaría sobrepasar los meros compromisos políticos y entrar en el marco de las obligaciones internacionales, no solo para los Estados sino, también, para el resto de los actores afectados por las consecuencias de un desarrollo sostenible. Sin duda, se trata de un valor fundamental que forma parte de las aspiraciones de los Estados, y así lo han plasmado en diversos documentos internacionales.

Es más, en palabras de Rodrigo, «el desarrollo sostenible se ha situado en el centro de la agenda internacional y ha pasado a ser uno de los tres propósitos básicos de las Naciones Unidas, junto con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la promoción y protección de los derechos humanos» (Rodrigo 2015).

3.2. La obligación de los Estados de cooperar entre sí en la Resolución 2625

La Resolución 2625 incorpora, en la lista de los principios, la *obligación de los Estados de cooperar entre sí* y destaca la importancia del cumplimiento de esta obligación para mantener la paz y la seguridad internacionales y para promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias. Los Estados deben cooperar para promover el respeto universal de los DDHH y las libertades fundamentales. «Los Estados deben cooperar en las esfera económica, social y cultural, así como en la esfera de la ciencia y la tecnología, y promover el progreso de la cultura y la enseñanza en el mundo. Los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo particularmente en los países en desarrollo».

Es un compromiso asumido en 1970 por los Estados miembros de la ONU y, hoy, gran parte de estas aspiraciones forman parte de los ODS, también adoptado por los Estados miembros de la ONU y en el marco de esta organización internacional. Se trata de prioridades y compromisos asumidos por los Estados voluntariamente, desde la creación de la primera organización internacional en el derecho internacional contemporáneo. En el caso de la Carta, que es un instrumento vinculante, lo mencionan y, en la Resolución 2625, que es una declaración, dejan dicho que los principios recogidos en ella constituyen principios de derecho internacional, se entiende que estos deben regir el comportamiento de los Estados. Sin llegar a ser un tratado, los Estados asumen, visiblemente, un compromiso de cumplimiento del contenido de la declaración, de buena fe. Estos buenos deseos perduran en el tiempo. Por primera vez en el derecho internacional contemporáneo, se recogen en la Carta, y luego en otros instrumentos y, transcurridos siete décadas, los Estados siguen asumiendo los mismos compromisos, incluyendo otros temas, en la Agenda 2030. Constituye una costumbre por parte de los Estados incluir en diversas resoluciones y/o declaraciones la importancia de la cooperación para conseguir el desarrollo de quienes menos tienen.

3.3. El desarrollo y desarrollo sostenible más allá de la Carta y la Resolución 2625: los ODS

Se hace referencia a los documentos antes mencionados, vinculándolos con los ODS, porque son los principales instrumentos que se refieren a los principios que rigen el comportamiento de los Estados en el mundo y sus relaciones. Esto no implica la ausencia de documentos/instrumentos en el marco de la ONU sobre el desarrollo y, luego, sobre desarrollo sostenible adoptados con posterioridad a los mencionados. Es más, los orígenes del derecho al desarrollo lo encontramos en 1986 cuando la Asamblea General

de la ONU, en el artículo 1.1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, considera el derecho al desarrollo un derecho humano inalienable (ONU Comisión de Estadística 2015). Desde entonces, comienza un amplio estudio sobre el contenido y la naturaleza del desarrollo y fue esta Declaración la que «sentó las bases para la consideración de un concepto de derecho al desarrollo *como derecho humano multidimensional de realización progresiva*» (Fernández Liesa 2017).

En el seno de la ONU, existe un amplio desarrollo en primer término del concepto «desarrollo» y, más tarde, del «desarrollo sostenible» y hay quien sostiene que este último parece ser una quimera pero que puede, en un futuro, ser percha de importantes desarrollos e interpretaciones de derecho internacional. Teniendo en cuenta la naturaleza multidimensional del desarrollo sostenible y sus rasgos, estamos ante una noción que tiene relación, especialmente, con el valor de la solidaridad en la comunidad internacional. «La idea de los valores en la Comunidad internacional y en el Derecho internacional tiene escaso predicamento, pero no deja de ser fértil» (Fernández Liesa 2017). Así, según este autor, no se puede afirmar que el denominado «principio de desarrollo sostenible» ya es un principio constitucional y/o estructural del derecho internacional. Es más, dice que abordar su naturaleza no es sencillo; supera los esquemas jurídicos clásicos, debido a que es nuevo, está en cambio, tiene características propias y muy específicas.

Cuando los Estados, también en el marco de la ONU, adoptan la Agenda 2030 en 2015, en la que incorporan los deseos de cooperar y ayudar a quienes más necesitan y, aunque no lo señalan expresamente, hacen referencia a la eliminación de la pobreza, al respeto de los DDHH, a la igualdad, a la cooperación en los diversos ámbitos, incluido el progreso de la cultura y la enseñanza en el mundo, invocados desde 1945. La Agenda 2030 es otro documento en el que los Estados plasman los problemas que aquejan al mundo y se fijan objetivos y metas que deben ser cumplidos en quince años. En realidad, se trata de objetivos vinculados con el goce efectivo de los DDHH: «Se trata de que no sea solo una retórica, sino que sean reales y eficaces, lo cual en el mundo contemporáneo depende del desarrollo de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos» (Fernández Liesa 2019). No olvidemos que, en el año 2000, ya se habían fijado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que debían formalizarse hasta 2015, pero cuyo cumplimiento no ha sido el esperado. Entonces, podemos decir que los ODS son también otra declaración de intenciones, un compromiso asumido por prácticamente todos los Estados del mundo, pero no es una obligación jurídica.

Como señala Reuter (1999), «se ha sostenido que los acuerdos que carecen de carácter “normador” no son tratados porque en lugar de generar obligaciones jurídicas específicas simplemente afirman posiciones, deseos o intenciones “políticas”». Esta con-

cepción no hace sino plantear otro caso en el que el acto y la norma están disociados y equivaldría a afirmar que un acuerdo debe establecer una norma para que constituya un tratado. Esto es insostenible por varias razones. En primer lugar, un tratado puede de tener otros efectos jurídicos que crear o modificar una norma. Además, mientras que los efectos jurídicos de un tratado pueden ser muy limitados en algunos casos, resulta difícil imaginar un tratado que carezca de todo efecto jurídico. Un acuerdo, aunque se derive del solo comportamiento de las partes, tiene lugar en un encadenamiento de actos y de conductas relacionados; define intereses, justifica o aclara interpretaciones y origina expectativas legítimas y jurídicamente relevantes. A la inversa, los gobiernos utilizan todos los recursos de la terminología con objeto de no tener que reconocer que están concluyendo un tratado, por lo menos por lo que toca a su constitución nacional, aunque sí pueden reconocer que se encuentran internacionalmente obligados, sobre todo, para reclamar que otras partes están obligadas en la misma forma. Cuanto más solemne es la forma de un acuerdo, más obvio se vuelve el deseo de hacerlo corresponder a una realidad que sea, a la vez, «jurídica» y «política». La ambigüedad surge cuando los Estados ponen en claro que desean mantenerse libres de todo compromiso; por ejemplo, intercambiando documentos que se consideran no oficiales (*non papers*), o cuando sus representantes concluyen «pactos de caballeros» (*gentlemen's agreements*) que, por lo menos en su origen, por ficticio que ello fuese, se suponía que no implicaban más que un compromiso personal. Hay gran incertidumbre en lo tocante al grado de importancia de documentos tales como los «comunicados de prensa» conjuntos, o los actos «concertados» entre gobiernos, antes o después de una discusión dentro de un órgano de una organización. Mientras que algunos tratados formales pueden tener efectos jurídicos muy limitados, otros documentos, aparentemente insignificantes, pueden ser ricos en sustancia y llenos de compromisos por su redacción, su contexto y sus consecuencias. «El grado de importancia real de los documentos deberá establecerse en cada caso después de un examen de todos los indicios que revelan su verdadera naturaleza» (Reuter 1999).

Teniendo en cuenta el compromiso asumido por los Estados desde 1945, a la Agenda 2030, siguiendo a Reuter, la ubicaríamos dentro de los otros documentos ricos en sustancia y llenos de compromisos por su redacción y su contexto. Se trata de un documento cuya naturaleza es mejorar el nivel de vida de las personas, el desarrollo en el mundo, a través de la cooperación. Su fin último es el ser humano.

Justamente, teniendo en cuenta la evolución de las prioridades, advertidas por los Estados, englobadas hoy día en el concepto de «desarrollo sostenible», algunos autores sostienen que «el carácter evolutivo de la noción de desarrollo sostenible nos indica

que debe entenderse, con toda seguridad, como un *valor propio* de la comunidad internacional y, con muchas más dificultades, como un incipiente principio del orden jurídico internacional» (Díaz Barrado 2016).

Díaz Barrado se pregunta si, desde la proclamación de los ODS, el desarrollo sostenible ha iniciado el camino hacia su consagración como un principio estructural del orden internacional o, por el contrario, su proclamación es aún insuficiente para lograr que ocupe un lugar «constitucional». Sin duda, los ODS fortalecen esta noción en el orden internacional y, por ende, facilitan su afirmación como principio fundamental. Asimismo, se pregunta si es necesario que exista un principio esencial relativo al desarrollo sostenible para que se cumplan los ODS o, solo cuando se constate este cumplimiento, tendremos la certeza de que ha surgido y se ha consolidado dicho principio (Díaz Barrado 2016). Sin duda, adquiere especial importancia su reconocimiento taxativo como principio aunque, hoy por hoy, se reconoce tácitamente tal categoría con matices. Es un compromiso importante que cumplir y se establecen los mecanismos necesarios para hacerlo, pero no es obligatorio. Es importante recordar que, en la práctica, lamentablemente, muchos principios reconocidos son ignorados o violados por los Estados. Lo mismo sucede con los tratados, por cuanto su ratificación no es sinónimo de eficacia. Para Brus, tanto los ODS, aprobados como derecho indicativo y el Acuerdo de París, como los tratados son bastante blandos. Por ello, «para el objetivo común de crear una sociedad internacional sostenible, parece que en la actualidad el único camino a seguir es a través de instrumentos más o menos blandos» (Brus 2018).

Al fin y al cabo, sea derecho blando o duro, los compromisos deben cumplirse de buena fe. Hay quien sostiene que, en estos tiempos,

las normas ambiciosas se logran más fácilmente en las instituciones de derecho indicativo que en las jurídicamente vinculantes, pero no principalmente porque pasan por alto la ratificación nacional o porque no plantean preocupaciones sobre los costos de cumplimiento; sino por la mayor flexibilidad que ofrecen los instrumentos de derecho indicativo con respecto a la participación y el énfasis sectorial. Además, los regímenes de derecho indicativo ambiciosos ejercen presión política sobre los rezagados en las negociaciones sobre normas vinculantes, pero este efecto depende de factores como la relevancia política y la evaluación de riesgos y opciones razonablemente consensuada. Finalmente, aunque la mayor parte de la evidencia presentada aquí confirma la ventaja de implementación que se atribuye convencionalmente a las instituciones de derecho estricto, las estructuras para la verificación y revisión intrusivas que proporcionan parte de la explicación también pueden crearse dentro de las instituciones de derecho indicativo (Birger Skjærseth *et al.* 2006).

Esperemos que este sea el caso de los ODS.

4

¿Cómo medir la eficacia de los ODS transcurrido una cuarta parte del tiempo establecido como límite para su cumplimiento?

Deben existir muchos mecanismos para conocer la eficacia de los ODS. Teniendo en cuenta lo mencionado *supra*, una forma de contribuir con la eficacia de los ODS es su reconocimiento expreso como un principio del derecho internacional que la convierta en una obligación para los Estados y no sea solo una declaración de buenas intenciones. Para Díaz Barrado, la única forma de conocer su eficacia será precisando, cada vez más, el contenido de la noción de «desarrollo sostenible» y vinculándola a algunos de los principios esenciales del orden internacional. De esta noción emanan principios, normas, guías y pautas de comportamiento y se combinan, a veces, con dificultades para distinguir compromisos políticos y algunas obligaciones de comportamiento con significación jurídica. «No se debe ocultar, por lo tanto, los efectos que la Nueva Agenda 2030 puede producir en el orden internacional y, por lo menos, el modo en el que refuerza el principio de desarrollo sostenible, como un principio autónomo de este orden» (Díaz Barrado 2016). Otra forma de analizar la eficacia podría ser un estudio sobre el terreno para ver los cambios y analizar en qué medida se está avanzando en el cumplimiento de los ODS. Pero también se pueden analizar los datos estadísticos aportados por los Estados, quienes deben actuar con honestidad y buena fe, para ver en qué medida se va avanzando en el cumplimiento de estos objetivos y comprobar si las medidas son o no eficaces, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde su aprobación.

Cuando nos referimos al cumplimiento de los ODS, no podemos dejar de mencionar el objetivo 17, referido a las alianzas, un aspecto indispensable para el logro de los objetivos. Al ser un reto universal, es esencial el trabajo en alianzas que vaya más allá de la voluntad política de los Estados. En este contexto, también hay que destacar el papel que desempeña la secretaría técnica de los ODS en la supervisión del cumplimiento de los ODS. Hay autores que cuestionan los medios previstos para su implementación, los mecanismos de supervisión y su eficacia. Señalan que la implementación de los ODS requiere «una reorganización institucional de las Naciones Unidas, una adecuada financiación de las políticas y la supervisión continuada de la aplicación mediante mecanismos eficaces en el plano nacional, regional y global» (Rodrigo 2015).

En el presente trabajo, acudiremos a los indicadores para ver qué ha pasado en estos primeros años en la ejecución de la Agenda 2030 y advertir si hay indicios del pleno cumplimiento de los ODS en los próximos nueve años.

4.1. Elaboración de los indicadores para el seguimiento de los ODS

Los indicadores han sido elaborados en el marco de la ONU, teniendo en cuenta las estadísticas. Para ello, la Asamblea General, a través de 68/261, del 3 de marzo de 2014, hace suyos y aprueba los Principios Fundamentales de la Resolución de las Estadísticas Oficiales, aprobados por la Comisión de Estadística, dada la importancia fundamental de las estadísticas oficiales para la Agenda de Desarrollo Nacional e Internacional y teniendo en cuenta el papel esencial que desempeña para el análisis y la adopción de decisiones normativas bien fundadas en apoyo del desarrollo sostenible, la paz y la seguridad, para el conocimiento mutuo y el comercio entre los Estados y los pueblos en un mundo cada vez más conectado, que exigen apertura y transparencia. Dejan claro que

la confianza esencial del público en la integridad de los sistemas estadísticos oficiales y la credibilidad que este otorga a las estadísticas dependen en gran medida del respeto de los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad que procura entenderse a sí misma y respetar los derechos de sus miembros y que, en este contexto, son cruciales la independencia profesional y la rendición de cuentas de los organismos de estadística, destacando que, para ser efectivos, los valores y principios fundamentales que rigen la labor estadística deben ser garantizados por los marcos jurídicos e institucionales y respetados en todos los niveles políticos y por todos los interesados en los sistemas nacionales de estadística.

Teniendo en cuenta que los ODS deben cumplirse dentro de los quince años establecidos, aunque los encargados de dar cumplimiento a estos objetivos son los gobiernos adoptando medidas de acuerdo a su realidad y teniendo en cuenta sus prioridades y particularidades, la ONU es la que asumió el papel de apoyo y, preocupada por su cumplimiento, ha decidido hacer su seguimiento y establecer un sistema de medición a través de la elaboración de indicadores globales que deberán complementar los sistemas de medición regional y nacional. Así, la Asamblea General de la ONU pidió que los ODS y las metas sean objetos de seguimiento a través de un conjunto de indicadores mundiales (ONU Comisión de Estadística 2015).

En este contexto, en el 46.^º período de sesiones, la Comisión de Estadística de la ONU, en marzo de 2015 (ONU Comisión de Estadística 2015), apoyó la creación del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre indicadores de los ODS (El Grupo) y puso de relieve el papel rector que deben desempeñar las oficinas nacionales de estadística en la elaboración del marco de indicadores, a fin de asegurar la implicación nacional; así, en el Grupo deben participar las oficinas nacionales de estadística y, en calidad de observadores, las organizaciones y organismos regionales e internacionales. Solicitó la utilización de los mecanismos regionales existentes para garantizar una representación regional equitativa

y los conocimientos técnicos pertinentes, así como trabajar de manera abierta y transparente. Consideró la urgente necesidad de inversiones para mejorar la capacidad estadística nacional, especialmente en los países en desarrollo y en los menos adelantados, para medir los avances en la Agenda para el Desarrollo después de 2015 a nivel nacional, regional y mundial. Abogó por que las oficinas nacionales desempeñen una función rectora y de coordinación en este proceso.

De esta forma, para el seguimiento de los 17 ODS y 169 metas, se diseñaron más de doscientos indicadores que se miden a través de los datos estadísticos (ONU Comisión de Estadística 2015). Estos indicadores se deben desglosar, siempre que sea pertinente, por ingreso, sexo, edad, raza, etnicidad, estado migratorio, discapacidad y ubicación geográfica, u otras características, conforme con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, mencionadas anteriormente.

4.2. El seguimiento de los ODS mediante indicadores: una breve visión

Se presenta brevemente para cada uno de los 17 ODS el estado en el cumplimiento y, en algunos casos, expectativas. Un análisis más detallado de los principales indicadores y valores en el tiempo para cada ODS se recoge en igual número de tablas (véase tablas 1-17, al final del artículo). La información ha sido extraída y adaptada de ONU Consejo Económico y Social (2020):



Antes de la pandemia, el ritmo de la reducción de la pobreza mundial se estaba desacelerando y se preveía que no se alcanzaría la meta mundial de acabar con la pobreza para 2030.



Desde 2015, ha ido en alza el número de personas afectadas por inseguridad alimentaria grave; hay millones de niños malnutridos. Las consecuencias económicas de la pandemia agudizan el hambre y la seguridad alimentaria. Existen zonas afectadas por largos conflictos y condiciones climáticas extremas.



El ritmo de mejora ha decrecido y no será suficiente para conseguir la mayoría de las metas del objetivo. Los sistemas de salud de todo el mundo sufren estragos por la pandemia. Esto amenaza logros ya alcanzados. La mayoría de los países pobres carecen de instalaciones suficientes, suministros médicos y trabajadores sanitarios para hacer frente al auge de la demanda.



Millones de niños y jóvenes siguen sin escolarizar. Más de la mitad de quienes acudían a la escuela no cumplían los criterios mínimos de competencia en lectura y cálculo. El cierre de escuelas por el COVID-19 perjudica el rendimiento educativo y el desarrollo social-conductual de niños y jóvenes. La brecha digital ampliará las diferencias existentes en materia de igualdad en el ámbito educativo.



Si bien hay mejoras, sigue pendiente el logro de un mundo donde mujeres y niñas disfruten de plena igualdad de género y no haya barreras jurídicas, sociales y económicas a su empoderamiento. El cierre de escuelas y guarderías hace que las mujeres se ocupen más de los niños. En informes de varios países, se sugiere que la violencia doméstica contra las mujeres y los niños está aumentando durante el confinamiento.



Millones de personas en todo el mundo siguen sin acceso a servicios de agua y saneamiento gestionados de manera segura y a instalaciones básicas para lavarse las manos, que son esenciales para evitar la propagación del COVID-19. La adopción de medidas de mejora en esta materia es importante para prevenir la infección y contener su propagación.



Pese a los progresos para ampliar el acceso a la electricidad y mejorar la eficiencia energética, hay millones de personas en el mundo que aún carecen de ese acceso. Los progresos para facilitar el acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocinar se muestran muy lentos. La pandemia ha puesto de relieve la necesidad de disponer de un suministro eléctrico fiable y asequible en los centros de salud para prestar servicios de salud esenciales.



Antes de la pandemia, la economía mundial estaba creciendo a un ritmo más lento que en años anteriores, pese a las mejoras en productividad laboral y desempleo. La pandemia la ha alterado profundamente y de manera abrupta, empujando al mundo a una recesión. Pequeñas y medianas empresas, empleados informales, trabajadores por cuenta propia, jornaleros y obreros de sectores que corren mayor riesgo de sufrir trastornos han sido los más perjudicados.



El crecimiento mundial de la industria manufacturera se había reducido de manera sistemática antes de la pandemia, la cual está asestando un duro golpe al sector y causando interrupciones en las cadenas de valor mundiales y el suministro de productos.



La desigualdad sigue existiendo en todas sus formas. Existe reducción de la desigualdad relativa de los ingresos en algunos países y las condiciones comerciales preferentes concedidas a los países de ingresos más bajos. La pandemia, al no afectar a todos por igual, visibiliza las profundas desigualdades existentes dentro de los países y entre ellos y, además, las agudiza.



La rápida urbanización ha generado un crecimiento del número de habitantes de barrios marginales, de infraestructura inadecuada y sobrecargada y de servicios que agravan la contaminación atmosférica. La pandemia afectará, con mayor virulencia, a los habitantes de barrios marginales, quienes sufren la falta de una vivienda adecuada, agua corriente y ausencia de servicios básicos. Forman parte del sector informal y corren un alto riesgo de perder sus medios de subsistencia cuando las ciudades suspenden la actividad.



El consumo y la producción mundiales, uno de los motores de la economía, dependen de que se utilice el medio ambiente y los recursos naturales, con arreglo a un modelo con consecuencias destructivas para el planeta. La pandemia brinda a los países la oportunidad de crear un plan de recuperación que invierta las tendencias actuales y cambie las pautas de consumo y producción para lograr un futuro sostenible.



La comunidad mundial tiene muy pocas perspectivas de alcanzar las metas del Acuerdo de París. Aunque se prevé que las emisiones de gases de efecto invernadero hayan disminuido en 2020 y la calidad del aire haya mejorado a causa de la prohibición de los viajes y la desaceleración económica por la pandemia, esta mejora es solo temporal.



Océanos y pesquerías siguen sufriendo un grado insostenible de agotamiento, deterioro ambiental, saturación y acidificación por el dióxido de carbono. Los esfuerzos llevados a cabo para proteger los principales entornos marinos y la actividad pesquera a pequeña escala e invertir en ciencias oceánicas aún no cubren las necesidades urgentes de protección de este vasto y frágil entorno.



Las zonas forestales siguieron disminuyendo, las zonas protegidas no se concentraban en zonas de biodiversidad clave y las especies siguieron estando amenazadas de extinción. Diversas iniciativas están teniendo efectos positivos, que podrían contribuir a revertir esa situación, como la gestión forestal sostenible; los avances en la cobertura de zonas protegidas en áreas terrestres, de agua dulce y montañosas, y las mejoras en la aplicación de programas, legislación y principios contables para proteger la diversidad biológica y los ecosistemas.



Los conflictos, la inseguridad, la debilidad de las instituciones y el acceso limitado a la justicia siguen siendo una gran amenaza para el desarrollo sostenible. Millones de personas se han visto privadas de su seguridad, de sus DDHH y de acceso a la justicia. La pandemia puede acarrear un aumento del malestar social y de la violencia, lo que mermaría en gran medida la capacidad del mundo para alcanzar las metas de este objetivo.



Reforzar las alianzas mundiales y mejorar los medios de implementación de los ODS representa un gran reto, dada la escasez de recursos financieros, las tensiones comerciales y los obstáculos tecnológicos. La pandemia hace más penoso el cumplimiento de los ODS y abordarla requiere de la participación de todos los sectores del mundo. El fortalecimiento del multilateralismo y de las alianzas es más importante que nunca.

4.3. Informe anual del secretario general de la ONU sobre los ODS

El secretario general recibió el mandato de presentar un informe anual, teniendo en cuenta los datos presentados por los sistemas nacionales y la información obtenida a nivel regional sobre la marcha de la labor relativa a los ODS, con el objetivo de prestar apoyo al seguimiento y examen en el foro político de alto nivel. Los informes se elaboran por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, con aporte de los organismos del sistema de la ONU, entre otros. Estos informes muestran, de una forma general, los esfuerzos mundiales de implementación hasta la fecha de su elaboración, destacando los ámbitos de progreso y aquellos en los que hay que adoptar más medidas, si no se quiere dejar a nadie atrás.

Casi seis años después de la adopción de los ODS, en el informe de 2020 (<https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/>), se mencionan los avances en determinados ámbitos, así como los aspectos que han impedido su desarrollo. Plasman la repercusión negativa que tiene, sin duda, la pandemia que estamos viviendo ac-

tualmente en el progreso de los ODS, especialmente en las personas pobres y vulnerables del mundo, entre quienes se encuentran los niños, ancianos, discapacitados, migrantes, refugiados, mujeres... No cabe duda de que, lamentablemente, siempre, en catástrofes naturales, en el acceso a la justicia, por ejemplo, son los más perjudicados.

Resume muy bien el informe anual de 2020 las palabras del secretario general de la ONU en el «Prólogo», refiriéndose a los avances de los ODS en sus primeros cinco años de implementación. Deja dicho, en primer término, que los ODS exigen una transformación de los sistemas financieros, económicos y políticos que rigen hoy día en la sociedad, para garantizar los DDHH, así como una inmensa voluntad política y una acción ambiciosa de todos los implicados. Sin embargo, «como reconocieron los Estados Miembros en la Cumbre de los ODS celebrada el pasado septiembre, los esfuerzos mundiales realizados hasta la fecha han sido insuficientes para lograr el cambio que necesitamos, poniendo en peligro la promesa de la Agenda con las generaciones actuales y futura». El informe sobre los ODS de 2020 reúne los últimos datos para mostrarnos que, antes de la pandemia de coronavirus *disease* de 2019 (COVID-19), los progresos continuaban siendo desiguales y no estábamos bien encauzados para cumplir con los Objetivos para el año 2030. Reconoce que el cambio aún no se producía al ritmo o escala necesarios y la COVID-19, una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes, amenaza vidas y medios de subsistencia, dificulta aún más la consecución de los Objetivos y, en algunos casos, elimina los modestos progresos alcanzados en los últimos años. El COVID-19 si bien, dice António Guterres, afecta a todas las personas y comunidades, no lo hace por igual. Por el contrario, ha expuesto y exacerbado las desigualdades e injusticias existentes. Por ello, señala que, «lejos de socavar los fundamentos de los ODS, las causas originales y los efectos desiguales de la COVID-19 demuestran precisamente por qué necesitamos la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Agenda de Acción de Addis Abeba, y subrayan la urgencia de su implementación». Reitera que, por ello, ha pedido consistentemente una respuesta internacional y un esfuerzo de recuperación coordinados e integrales, que se basen en datos e información científica racionales y que estén guiados por los ODS. Concluye haciendo un llamamiento para los próximos diez años «a renovar la ambición, la movilización, el liderazgo y la acción colectiva, no solo para vencer la COVID-19 sino para recuperarnos de una manera mejor y conjunta, para así poder ganar la carrera contra el cambio climático, abordar decididamente la pobreza y la desigualdad, empoderar verdaderamente a todas las mujeres y niñas, y crear sociedades más inclusivas y equitativas en todas partes». Así, concluye el informe señalando que «todo lo que hagamos durante y después de esta crisis (COVID-19) deberá centrarse en la construcción de economías y sociedades más equitativas, inclusivas y sostenibles y que sean más resistentes a las

pandemias, al cambio climático y a los muchos otros desafíos mundiales a los que nos enfrentamos» (Guterres 2020). Es importante recordar que el cumplimiento de estos compromisos pasa por la voluntad política de los gobiernos y, para que estos adopten medidas realmente eficaces, tendrán que asumir, de manera real, responsable y consciente, su compromiso, así como empatizar con los problemas; caso contrario, el compromiso con la Agenda 2030 será papel mojado y las generaciones futuras seguirán hablando de los mismos objetivos en los próximos años hasta 2030, pero en peores condiciones porque, si temas como el cambio climático no se llegan a controlar, la realidad será otra y los problemas más complejos.

5 Conclusiones

Los Estados, desde 1945, con la adopción de la Carta de la ONU y, más tarde, con la adopción de la Resolución 2625, han reconocido determinados principios y han asumido guiarse por ellos en sus obligaciones y compromisos. La cooperación es uno de ellos que, además, constituye un aspecto elemental de sus preocupaciones y relaciones. Lo han asumido como un deber y han reiterado su voluntad de cooperar para conseguir un mundo mejor. El objetivo de la cooperación es la búsqueda del desarrollo y tiene como fin último el ser humano. A ello se suma el reconocimiento, como un principio esencial en sus relaciones, de la buena fe, lo que implica el cumplimiento de sus compromisos, asumidos voluntariamente; en definitiva, el cumplimiento de los ODS. Esta cooperación era importante en 1945 y lo es hoy para el cumplimiento de los ODS. La ayuda para el desarrollo de los países que más necesitan es una obligación moral y jurídica, teniendo en cuenta los reiterados compromisos asumidos por los Estados a lo largo de los años en diversos instrumentos vinculantes, como la Carta y la Resolución 2625, donde reconocen los principios del derecho internacional.

Ante esta situación, uno se pregunta: «¿Qué está pasando?». Los Estados asumen compromisos voluntariamente y, año tras año, siguen apostando por la cooperación para crear un mundo mejor, pero este sueño está muy lejos de ser una realidad. En este contexto, nace el nuevo proyecto: la Agenda 2030, donde todos los Estados se comprometen hasta 2030 a cumplir con los 17 objetivos y sus metas, pero ¿hay un compromiso real y voluntad política al 100 % por conseguir los objetivos? Teniendo en cuenta los indicadores para hacer el seguimiento al avance del cumplimiento de los ODS, tras seis años de la puesta en marcha del proyecto ODS, y el informe del secretario general de 2020, advertimos datos no tan alentadores, ni resultados esperados. La pandemia ha afectado negativamente a casi todos los ODS, a algunos más que a otros; sin embargo, en el Objetivo 13, se advierte que ha mejorado la calidad

del aire a causa de la prohibición de los viajes. También la pandemia ha visibilizado la brecha existente entre las personas, porque no todas se han visto afectadas de la misma forma.

No obstante, se está a nueve años de la fecha límite para hacer realidad el sueño de un mundo mejor, y esperamos que los gobiernos realicen las coordinaciones pertinentes con todos los sectores y adopten medidas eficaces para cumplir en el mayor porcentaje posible de los ODS. Será un esfuerzo que repercutirá en el logro de un mundo mejor.

Debido a la experiencia poco eficaz en el intento de mejorar los problemas del mundo a través de compromisos de buenas intenciones, que hemos visto desde 1945, se debe plantear la adopción de mecanismos más efectivos para hacer un seguimiento a los Estados en el cumplimiento de sus compromisos asumidos voluntariamente. Un mecanismo podría ser la publicidad de sus acciones, a través de la presentación del Estado, ante la Asamblea General Ordinaria (por ejemplo, cada tres años), de los avances sobre la ejecución de los ODS. Esto visibilizaría las acciones y los avances en el cumplimiento de sus compromisos.

6 **Bibliografía**

- BIRGER SKJÆRSETH J, SCHRAM STOKKE O, WETTESTAD J (2006). Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms. *Global Environmental Politics*, pp. 104-120.
- BRUS M (2018). Soft Law in Public International Law: A Pragmatic or a Principled Choice? Comparing the Sustainable Development Goals and Paris Agreement. En: Westerman P et al. *Legal Validity and Soft Law*. Springer, Holanda, pp. 243-266.
- DÍAZ BARRADO C (2016). Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas. *Anuario Español de Derecho Internacional*, pp. 9-48.
- FERNÁNDEZ LIESA C (2017). Transformaciones del Derecho Internacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: Fernández Liesa CR, Manero Salvador A. *Ánalisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*. Aranzadi, Navarra, p. 514.
- FERNÁNDEZ LIESA C (2019). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho Internacional. *Tiempo de Paz*, pp. 13-22.
- GUTERRES A (2020). Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. ONU, Nueva York.
- NOVAK F (1997). Los principios generales del derecho. La buena fe y el abuso del derecho. *Agenda internacional* 4(9):109-134.
- ONU COMISIÓN DE ESTADÍSTICA (2015). Informe del grupo interinstitucional y de expertos sobre los indicadores de los ODS (E/CN.3.2006/2). Consejo Económico y Social – Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2020). Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General (E/2020/57). ONU, Nueva York.
- QUISPE REMÓN F (2017). La Justicia y el desarrollo dos conceptos orientados a un mismo fin: el ser humano. En: Fernández Liesa C, Manero S. *Ánalisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*. Aranza di, Navarra, p. 514.
- REUTER P (1999). Introducción al derecho de los Tratados. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

RODRIGO Á (2015). El desafío del desarrollo sostenible. Los principios de Derecho

de internacional relativos al desarrollo sostenible. Marcial Pons, Madrid.

SAURA J, RODRÍGUEZ PALOP ME (2014). Derechos emergentes Desarrollo y medio

ambiente. Tirant lo Blanch, Valencia.

7 Tablas

ODS 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en	2010	2015	2016	2018	2019	2020	Nota
Tasa de reducción de pobreza (%)	15,7	10,0			8,2			La pandemia está invirtiendo la tendencia de reducción de la pobreza
Tasa mundial de pobreza extrema (%)					8,4-8,8			
Proporción mundial de trabajadores que vivían en la pobreza extrema (%)	14,3	8,3			7,1			Los avances a este respecto fueron menos alentadores en el caso de los jóvenes trabajadores. La pandemia está abocando a millones de trabajadores al desempleo, el subempleo y la
Proporción de la población mundial que no goza de ninguna forma de protección social (%)			55,0					Esto es de suma importancia para ayudar a los más pobres y vulnerables en la presente crisis
Países que han declarado haber sufrido pérdidas relacionadas con desastres				80				Los huracanes, las inundaciones, los terremotos, los incendios forestales y otros fenómenos naturales de carácter extremo agudizan la pobreza. En cuanto a las pérdidas económicas directas, los países informaron de pérdidas por valor de 23.600 millones de dólares, el 73 % de las cuales recayeron sobre el sector de la agricultura.

Tabla 1

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	2014	2015	2018	2019	Nota
Proporción de la población mundial afectada por la inseguridad alimentaria en grado moderado o grave (%)		23,2		26,4		En 2018 había algo más de 700 millones de personas (el 9,2 % de la población mundial) aquejadas de inseguridad alimentaria grave, lo que implica que la cantidad de alimentos consumidos se redujo hasta tal punto que esas personas posiblemente pasaron hambre
Proporción de menores de 5 años que sufre desnutrición crónica, así como retraso del crecimiento (talla inferior a la de su edad) (%)			23,1		21,3	En el mundo, 144 millones de menores de 5 años seguían padeciendo retraso del crecimiento en 2019
Proporción de menores de 5 años que sufre desnutrición aguda o emaciación (bajo peso en relación con la altura), así como retraso del crecimiento (%)					6,9	Afecciones causadas en general por la ingesta limitada de nutrientes y por infecciones.
Proporción de menores de 5 años que afectados por sobrepeso infantil (%)					5,6	La emaciación y el sobrepeso pueden coexistir a niveles considerados entre medianos y altos, fenómeno conocido como la doble carga de la malnutrición
Proporción del gasto público en el sector agrícola (%)			0,31	0,28		La asistencia a la agricultura en los países en desarrollo descendió desde casi el 25 % de la asistencia global de los donantes assignable al sector a mediados de la década de 1980 a tan solo el 5 % en 2018

Tabla 2

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57]

ODS 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	2000	2000-2005		2010	2015	2016	2017	2018	2014-2019	2019	2020	Nota
			2000	2005									
	Mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos)	340			220		211						La mayoría de esas muertes se produjeron en países de ingresos bajos y medio-bajos
	Proporción de los nacimientos ocurridos asistidos por profesionales de la salud (%)			64,0						81,0			
	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)		76		42				39				A pesar de este progreso, tan solo en 2018 murieron unos 5,3 millones de niños antes de cumplir los 5 años y casi la mitad de esas muertes, es decir, 2,5 millones, se produjeron durante el primer mes de vida
	Natalidad entre adolescentes (por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años)				45						41		
	Tasa de incidencia del VIH (por cada 1.000 personas no infectadas)				0,26				0,24				Esto merma las posibilidades de que el mundo alcance la meta de los ODS
	Incidencia de la tuberculosis (por cada 100.000 personas)				141				132				No se prograza a un ritmo suficientemente rápido como para alcanzar la meta de acabar con la epidemia para 2030
	Incidencia de la malaria (por cada 1.000 personas)		81		57				57				El mundo no tiene visos de alcanzar la meta de los ODS de acabar con la malaria
	Personas que requirieron tratamiento y atención a título individual o colectivo por enfermedades tropicales desatendidas (millones de personas)			2.190	1.800				1.760				El avance se ha visto impulsado por el hecho de que se ha eliminado al menos una enfermedad tropical desatendida en 40 países
	Probabilidad de morir de enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes o enfermedades respiratorias crónicas entre los 30 y los 70 años de edad (%)			19,0		18,0							La tasa del descenso era insuficiente para alcanzar la meta de los ODS
	Cobertura de vacunación entre los lactantes (%)	72,0			85,0				86,0				
	Proporción de la población que dispone de cobertura de servicios de salud esenciales (%)						33-50						De mantenerse las tendencias actuales, en 2030 únicamente estaría cubierto por esos servicios entre el 39 % y el 63 % de la población mundial
	Proporción de la población que dedica más del 10% del presupuesto familiar a gastos sanitarios por cuenta propia (%)	9,4			12,7						12,9		Personas se han visto abocadas a la pobreza extrema a causa de los gastos médicos por cuenta propia
	Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de todos los donantes para servicios básicos de salud (millones de dólares)								10.000				1700 para la malaria, 800 para tuberculosis y 1900 para otras enfermedades infecciosas excluido el VIH
	Países que informaron sobre su situación en lo que respecta a la capacidad para aplicar el Reglamento Sanitario Internacional en lo tocante a la preparación para detectar, notificar y responder a emergencias sanitarias como la COVID-19										166		El análisis revela que el progreso ha sido constante en casi todas las capacidades básicas previstas en el Reglamento en comparación con 2018, salvo en el ámbito de los recursos humanos

Tabla 3

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 4	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Niños de 3 y 4 años de edad que siguen las pautas de desarrollo en al menos tres de los ámbitos siguientes: alfabetización y cálculo elemental, desarrollo físico, desarrollo socioemocional y aprendizaje (%)						70,0					En 74 países que disponen de datos comparables
	Participación en sistemas de aprendizaje organizados un año antes de la edad oficial de ingreso a la escuela primaria (%)	62,0							67,0			Amplias variaciones entre países, ya que los valores oscilan entre el 9 % y casi el 100 %
	Tasa de finalización de la enseñanza primaria (%)								84,0			En 2000 fue del 70%. Si se mantiene la tendencia actual, se prevé que alcance el 89% a nivel mundial para 2030
	Niños, adolescentes y jóvenes de edades comprendidas entre los 6 y los 17 años sin escolarizar (millones de personas)								258			17% de la población mundial de ese grupo de edad
	Adultos analfabetos en lo que respecta a competencias de lectura y escritura (millones de personas)								773			Dos tercios de ellos mujeres
	Tasa mundial de alfabetización de los adultos, para la población mayor de 15 años (%)								86,0			
	Tasa mundial de alfabetización de jóvenes, para la población de 15 a 24 años (%)								92,0			
	AOD destinada a becas (millones de dólares)								1.300	1.600		
	Porcentaje mundial de maestros de escuelas primarias que han recibido la formación pedagógica mínima con arreglo a las normas nacionales						85,0	85,0	85,0	85,0		Dato para 129 países

Tabla 4

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Mujeres jóvenes de edades comprendidas entre 20 y 24 años que han contraído matrimonio en la infancia (%)					20,0	En 204 era el 25%
	Niñas y mujeres han sido sometidas a la mutilación genital femenina (según datos recientes de los 31 países en que se concentra la práctica) (millones de personas)					200	Esta práctica nociva se está volviendo menos común, pero los progresos no son lo suficientemente rápidos como para alcanzar la meta mundial de erradicarla para 2030
	Representación de las mujeres en parlamentos unicamerales o cámaras bajas de parlamentos nacionales (%)	22,3				24,9	
	Puestos directivos estaban ocupados por mujeres a escala mundial (%)					28,00	En 2000 era el 25%

Tabla 5

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Proporción de la población mundial que utiliza un abastecimiento de agua potable gestionado de forma segura (%)			71			2.200 millones de personas que carecen de agua potable gestionada de forma segura
	Proporción de la población mundial que utiliza servicios de saneamiento gestionado de forma segura (%)			45,0			4.200 millones de personas carecen de servicios de saneamiento gestionados de forma segura
	Centros de atención de la salud sin servicios básicos de agua (%)			25,0			
	Centros de atención de la salud sin servicios de saneamiento (%)			20,0			
	Personas que carecen de agua y jabón en sus hogares (millones de personas)			3.000			
	Escuelas que carecen de instalaciones para lavarse las manos equipadas con agua y jabón (%)			47,0			
	Centros de atención de la salud que carecen de lo necesario para higienizar las manos en los puntos de atención (%)			40,0			
	Proporción de corrientes de aguas residuales de los hogares tratadas de manera segura (%)				<50		Estimaciones preliminares (en la cuarta parte de los países) correspondientes a 2019 de 79 países, en su mayoría de ingresos altos y medios-altos.
	Proporción de países con niveles muy bajos, bajos y medio-bajos de implantación de una ordenación integrada de los recursos hídricos (%)			60,0			Por lo que tenían pocas probabilidades de cumplir la meta de implantación para 2030
	Proporción de la superficie terrestre cubierta por masas de agua dulce (%)			2,1			3,5 % en los países desarrollados, 1,4 % en los países en desarrollo, 1,2 % en los países menos adelantados y el 1 % los pequeños Estados insulares en desarrollo
	AOD destinada al sector del agua (millones de dólares)				9.000		Los países han señalado que existe un déficit de financiación del 61 % entre la financiación disponible y la que se necesita para alcanzar las metas nacionales en materia de agua potable y saneamiento, aumentar los fondos comprometidos por los donantes para el sector del agua seguirá siendo crucial a fin de avanzar hacia la consecución del Objetivo 6

Tabla 6

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 7	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	2010	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Índice de electrificación mundial (%)	83,0				90,0		
	Acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocinar (%)	56,0	60,0			63,0		Sin embargo, 2.800 millones de personas carecían de ese acceso y dependían principalmente de sistemas poco eficientes y contaminantes para cocinar.
	Proporción del consumo final de energía correspondiente a las energías renovables (%)	16,3	17,0		17,3			Se requiere un crecimiento mucho más rápido para cumplir los objetivos climáticos a largo plazo
	Intensidad de la energía primaria (la energía utilizada por unidad de PIB) (%)		5,2		5,0			Si bien mejoró un 2,2 % anual, sigue estando por debajo del 2,7 % anual necesario para alcanzar la meta 7.3.
	Flujos financieros internacionales a los países en desarrollo destinados a la energía limpia y renovable (millones de dólares)	10.700		18.938	21.400			Los proyectos hidroeléctricos recibieron el 46 % de los flujos de 2017, mientras que los proyectos solares recibieron el 19 %, los eólicos el 7 % y los geotérmicos el 6 %.

Tabla 7

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Tasa de crecimiento del PIB real mundial per cápita (%)				2,0		La tasa de los países menos adelantados fue del 4,5 % en 2018, porcentaje inferior a la tasa de crecimiento del 7 % fijada como objetivo en la Agenda 2030. La pandemia está abocando al mundo a la peor crisis económica global desde la Gran Depresión.
	Proporción de trabajadores pertenecían al sector informal (%)		61,0				Debido al desempleo y el subempleo ocasionados por la crisis actual, unos 1.600 millones de trabajadores de la economía informal, la mitad de la fuerza de trabajo mundial, se ha visto afectada de manera significativa. A escala global, se estima que los ingresos de los trabajadores del sector informal caerán un 60% en los primeros meses de la crisis
	Brecha salarial de género ponderada por factores (%)			19,0			
	Tasa de desempleo (%)			5,0			
	Proporción de jóvenes que ni trabajaban ni estudiaban o reciben formación (%)			22,0			Esta cifra apenas ha oscilado desde 2005
	Fondos destinados a la asistencia al comercio, sobre la base de los precios actuales (millones de dólares)				58.000		Los países de ingresos bajos y medianos recibieron el 37,5 % de la asistencia al comercio, seguidos de los países menos adelantados (un 36,8 %)

Tabla 8

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	2010	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Tasa de crecimiento interanual del valor añadido en la industria manufacturera (%)						1,5	La más lenta desde 2012, debido principalmente a la influencia de las tensiones arancelarias y comerciales que afectaron a todas las regiones
	Proporción del PIB de los países menos adelantados correspondiente al sector manufacturero (%)	10,0					12,4	La tasa de crecimiento es demasiado lenta para alcanzar la meta de duplicar la proporción del PIB que representa la industria para 2030
	Proporción de trabajadores empleados en actividades manufactureras (%)						14,0	Esta cifra que no ha cambiado mucho desde 2000
	Emissions mundiales de dióxido de carbono procedentes de combustibles (millones de toneladas)				32.800			La intensidad de las emisiones mundiales de dióxido de carbono ha disminuido casi una cuarta parte desde 2000. Esta tendencia también se observaba a partir de 2010 en el sector manufacturero, donde, a escala mundial, la intensidad decreció a una tasa media anual del 3 % hasta 2017.
	Inversión en investigación y desarrollo como proporción del PIB (%)		1,7					En 2000 fue del 1,5%. En regiones en desarrollo no llega ni siquiera al 1%
	Número de investigadores por millón de habitantes	1.018			1.198			3.707 en Europa y América del Norte y sólo 99 en África Subsahariana. Las mujeres únicamente representaban el 30 % de los investigadores mundiales.
	Proporción de la población que vive en una zona cubierta por una red móvil 2G o superior (%)						96,5	

Tabla 9

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Proporción de la población con menor nivel de riqueza que vio crecer sus ingresos (%)			40,0			Para el período 2012-2017. En todos los países que disponían de datos, el 40 % de la población con niveles inferiores de riqueza representaba menos del 25 % del total de los ingresos o del consumo, mientras que el 10 % de la población con el nivel más elevado representaba al menos el 20 % de los ingresos
	Personas que han dicho haber sido discriminada personalmente al menos por uno de los motivos de discriminación que prohíbe el derecho internacional de los derechos humanos (por cada 5 personas)					1,0	
	Proporción de países que contaban con una amplia gama de medidas políticas para facilitar la migración y la circulación de las personas de manera ordenada, segura, regular y responsable (%)					54,0	De 111 países que disponían de datos
	Proporción de productos exportados por los países menos adelantados que disponían de acceso libre de impuestos a los mercados internacionales (%)			66,0	67,4		
	Proporción de productos exportados por las regiones en desarrollo que disponían de acceso libre de impuestos a los mercados internacionales (%)			51,1	52,1		
	Proporción de productos exportados por los pequeños Estados insulares en desarrollo que disponían de acceso libre de impuestos a los mercados internacionales (%)			65,4	66,5		

Tabla 10

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Proporción de habitantes de la población urbana que vive en barrios marginales (%)	23,0				24,0		
	Acceso a un transporte público adecuado, fiable y seguro por parte de la población urbana (%)					50,0		A menos de 500 metros de distancia a pie desde la vivienda a un sistema de transporte de baja capacidad (como una parada de autobús) y menos de 1.000 metros de distancia a un sistema de transporte de elevada capacidad (como una terminal de ferrocarril o de transbordadores)
	Proporción de terreno dedicado a calles y espacios abiertos (%)					16,0		De este porcentaje, las calles ocupaban casi tres veces más terreno urbano que los espacios públicos abiertos, como los parques y los paseos fluviales
	Porcentaje de la población que puede acceder a espacios públicos abiertos en un radio de 400 metros de distancia a pie a lo largo de una red de calles (%)					46,7		

Tabla 11

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	2010	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Países que informaron de que contaban al menos con un instrumento de política nacional de fomento del consumo y la producción sostenibles en sus iniciativas para aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles						107	
	Consumo interno de material (toneladas per cápita)	10,8			11,7			El consumo interno de material per cápita en Europa y América del Norte sigue estando un 40 % por encima del promedio mundial, lo que pone de manifiesto la necesidad de mejorar la eficiencia de los recursos y las prácticas para reducir el consumo en el futuro
	Huella material (millones de toneladas métricas)	73.200			85.900			Supone un aumento del 17,4 % desde 2010 y del 66,5 % desde 2000. La dependencia del mundo de los recursos naturales continuó acelerándose en las dos últimas décadas
	Países que han ratificado el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono					198		El volumen general de sustancias que agotan la capa de ozono en la atmósfera ha disminuido en las dos últimas décadas y volverá, según las predicciones, a los valores de 1980 en la década de 2030 en lo que respecta al ozono de la latitud media del hemisferio norte
	Generación de desechos electrónicos (kg/per capita)	5,3					7,3	
	Reciclaje de desechos electrónicos (kg/per capita)	0,8					1,3	
	Subvenciones mundiales a los combustibles fósiles (millones de dólares)				400.000			La persistencia de esas subvenciones, equivalentes a más del doble de los subsidios estimados para energías renovables, complica en gran medida la tarea de lograr que las emisiones mundiales de dióxido de carbono alcancen su punto máximo lo antes posible

Tabla 12

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Países que declararon tener una estrategia nacional de reducción del riesgo de desastres acorde en diverso grado con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030					85		En 2018, 55 países informaron de que al menos algunos de sus gobiernos locales contaban con una estrategia local de reducción del riesgo de desastres encaminada a contribuir al desarrollo sostenible y mejorar el bienestar socioeconómico y la resiliencia ambiental, centrándose en la erradicación de la pobreza, la resiliencia urbana y la adaptación al cambio climático
	Partes que han notificado su 1 ^a contribución determinada a nivel nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático					186	185 países más la Unión Europea	
	Países en desarrollo que han emprendido actividades para formular y aplicar planes nacionales de adaptación				91	120	Los planes ayudarán a los países a alcanzar el objetivo mundial de adaptación previsto en el Acuerdo de París	
	Incremento de la financiación climática mundial respecto del año anterior (millones de dólares)	584.000		681.000				El elevado volumen de nuevas inversiones privadas en energía renovable explica el fuerte crecimiento y representa el mayor segmento del total mundial. Estas corrientes financieras, que sin duda son considerables, son relativamente pequeñas cuando se comparan con la escala de la inversión anual necesaria para hacer la transición hacia las bajas emisiones de carbono y la resiliencia climática. Además, las inversiones en actividades climáticas registradas en todos los sectores siguen siendo inferiores a las relacionadas con los combustibles fósiles tan solo en el sector de la energía (781.000 millones de dólares en 2016).

Tabla 13

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 14	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Nota
	Proporción de la población piscícola que se encuentra dentro de niveles biológicamente sostenibles (%)	66,6		65,8				En 1974 era del 90%
	Aguas bajo jurisdicción nacional (hasta 200 millas náuticas desde la costa) estaban cubiertos por zonas protegidas (millones de km ²)				24			Más del doble de extensión desde 2010
	Número de partes en el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada				58	66		Primer acuerdo internacional vinculante expresamente centrado en esas modalidades de pesca

Tabla 14

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 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	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Nota
	Proporción de la superficie forestal respecto de la superficie terrestre total (%)					31,2		En 2000 era del 31,9%, lo que representa una pérdida neta de casi 100 millones de hectáreas de bosque en el mundo. A pesar de la pérdida general, los datos de 2017 mostraban que la proporción de bosque en zonas protegidas y bajo planes de ordenación a largo plazo, así como de superficie forestal certificada, aumentó o se mantuvo estable a nivel mundial y en la mayoría de las regiones del mundo
	Países que se han comprometido a fijarse metas voluntarias para neutralizar la degradación de las tierras				123			En 60 países, los gobiernos ya habían hecho sus metas de manera oficial
	Índice de la Lista Roja	0,75				0,73		Mide el riesgo de extinción y en el que un valor de 1 indica que no hay amenaza de extinción y un valor de 0 señala que todas las especies se han extinguido. En 1990 era de 0,82
	Países que han ratificado el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica				69	122		
	Proporción de partes informantes que están en vías de alcanzar sus metas nacionales de diversidad biológica, según los informes nacionales presentados en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (%)					33		Aproximadamente la mitad de las partes habían progresado hacia sus metas, pero no a un ritmo que les permita cumplir sus objetivos

Tabla 15

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 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	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Tasa mundial de homicidios (por cada 100.000 personas)	5,9		5,8			En 2000 era de 6,8%
	Proporción de niños de entre 1 y 14 años habían sido objeto de algún tipo de agresión psicológica o castigo corporal en el hogar el mes anterior (%)				80		En 69 países (la mayoría de ellos de ingresos bajos y medianos)
	Proporción de mujeres de 18 a 29 años que declararon haber sido objeto de violencia sexual en la infancia (%)				5		En poco más de 1 de cada 4 países con datos comparables entre 2012 y 2019 (45 países)
	Proporción de reclusos detenidos sin haber sido condenados por un delito (%)	31	31	31			Misma proporción que en 2005
	Probabilidad de soborno al acceder a servicios públicos en países de altos ingresos (%)				3,7		
	Probabilidad de soborno al acceder a servicios públicos en países de bajos ingresos (%)				22,3		
	Proporción del nacimiento de niños no registrados oficialmente (%)				25		Para el período 2010-2019. Nótese que mediante la implantación del registro de nacimientos junto con la expedición de documentos acreditativos de la identidad jurídica se puede proteger los derechos de los niños y permitir el acceso universal a la justicia y los servicios sociales
	Asesinatos de defensores de los derechos humanos, periodistas y sindicalistas			476	357		
	Número de países que disponen de legislación y políticas vinculantes que otorgan a las personas el derecho a acceder a la información en poder de las autoridades (derecho a la información)				127		

Tabla 16

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

ODS 17	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	2015	2016	2017	2018	2019	Nota
	Flujos netos de AOD (millones de dólares)				147.000		Nivel similar a 2018, hubo un aumento de la proporción destinada a los países más necesitados. La AOD bilateral a los países menos adelantados aumentó un 3 % en valores reales respecto a 2018, y la destinada a África creció un 1 %, pero la asistencia humanitaria cayó un 3 %.
	Inversión extranjera directa (IED) (billones de dólares)			1,5	1,3		Según las proyecciones, la pandemia puede hacer que la IED se contraiga entre un 30 % y un 40 % en el período
	Corrientes de remesas a los países de ingresos bajos y medianos (millones de dólares)				554.000		Esta cifra que triplica la asistencia oficial desde mediados de la década de 1990. Según las estimaciones, en 2019 las remesas superaron las corrientes de IED hacia los países de ingresos bajos y medianos. Con arreglo a las proyecciones, las remesas destinadas a países de ingresos bajos y medianos disminuirán a 445.000
	Proporción del PIB que representan los ingresos públicos (%)				30		Como promedio, el volumen total de carga impositiva (ingresos en forma de impuestos) representaba el 25 % del PIB en las economías avanzadas y el 17 % del PIB en los mercados emergentes y las economías en desarrollo. La proporción media general del gasto público financiado por impuestos estaba en torno al 65 % en las economías avanzadas y el 60 % en las economías de los mercados
	Proporción de la población mundial está ahora conectada en línea (%)				53,6		20 % en Oceanía (excluidas Australia y Nueva Zelanda) y el 26 % en África Subsahariana hasta el 84 % en Europa y América del Norte y el 87 % en Australia y Nueva Zelanda.
	Suscripciones a la banda ancha fija (por cada 100 habitantes)				15		Fluctuando entre el 33,6 % en los países desarrollados y solo el 11,2 % en los países en desarrollo. Desde la perspectiva sanitaria, económica y social, los países en desarrollo (lo y su población) están pagando muy cara esta
	AOD destinado a creación de capacidad y planificación nacional (% de la ayuda total a signada a sectores)			14			Este porcentaje que se ha mantenido estable desde 2010. Los principales sectores que recibieron asistencia fueron la administración pública, la energía y las finanzas
	Aranceles ponderados con arreglo al comercio exterior (%)		2,2	2,1			
	Parte del comercio mundial de mercancías correspondiente a las exportaciones de los países menos adelantados (%)				1		La proporción de las exportaciones mundiales de servicios correspondiente a las regiones en desarrollo se ha mantenido sin fluctuaciones en los últimos años y ascendía a finales de 2018 a un 30 %
	Países que cuentan con legislación nacional en materia de estadística que se ajustaba a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas				111	132	
	Países que han comunicado que han implantado un plan nacional de estadística				129	141	
	Asistencia de donantes multilaterales y bilaterales para todas las esferas de la estadística (millones de dólares)	623	689				
	Países que tenían datos de registro de nacimientos completos como mínimo en un 90 %				147		Para el período 2014-2018
	Países que tenían datos de registro de defunciones completos como mínimo en un 75 %				153		Para el período 2014-2018

Tabla 17

Fuente: extraído y adaptado de ONU (2020) [E/2020/57].

Decisions taken by States with authoritarian governments: economic basis and perspectives on SDG 16

Armando ALVARES-GARCIA JÚNIOR
armando.alvares@unir.net
Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho
(Spain)
Orcid: 00226-2542-5950-978X
Research ID: P-6924-2015

Decisiones tomadas por Estados con Gobiernos autoritarios: fundamento económico y perspectivas sobre el ODS 16

Abstract/Resumen

- 1. Introduction. Rule of law and human rights from an economic perspective**
- 2. The economics of decision-making: 1. disjunctions; 2. opportunity cost;
3. decision rationality and marginal changes; 4. incentives**
- 3. SDG 16 and its main areas (peace, justice, and strong institutions). Tentative
proposal of perspectives**
- 4. Conclusions**
- 5. References**

Decisions taken by States with authoritarian governments: economic basis and perspectives on SDG 16

Armando ALVARES-GARCIA JÚNIOR
armando.alvares@unir.net
Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho
(Spain)
Orcid: 00226-2542-5950-978X
Research ID: P-6924-2015

Decisiones tomadas por Estados con Gobiernos autoritarios: fundamento económico y perspectivas sobre el ODS 16

Cite as/citar como:

Alvares-Garcia Júnior A (2022). Decisions taken by States with authoritarian governments: economic basis and perspectives on SDG 16. Iberoamerican Journal of Development Studies 11(2):226-254.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.687

Abstract

This article initially analyses the theoretical possibility that the terms «rule of law» and «human rights» in the Treaty on European Union (TEU) can be analysed from the perspective of the Economic Analysis of Law (EAL). It then focuses on the economic principles underlying decision-making to appreciate, under that perspective, the choices made by States, both at the national and international level (which could also include the commitment to the SDGs). From there, the study is oriented more towards SDG 16 proposing, summarily, to denominate with the terms «horizontal» and «vertical» two different basic perceptions on its three main areas (peace, justice, and strong institutions) and tentatively uncovering their possible impacts on the rule of law and the rights and freedoms of specific groups (e.g., LGBTQIA+ community, immigrants, refugees, etc.). It is suggested that, while the «horizontal perception» presents a socially inclusive role, the «vertical perception» tends to be more exclusionary. Seeking congruence with the above, it is also suggested that a biased perception of SDG 16 (associated with the «vertical» vision) could help authoritarian States in the exaltation of their nationalism, without forgetting that international public order, often wielded as an expression of national sovereignty, can serve as a «defensive shield» against alleged «attempts to alter» the fundamental values of the State and of the Christian roots of their societies. Simultaneously, observation of everyday political life seems to suggest that public order can be altered to the liking of populist political parties. The result seems to reveal a growing dichotomy between values (European vs. national), public orders (European, albeit incipient vs. international and domestic), and types of democracy (liberal vs. illiberal). As incidental and illustrative examples, the authoritarian drifts in Hungary and Poland are included in the study.

Keywords: human rights, rule of law, SDG 16, economic principles, European Union.

Resumen

En este artículo se analiza, inicialmente, la posibilidad teórica de que las expresiones «Estado de derecho» y «derechos humanos», contempladas en el Tratado de la Unión Europea, puedan ser analizadas bajo la perspectiva del análisis económico del derecho. A continuación, se centra en los principios económicos que subyacen a la toma de decisiones para apreciar, bajo esa perspectiva, las elecciones realizadas por los Estados, tanto a nivel nacional como internacional (lo que podría incluir también el compromiso con relación a los ODS). A partir de ahí, el estudio se orienta más hacia el ODS 16, proponiendo este investigador, sumariamente, denominar con los términos «horizontal» y «vertical» dos diferentes percepciones básicas sobre sus tres áreas principales (paz, justicia e instituciones fuertes) y descorriendo, de forma tentativa, sobre sus posibles impactos en el ámbito del Estado de derecho y de los derechos y libertades de grupos específicos (v. g., comunidad LGBTQIA+, inmigrantes, refugiados, etc.). Se sugiere que, mientras que, en la «percepción horizontal», se presenta un rol socialmente inclusivo, la «percepción vertical» tiende a ser más excluyente. Buscando su congruencia con lo anterior, se sugiere también que una percepción sesgada del ODS 16 (asociada a la visión «vertical») podría coadyuvar a los Estados autoritarios en la exaltación de su nacionalismo, sin olvidar que el orden público internacional, muchas veces esgrimido como expresión de la soberanía nacional, puede cumplir la función de «escudo defensivo», frente a supuestas «tentativas de alteración» de los valores fundamentales del Estado y de las raíces cristianas de sus sociedades. Simultáneamente, la observación de la cotidianidad política parece sugerir que el orden público puede alterarse al gusto de los partidos políticos populistas. El resultado parece revelar una creciente dicotomía entre valores (europeos vs. nacionales), órdenes públicos (europeo, aunque incipiente vs. internacional y doméstico) y tipos de democracia (liberal vs. antiliberal). Como ejemplos incidentales e ilustrativos, se incluye en el estudio las derivas autoritarias de Hungría y Polonia.

Palabras clave: derechos humanos, Estado de derecho, ODS 16, principios económicos, Unión Europea

- 1 «The European Rule of Law mechanism establishes an annual dialogue process between the Commission, the Council and the European Parliament together with Member States, national parliaments, civil society and other stakeholders on the rule of law». According to the European Commission, the Rule of Law Report is the basis for this new process (see https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-of-law/rule-of-law-mechanism_en). One of its key objectives is to foster inter-institutional cooperation, with the contribution of all EU institutions. The Commission's assessment of infringements considers relevant information, such as reports of the European Court of Auditors, findings of relevant international organizations and decisions of the Court of Justice of the European Union (CJEU). Under this mechanism, the Member State concerned is given the opportunity to state its reasons before a decision is taken. In the case of Poland, in October 2021, the Constitutional Tribunal has declared that several articles of the EU treaties are unconstitutional in the country. More than that, the Court has aligned itself to the position of Polish Prime Minister Mateusz Morawiecki of the ultraconservative Law and Justice (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) formation and has stated that Polish law takes precedence over European law and that its national courts are not obliged to abide by the rulings of the CJEU. The ruling places Poland on the brink of legal rupture with the EU, by colliding head-on with the basic principle of the primacy of EU law over the national law of its Member States. At the end of the procedure laid down in the regulation, the Commission would propose the measures to protect the EU budget, while the Council would subsequently adopt them by qualified majority. In this area, consideration should also be given to the existence of an annual report by the European Commission on the rule of law (this report examines vulnerabilities in the rule of law). The Rule of Law Report and the preparatory work with the Member States take place annually in the context of the mechanism and serve as a basis

1

Introduction. Rule of law and human rights from an economic perspective

The rule of law, generally understood as a form of organization of the life of a society, in which the authorities governing it are limited by the existence of a legal framework and their decisions subordinated to and regulated by law and oriented towards respect for human rights and fundamental freedoms, is provided for as one of the fundamental values of the European Union (EU), specifically in the Treaty on European Union (TEU) (Preamble, Art. 2, Art. 21.1 and 21.2).

It is a prerequisite for the protection of all other fundamental values (Nowak-Far 2021), such as democracy and fundamental rights, and is essential for the application of EU law, which associates it with effective judicial protection by an independent judicial system. In turn, human rights are included in its preamble, Article 2 (fundamental values), Article 3.5 (EU relations with the rest of the world), Article 6.2 (accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), and Article 21.1 and 21.2, b) (relating to the general provisions of its external action).

Human rights differ from fundamental rights. The former is universal and inherent to all human beings, and they are usually enshrined in international legal instruments. Their recognition in the national legal system, at the constitutional level, makes them fundamental rights and may vary from country to country. However, the EU has its own Charter of Fundamental Rights, dated December 7, 2000 (adopted in December 2007), which has the same legal value as its treaties (TEU, Art. 6.1), as well as the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Both are part of EU law as general principles (Kurban 2021).

Although relevant, this author fears that the terms «rule of law», «human rights», and «fundamental rights» do not, on their own, allow the direct application of the methodology of the Economic Analysis of Law (EAL). In his view, their normative and political contextualization would be necessary (in a similar vein, Dagan & Kreitner 2021). In the different provisions in which these terms are inserted, a clear collective option for social stability, democracy and respect for human dignity can be observed.

The application of the economic principles underlying this type of analysis reveals, on the one hand, that the effects resulting from the above-mentioned provisions are aimed at establishing conceptual and regulatory homogenization and inter- and supra-State cohesion among the Member States (Piatkowski 2021). However, it also reveals, on the other hand, an exaggerated confidence in the commitment of these States to the achievement of such objectives.

In fact, the possibility of applying sanctions to non-compliant countries is out of context, does not exist, or was developed at a later stage.

The application of the economic principles underlying this type of analysis reveals, on the one hand, that the effects resulting from the above-mentioned provisions aim at the establishment of a conceptual and normative homogenization and inter- and supra-State cohesion among the Member States (Piatkowski 2021). However, it also reveals, on the other hand, an exaggerated confidence in the commitment of these States to the pursuit of such objectives. In fact, the possibility of applying sanctions to countries that fail to comply is either out of context, does not exist or was developed at a later stage.

The prediction of the effects generated by the regulatory provisions where the terms are included points to what in economics is known as «lack of efficiency». This occurs because EU regulatory instruments do not present rapid and adequate mechanisms to counteract contrary and unilateral behaviours adopted by Member States (traditionally known by the expression «positive EAL approach») and, even if there were, they would be too slow or presumably paralyzed by the policy (known as «normative EAL approach»).

Thus, for example, the real consequences of the deterioration of the rule of law or violations of human or fundamental rights were already foreseeable from the very conception of the TEU, a situation that has not particularly improved with the Treaty of Lisbon. The institutional-level economic costs related to that cover consultation and constructive dialogue, the procedure that could culminate in the application of sanctions (a mechanism developed only in 2014), the transfer of EU funds and aid to enable the «rogue» State to deal with specific situations or to alleviate the adoption of national measures contrary to the provisions of the treaty, and the conditionality provided for in Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of December 16, 2020, on a general conditionality regime for the protection of the Union's budget, applicable as from January 1, 2021, and whose mechanism, of a subsidiary nature —that is to say, any measures adopted within its framework would only be considered when other procedures provided for in EU law do not allow its budget to be protected more effectively—, would allow the EU to suspend, reduce or restrict access to its funding in proportion to the nature, gravity and extent of the infringements committed.¹ It is interesting to note that economic pressure was also present in the decision of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in its decision of October 27, 2021 (imposition of a fine of one million euros per day on Poland —to be paid in favour of the European Commission—for violating the independence of its judiciary). In this case, the reason was Poland's failure to halt the activities carried out by

for discussions in the EU, as well as to prevent problems from arising or existing ones from becoming more acute. Identifying challenges as early as possible and with the mutual support of the Commission, other Member States and stakeholders, including the Council of Europe and the Venice Commission (advisory body to the Council of Europe that provides legal advice on constitutional issues that promote full respect for fundamental rights among its Member States), could help Member States find solutions to safeguard and protect the rule of law. The first annual report was one of the main initiatives of the Commission's 2020 Work Program and has pointed to the deterioration of judicial independence and information pluralism in Poland and Hungary. In these countries, the extraordinary powers assumed by the executive branch to deal with the pandemic have raised concerns in the EU. In Hungary, for example, the state of emergency had no time limit and some criminal provisions adopted to punish alleged misinformation might not be adequate. In Poland, in turn, the forced transfer of judges has been carried out to prevent them from adjudicating certain cases (in violation of the principles of the irremovability of judges, who cannot be removed from their cases without justified legal grounds, and of judicial independence and neutrality), and attempts have even been made to hold presidential elections without a real campaign. Poland and Hungary are among the few EU countries whose plans for recovery from the economic crisis generated by the pandemic have not been approved by the European Commission (as of the date of submission of this paper), which requires, to release resources, specific milestones involving both respect for the rule of law and reforms of the judicial system. The conditionality mechanism ensures that European funds are not transferred to countries that do not respect the rule of law (such as Poland and Hungary). Although both countries accepted it on December 10, 2020, they appealed to the CJEU in March 2021 for a ruling on its validity and applicability. Until the (possibly confirmatory)

judicial pronouncement, the European Commission has chosen to respect the pact of non-application of the mechanism that the governments of these two countries reached with the other European leaders. The European Parliament, however, accused the European Commission of inaction and started to put pressure on it (including a lawsuit before the CJEU on October 29, 2021). In turn, the European Commission, apart from initiating proceedings to require the Polish Government to abolish the Disciplinary Chamber of its Supreme Court, approved at the end of 2019, as it did not provide the necessary guarantees to protect its members from political control, was also demanding the CJEU to apply sanctions for the Polish Government's failure to abide by the interim measures imposed on it on July 14, 2021, for the same reason. In fact, one day after the CJEU's pronouncement (*i.e.*, on July 15), the Polish Constitutional Tribunal decreed the incompatibility of the imposition of this type of precautionary measures with the country's Constitution. In view of the failure to comply with the judgment, the Commission has sent a formal letter to the Polish Government urging it to comply with the judgment and giving it two months to reply to the letter (after which a negative reply would allow it to ask the CJEU to impose sanctions).

Another infringement procedure opened against Poland concerns its central government's efforts to have more than a hundred municipalities declare their territories, services, and workplaces «LGBTQIA+ ideology-free zones» (considering the rights of this group to be a social threat). Based on Article 2 of the TEU, the Commission sent a letter to a group of regional authorities in the country (as the managers responsible for the funds), urging them to change their position and to respect the fundamental rights of this group under threat of suspension of payments under the REACT-EU programs (recovery aid for cohesion and the territories of Europe). The conditionality mechanism, according to the Polish and Hungarian governments, is one of «political evaluation», which they do not admit. In their application to the

the disciplinary chamber of its Supreme Court, which could have caused «serious and irreparable damage» to the independence of judges (the CJEU had already requested, as a precautionary measure, in July 2021, the provisional suspension of this body, until a final ruling on the case). The disciplinary body had the power to sanction judges who, for example, applied the primacy of European law or referred questions to the CJEU for preliminary rulings. In practice, it functioned as a system of political control of the content of judicial decisions, which could cause irreparable damage to the legal system and the values on which the EU is based (particularly the rule of law), as well as to the rights conferred on individuals.

Following the line of the liberal economic currents coming from the Chicago School, it should be noted that, under the perspective of allocative efficiency (especially Pareto efficiency), the provisions of the TEU would reach their optimal function (Pareto optimum) if a change in their wording could improve the situation of all Member States without harming any of them (Biró & Gudmundsson 2021). In turn, according to the Kaldor-Hicks efficiency, this would increase when the participants who reached a better situation assign an adequate compensation to those who worsened their previous situation, in order to prevent everyone from ending up worse off than before (Medema 2021). This would correspond to the granting, by Member States, of benefits of different orders to worse-off States (NextGeneration).

The allocation of rights is the most common in terms of economic efficiency. Optimization is always sought, which, at the EU level, is arguably associated with the Welfare State. Economically, efficiency is achieved by using as few resources as possible. Pareto efficiency and Kaldor-Hicks efficiency tend to be the most commonly used. Both seek to promote the most efficient redistribution possible. The initial allocation of rights has an impact on their subsequent distribution. If all Member States were initially endowed with «X» number of resources/rights and not «X-10», they could have the propensity to acquire them without excessive transaction costs. However, as redistribution depends on normative taxation, transactions are necessary and often hard.

The Paretian criterion does not allow change if it implies a worse position for at least one party. However, the Kaldor-Hicks criterion allows change even if it leads to situational worsening for, at least, one of the participants, as long as the total gains outweigh the total losses and the possibility of reallocating resources from some (the most favoured) to others (the least favoured) is considered. This could be illustrated, at the EU level, with the energy transaction or the enshrinement of the rule of law.²

In the unlikely event that the three terms («rule of law», «human rights», and «fundamental rights») are excluded from the EU's normative instruments or that they are redrafted soon, it

would be necessary to ask whether, in the first case, their inclusion would have benefited some countries and disadvantaged others and, in the second case, whether the benefiting States can compensate the disadvantaged States. The answer to both situations would depend, in the first instance, on the analysis of transaction costs developed in accordance with the Coase theorem, according to which costless bargaining over the allocation of resources would express the efficiency of a transaction, leading to the absence of the need for normative production for this purpose (Markovits 2021).

However, transactional costs have always existed in the different stages of shaping and development of the EU or conception and elaboration of its original or derived law, since these can be, according to the most recent vision of the field, not only of an economic nature, but also of a political or social nature. The tug-of-war whose result is the various EU legal instruments is part of politics, which is characterized by a «give and take» throughout the process. Moreover, the eventual lack of normative production during these negotiations would be explained by the fact that the parties are not private individuals subject to civil liability rules, but sovereign States responsible for their own rules of coexistence and internal and external orientation.

It is impossible to make a proper assessment and quantify monetarily whether the demand for respect for the rule of law, human rights and fundamental rights has caused economic damage to some States. One can imagine that it has, given the fact that most communist countries, including those in Europe at the time of the Iron Curtain, employed to a greater or lesser degree the forced labour of political and ideological dissidents in several of their public constructions. It could also have generated prejudice to certain politically connected groups that benefited from an authoritarian situation in certain countries prior to accession to the EU and its set of norms, principles, and values.

As these data are not usually official anywhere and their research is risky and difficult to carry out, we would start from the premise that the presence of the three terms in the TEU would benefit all States equally, by improving the living conditions of their respective populations. Thus, neither would some States benefit to the detriment of others (Pareto), nor would it be possible to compensate a state for the damage caused by its obligation to respect the rule of law, human rights, and fundamental rights (Kaldor-Hicks).

In this area, externalities, typical of economic analysis and represented by the presence of a decision-making variable of an agent that negatively affects the others, would only occur in a unidirectional sense, that is, of a «rebel» State (such as Hungary or Poland), in relation to the other members of the EU, since, in the opposite direction, decisions follow specific procedures that are

CJEU, they have also criticized both the vagueness of the definition of what would constitute a «violation of the rule of law» and the «legal uncertainty» that this violation would entail. Another criticism (increasingly common on the part of both governments, especially the Polish one) would be the probable overreach of the European institutions in their functions (including the lack of provision in the framework treaties of competences that they consider belonging to the State). The mechanism, approved in December 2020, requires a qualified majority for funds to be denied or reduced. Contrary to the procedure of Article 7 TEU (commonly known as «nuclear button»), the conditionality mechanism does not identify the infringements eventually committed by the Member State (moreover, the violation of the rule of law, by itself, is not sufficient to deflagrate the mechanism, since its activation would occur insofar as it affects the execution of the EU budget). The idea of greater agility of reaction would be useful for the EU. In fact, one of the major difficulties for the application of the Article 7 procedure is the requirement of a 4/5 majority of its members to establish the existence of a «clear risk of a serious violation» by a Member State of the fundamental values of the EU, on the one hand, and unanimity of the Council for the application of the sanction of withdrawal of a State's voting rights in the European Council (provided that it is established that the violation of these values constitutes a «serious and persistent» reality and not just a mere «risk»), on the other hand. Prior to the application of a possible sanction, the State party may present its arguments (and «recommendations» could be addressed to it). It would also periodically check whether the reasons that led to the finding of a violation of fundamental values are still valid. The Council may decide, by qualified majority, to suspend certain rights deriving from the application of the EU Treaties to the State Party. On the other hand, it may also decide to amend or revoke the sanctioning measures, if they are adopted by qualified majority.

- 2 Although not exactly the case, a rough idea could be provided, at the European level, with the benefits that the EU provides to the six Balkan countries—Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, and Serbia—in their transaction to join the EU.
- 3 In general terms, it could be mentioned that, according to Roger Myerson and Mark Satterthwaite, efficiency is not possible if the parties to a transaction conceal their honest assessments of the object of the negotiation (there should be no pressure for one party to take losses to the detriment of the other). In direct negotiation, each party assumes the duty to inform the others of its own valuation of the subject matter of the transaction and all, duly informed, decide whether the transaction should be carried out; for example, «A» (represented by all the Member States respecting the fundamental principles and values of the EU) has an expectation of gain corresponding to the «expected payment» to be made by the other party (e.g., the implementation of credible structural reforms, the scrupulous observance of the fundamental values of the EU, the compliance with the decisions handed down by the CJEU, etc.). From this gain is subtracted the estimated loss for extending to the party the object of the transaction (e.g., financing, or investments). For «B» (the negotiating State Party), the expected gain corresponds to obtaining the object of the transaction (e.g., financing, or investments) minus the payment that «A» expects (e.g., credible structural reforms, scrupulous observance of the fundamental values of the EU, compliance with the decisions handed down by the CJEU, etc.). The fundamental requirements for such a transaction would be:
- a) the estimation of obtaining a gain (if nothing is expected, there would be no initial incentive to participate in the transaction);
 - b) the existence of a minimum equilibrium between the parties;
 - c) the compatibility between the incentives, and
 - d) the efficiency of the transaction (the performance of the benefit should be valued according to who best values or needs it).

duly regulated (Djajić & Stanivuković 2021). Although externalities may be positive or negative, unilateral decisions taken by Member States usually have a negative impact on the EU, as they generate instabilities.

The application of game theory, widely known in the field of international relations, having been reduced fundamentally in problems of asymmetry of information and incentives in the field (highly regarded, for example, in the field of EAL) thanks to the development of the Myerson-Satterthwaite theorem³ (Schwartz & Sepe 2021), points out that, in the face of the real difference of the States involved, the initial allocation, prior to the transaction, should be made. This means that Member States should make special concessions to countries before their adhesion to the EU (since, from then on, their inequality could remain partially masked by the legislative procedure and the adoption of common values, principles, and rules), or before each regulatory change (which would undermine the principle of equality between Member States). In both cases, this would correspond to an application of «legal and institutional varnish» on a structure that is deficient or even ill-suited to cope with the assumption of certain tasks. For this researcher, this has been a basic problem in Central and Eastern European countries that have failed to meet social demands by following common policies, such as migration. Of course, it is not feasible to grant a moratorium for certain States to respect human rights, to democratize or to present a reliable rule of law since, technically, these elements are prerequisites for EU membership.⁴

Considering that the EAL is not, naturally, the law itself, but a way of interpreting its norms and trying to make predictions about its consequences by means of a specific methodology, it seems to me unfair the idea put forward in certain academic circles according to which human and fundamental rights can be harmed, because both in the public and private sphere they are not legally negotiable. In other words, they are excluded from the transactions proper to this field and, moreover, they cannot be reached by any interpretation that undermines them.

2

The economics of decision-making: 1. disjunctions; 2. opportunity cost; 3. decision rationality and marginal changes; 4. incentives

Both in the successive enlargements of the European space and in the acceptance of the Sustainable Development Goals (SDGs) by the States, the application of certain basic principles of economics is possible. Their context is often realized in what is popularly

known as «cost-benefit». This economic notion consists of a development of four principles of the so-called economic subfield of decision-making: (1) disjunctions, (2) opportunity cost, (3) decisional rationality and marginal changes, and (4) incentives (Samuelson et al. 2021).

States are constantly faced with choices, such as whether, or not, to join the EU. The decision for one of the options, however, corresponds initially to what is known in economics as «opportunity cost analysis». In this case, the decision could involve both the renunciation of remaining outside the norms, principles, and values of that group of countries and the refusal to cede certain areas of its sovereign competence to its institutions. That could also happen at a time after accession: is it worth keeping the State as a member of the EU (Brexit and, perhaps, a future Polexit)?⁵

In the field of disjunctions, there is an important difference between decisions taken by individuals or by States. While, in the first case, they generally lead to an automatic renunciation (e.g., to buy or not to buy), in the second case, it is usual to enter a grey zone where an attempt is made, to a greater or lesser degree, to accommodate multiple desires, needs and objectives in a non-exclusive formula (e.g., abortion would be admissible under «X» conditions).

In recent years, especially since the assumption of international commitments with the Paris Agreement and the SDGs, both in 2015, the dilemma tends to intensify between protecting the environment and increasing income levels (e.g., the Białowieża forest in Poland) or the social inclusion of all individuals (Dalampira & Nastis 2020), and increasing public spending (the latter, of course, is neither politically correct nor legal). These dichotomies reach the political arena, which is often presented in a dichotomous way: preserving the environment versus industrial growth, and protecting all groups (LGBTQIA+ community, or Muslim immigrants) versus protecting the «national population».

One of the most important social trade-offs is between «efficiency» and «equity». The former refers to whether society can extract the maximum benefit from its resources (which are scarce, by definition). Figuratively speaking, if economic resources are a pie, efficiency would correspond to the size of each slice. Equity, on the other hand, means that the same society manages to distribute these benefits fairly among its members, *i.e.*, how it will share the pie among its different individuals (Barr 2020). When equity is promoted, efficiency decreases, so that, if the idea is to share the pie equally, it would be reducing the reward to the work of some individuals (e.g., native workers) and benefiting others (e.g., immigrants and refugees, or even lazy and «lazy» nationals). In countries with right-wing populist governments, the discourse focuses on the tiny portion that would be due to everyone, because of the excess demand for a reduced supply.

This is what the conditionality mechanism does by considering the States in terms of respect for the rule of law.

⁴ As was made clear at the European Summit in Brdo (Slovenia), on October 6, 2021. The accession offers for Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, and Serbia to join the EU necessarily goes through that, as France and the Netherlands usually insist.

⁵ In addition to the authoritarian drift undertaken by the PiS party, Poland's Constitutional Tribunal, aligning itself with the motion carried out by that party, ruled, in October 2021, that Polish law has primacy over European law and that the country's courts are not bound by the decisions of the CJEU, generating a possible legal disconnection of the country in relation to the EU.

The same is true of the SDGs. Whether due to diplomatic pressure, political tensions, social demands or the personal preferences of their leaders, an overwhelming majority of States have chosen to accept their goals and targets. They considered that it would be better to accept them than not to accept them and thus become part of the group of countries that consider the 2030 Agenda (Kim 2016).

The second economic principle, already mentioned, corresponds to the opportunity cost, *i.e.*, the costs and benefits between the options represented by the trade-offs, or, more simply, what the State gives up obtaining something (Spiller 2011). If a country adopts a unilateral position, it may find it difficult to harmonize with a different collective position, or it may even be rejected by other countries or by international public opinion, as in the case of the Israeli attack on the Palestinians.

The commitment to abide by the EU's fundamental rules, principles, and values (including the decisions of its courts, such as the CJEU or the European Court of Human Rights) implies not taking divergent measures. Even within the Eurozone, the State would have to give up its sovereign power to maintain or circulate its own currency or devalue its value.

The influence of political, economic, and social factors is enormous in the process of the State's evaluation of existing options; for example, if the Polish or Hungarian Government did not have the support of at least a significant part of their populations,⁶ they would hardly depreciate so openly fundamental EU values such as democracy, the rule of law or the human rights of certain groups. The same would be true of the SDGs, since the central idea of the States, at least officially, is to protect and improve the living conditions of their populations (Fonseca *et al.* 2020).⁷

The decision-making rationality of the State (as a collective entity) and marginal changes constitute the third principle. The State is supposed to act (or not to act) after careful reflection on the facts, trends and multiple national and international actors present at a specific time (Gwartney *et al.* 2021). As a result of this thoughtful reflection, the State would seek to maximize its benefits and achieve the greatest possible satisfaction of its interests. To this end, it usually takes decisions and makes small adjustments to an already established political plan (known in economics as «marginal changes»). Depending on the political, economic, and social situation, the marginal gain must exceed the marginal cost. If there is no gain, the State does not make the decision and, if there is a gain, it had better be much higher than the cost, if possible.

Following this line of argument, if a government considers that its international public order is worth defending against the (still incipient) European public order and considering the precariousness and/or complexity of application of the EU sanctioning mechanism,

6 Although eventually obtained thanks to subterfuge or hate speeches and fear of some political parties towards immigrants and refugees or contempt for LGBTQIA+ communities.

7 Of course, there is always the possibility that the situation can be twisted. Thus, for example, regarding Poland, there are various European criticisms concerning the territorial exclusion—in more than one hundred municipalities—of what they call «LGBTQIA+ ideology» («LGBTQIA+ ideology-free zones», as they call them in the country).

it is likely to hold its ground. Obviously, most decisions are not a simple choice between black and white, as there are many shades of grey. This is the most common circumstance in the life of society and the State.

If the Polish Government opts for the social exclusion of the LGBTQIA+ community (which is already happening) and decides to exalt the idea of traditional Catholic marriage (Demczuk 2021), the benefit of having, for example, the support of the Constitutional Tribunal and the more conservative wings of political parties and society would perhaps generate political gains for the Law and Justice Party, which in principle will remain in government until 2025.

However, if one were to add the deportations of Muslims, the «hot returns» of Iraqi refugees and the political control over the courts (repeated criticism of the European Commission), the marginal benefit, although apparently greater, would be less, because the more intense deterioration of the rule of law and the systematic violation of human rights would generate greater reactions from its EU partners, including Germany. In addition, the penalties eventually applied could be in the millions to the Polish treasury, not to mention the lack of access to EU structural funds.⁸ According to economics, actions make economic sense if their marginal benefit is greater than their marginal cost.

This same economic principle would apply to the SDGs. Although these commitments are political, not legal (Bain *et al.* 2019), their development is embodied in national and international legal norms. If at a given historical moment the commitment to social inclusion (*e.g.*) was a priority, marginal changes should point in that direction, not the other way around.

The last principle applied to decision making is that of incentives. An incentive is something that induces the State to act. It can be a reward or a punishment (not necessarily a legal or economic sanction); for example, if the criminalization of abortion for fetal malformation generates greater social rejection than the support of the Church and the more conservative wings of the party, perhaps the Government will reverse its decision or repeal the norm, or perhaps it will seek to achieve another objective that has a better chance of success. The same would happen if, on the contrary, this criminalization had social support, since the Government could try to take advantage of it to also criminalize homosexual relations or to prohibit equal marriage or marriage between foreigners and nationals. Supposedly, the more compulsory laws it produces, the more benefit and political gain the Government will have, but this is not always the case, since it would also increase the risk of popular discontent due to the excess of coercive rules, interpreted as restrictive of freedom.

Policy makers do not always consider how their measures affect incentives (Mankiw 2020). This often leads to undesirable out-

⁸ According to the European Commission, 60 % of public investment in Poland is covered by EU structural funds (more than EUR 150 billion between 2007 and 2020, to which must be added the disbursement of an additional EUR 70 billion planned until 2027).

comes. When, for example, regulations did not talk about equal marriages, people tended to relate more discreetly, away from public view. The benefit of privacy and security outweighed the cost of publicly hiding their relationship. The approval in many countries of equal marriage (or recognition as a domestic partnership) has generated a different behaviour in many homosexual couples: they began to expose themselves more publicly and less carefully, increasing the number of confrontations and aggressions suffered. Although the net number of people assaulted has decreased, the number of family conflicts related to this issue has increased, as these couples are now exposed to a higher probability of reactions contrary to their sexual choice.

This same rationing can be extended to many areas of public life. The advantages of EU membership and of taking advantage of the existence of a single internal market and common tariffs to reduce external competition are incentives for membership. If a Member State constantly needs European funds to cope with its problems, chronic or otherwise, these incentives should presumably lead to a logical behaviour of its rulers: support the EU and proclaim that the country needs «more Europe» (and not, «less Europe»), unless they can benefit from popular support without the risk of institutional sanctions.⁹

In the field of national politics, the question of incentives is present in every decision (Busygina & Filippov 2020): to support or reject this or that measure or law proposal, to move closer to or distance oneself from party «X» or «Y», to harden or nuance positions on this or that issue, to bet on the inclusion of immigrants or limit their participation in the public space, to adopt policies and measures to stimulate their greater integration into the labour market, etc. Something similar happens in the field of international politics: to approach or distance oneself from Russia or China; to support or not the accession of the Balkan countries to the EU; to share or not the values and principles of the EU; to seek or not new trade partners in other parts of the planet; to accept or reject in parliamentary seat the Principle of Agreement signed in 2019 between the EU and Mercosur; to adopt a more or less critical stance in relation to refugees, homosexuals, Muslims, etc. These movements of rapprochement or distancing, at different levels, reveal, at bottom, the existence of incentives or disincentives. The State (or, for example, the EU) will do so if it has incentives to do so; otherwise, it will not do so or will procrastinate its decision.

9 This has long been the case for political reasons (e.g., lack of political will to apply sanctions against the governments of Central and Eastern European countries), the EU's commitment to constructive dialogue and the inadequacy of sanction mechanisms, et cetera.

Taken together, the above principles are at the core of the cost-benefit assessment. Diligent weighing of political, economic, and social factors will lead to every governmental decision, action, or omission, including its acceptance of the 2015 SDGs.

3

SDG 16 and its main areas (peace, justice, and strong institutions) Tentative proposal of perspectives

Having provided the above information, this research focuses on SDG 16 («Promote just, peaceful and inclusive societies»). This goal concisely reveals three interconnected areas: «peace, justice and strong institutions». This researcher suggests two distinct terms to group two different perspectives related to the pursuit of peace and justice: «horizontal» and «vertical». The former could be associated with democratic countries (e.g., those in Western Europe), while the latter with countries with authoritarian drifts (e.g., Poland and Hungary).

In this research, the terms «horizontal» and «horizontality», coined by the author, refer fundamentally to the conception that peace and justice are on the same hierarchical level as sound institutions. In other words, the promotion of peace and justice would only be feasible if, simultaneously, the strengthening and consolidation of democratic, independent, and impartial national governance institutions were achieved. Thus, it could be said that peace, justice, and strong institutions would go hand in hand, so that the weakness or weakening of these institutions would concomitantly lead to the weakening of the political and legal process aimed at achieving peace and justice.

On the other hand, the terms «vertical» and «verticality» would essentially correspond to the conception that strong institutions, but not democratic, independent, and impartial —since their strength would derive directly from an authoritarian political power with the capacity to interfere— constitute a necessary precondition for peace and justice —according to the parameters or nuances established by the political power from which they derive (autocracies, and illiberal regimes)— to be viable.

If in the first case the achievement of peace and justice would only be feasible with the simultaneous strengthening of State institutions, in the second case this «strengthening» derived from an authoritarian and dominant political force would be prior (so that its strengthening and consolidation would become an extension arm of political power that, according to its own parameters, would open the possibility of pursuing the objectives of promoting peace and justice). It should be borne in mind that strong or solid institutions do not necessarily correspond to authoritarian institutions. Peace and justice cannot be conceived without the existence of strong institutions, but in the latter case these institutions would be contaminated by democratic scarcity and reduced independence and neutrality.

- 10 In the field of private international law, public policy is found, among other instruments, in the Inter-American Convention on General Standards of Private International Law (Arts. 5 to 8), the Bustamante Code (Arts. 4 and 5), and in many other conventions. It is important to note that constitutional precepts are considered international public policy, *i.e.*, they contain a set of principles of public or private law considered fundamental for the organization and functioning of the State. States whose governments restrict individual freedom often reform their constitutional rules and produce many mandatory rules of infra-constitutional rank (which would affect, above all, the national public order). At the EU level, the rule of law is the prerequisite for the protection of all its fundamental values, as well as for protecting the rights and duties enshrined in international law and in the EU's own treaties or in the EU's treaties with third countries or groups of countries. However, the rule of law can promote both the European public order and the international public order of its Member States, depending on the emphasis given to it. Conservative governments can rely on international public order through constitutional reforms to prioritize what they consider to be the fundamental and inalienable values and principles of their States, in line with the collective interests and very existence of their societies. The international public order is presented as a defensive shield of the moral, social, and legal order of the forum against «external interference» and «undesirable attempts at flexibilization» by the European public order (which, contradictorily, does not even recognize its existence, but its risks do). However, it is one thing to exclude, based on the State's international public policy, the application of foreign law, and quite another to try to prevent the application of EU law in its Member States. International public policy may exclude the normal application of the competent foreign law, because of its manifest incompatibility with those (value-laden) principles that are considered fundamental in the legal system of the forum and

These two conceptions would have different repercussions on the rule of law and fundamental rights and freedoms. While horizontality, being based on democracy and respect for the rule of law and human rights, would lead to social integration, verticality would lead to the exclusion of certain uncomfortable or undesirable individuals (Muslim immigrants, refugees, LGBTQIA+ community, political leftists, etc.). In broad strokes, these conceptions could suggest a confrontation between values (European vs. national), types of public order (European vs. international and national) and democracies (liberal vs. illiberal). At stake would be the pluralism of society, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men (TEU, Art. 2, Second Part).

The rule of law is a necessary requirement for the protection of both fundamental values and the rights and duties enshrined in international law and in the EU's own treaties (or those of the EU with third countries or groups of countries) and can promote both the European public order and the international public order of its Member States, depending on the emphasis given to it.

While not excluding or minimizing the importance of international cooperation, SDG 16, by including among its main areas the existence of solid institutions, emphasizes the national dimension of the rule of law, since the institutions of national governance consider, primarily, the existence of the rule of law according to the constitutional principles of the country, and within the territorial circumscription of the State itself.

However, the emphasis on the national dimension could also end up favouring the international public order of the forum, since this concept, usually associated with national sovereignty, often tends to be used as a kind of «defensive shield» of the moral, social, and legal order of the forum against «external interference». At the European level, this argument could even be used against the «undesirable attempts to make national rules and values more flexible» by the still emerging European public order.¹⁰

Legal protection against foreign rules, principles or factors that affect the moral, social, and legal order of the country is not always very evident, as it can remain blurred in concepts that are difficult to define, such as, for example, national morality. In authoritarian countries, the tendency for politics to interfere in the law and in the organs of the administration of justice is real. Countries such as Poland or Hungary, led by ultraconservative parties, advocate the defence of «genuinely national» values (Inotai 2021) and debate the role of the EU, which they consider undemocratic and with a centralizing tendency.

The exaltation of international public order as an expression of national sovereignty plays a role of defence of the moral, social, and legal order of the country, of the fundamental and inalienable values and principles of its States, in line with the collective interests

and existence of their societies. In this perspective, it would be understandable that States with a more authoritarian profile would rebel against the alleged attacks of the European institutions, which could be associated with alleged factors of cultural disintegration and undesirable «interference» in their internal affairs.

Countries with authoritarian drifts such as Hungary, Poland, the Philippines, Turkey, Russia, or China are in an active process of producing binding rules, including constitutional, procedural, penal, and penitentiary reforms that increase the centralization and empowerment of the State, while limiting the basic rights of groups considered undesirable (Weyland 2021).

A few examples will suffice:

(I) Hungary: (1) approved in December 2020 a reform of its constitution that expressly prohibits adoption by gay couples; (2) «hot returns» without examination of possible asylum cases, despite the decision of the CJEU of December 17, 2020, which has even led to the suspension of the Frontex mission in the country in January 2021; (3) detention for up to three years in internment centres of irregular immigrants, usually Syrians or Iraqis arriving from Serbia, even if they were asylum seekers with the intention of going to other EU countries, usually Germany or those of Northern Europe (European regulations only allow it when it is essential for registration purposes or in case they remain irregularly in European territory and there is a regularly issued expulsion order on the person); (4) transparency law («Stop Soros law»), which criminalizes the assistance to irregular immigrants, even to advise them in their asylum application (natural persons): imprisonment of up to one year —except if there is a risk of death—; non-governmental organizations, obligation to: (a) registration with the jurisdictional authorities of the territorial circumscription, (b) declaration of the amount received from abroad —EU Member States or third States—, when it exceeds 1,400 euros, as well as the name of the donors, and (c) publicity indicating their status as «organization receiving foreign aid» or, as the case may be, «organization with foreign capital». In both cases, most of them are financed by George Soros' foundations and operate in the migratory and anti-corruption fields, which has generated discrimination towards the entities and individuals they aim to help, such as Transparency International, the Hungarian Union for Civil Liberties or the Helsinki Committee (the only entity that does it for free and that has favourable decisions from the European Court of Human Rights); (5) the attempt to make the Central European University unviable, either by foreign funding (Soros), or by the added obligation for foreign universities (or universities with foreign capital) operating in the country to have a campus in their country of origin, which does not exist (a law granting the State greater power to control universities, in order to combat the ideas of Viktor Orbán's enemy No. 1, the American tycoon and philanthropist of Hungarian-Jewish origin

whose negative impact (externality) would be generated in each society, even if the regulation by the competent foreign law is fair for the parties involved in the case. Traditionally, if the applicable foreign law is contrary to the public policy of the country where it is intended to be applied, it must be replaced by the law of the forum (*Lex fori*). But can this be rationing reach EU law in relation to its Member States? Of course, EU law should not be confused with the law of a foreign country. On the contrary, EU law must apply equally in all EU Member States. It is up to the CJEU to ensure this. The fundamental principles and values of the EU are supposed to be common and shared by the EU Member States. However, countries with authoritarian governments such as Hungary and Poland have adopted governmental measures and policies that do not respect EU values, principles, and regulations. Under the argument of defending the Christian roots of society and/or the traditional Catholic model of marriage and family (for example), divergences have increased in recent years since the ultraconservative parties Fidesz and PiS, respectively, came to power. Although the EU condemns the nationalist positions of these countries, they have not been able to «stop them in their tracks». In fact, their attacks are usually directed towards European values, EU legislation and, of course, those collectives (or individuals in particular) considered undesirable according to the Government's position. Technically, public order is invoked to counteract negative disturbances in the forum, but it is neither clear nor proven that EU values and norms undermine the basic and inalienable principles and values of the legal systems of these countries, even if their political leaders say so in their pronouncements. At the national level, the «debate» on the fundamental values and principles of these societies has become politicized and legal opinions have become visible. Noise, confusion, and bias have been generated. It is not surprising, in this sense, that greater political control is sought over the prosecution, the judiciary and the media in

these countries. As for the competent foreign law, by its very nature, the public order exception should be considered restrictively and only to prevent its application from generating pernicious inconsistencies in the central axes of the legal system of the forum, which would cause serious harm to society. Several problems can be observed in authoritarian States. Just to mention two of them: (1) members of the judiciary fear political persecution and assess the assumptions of the particular international case in a more biased way, and (2) the international public order of these countries is often very aggressive, compared to that of democratic States (it is not the purpose of this paper to address or elaborate on illiberal democracies), and tends to significantly reduce the freedom of the parties through the regulation by mandatory rules of their private-legal relations (especially in the field of matrimonial and parentage law). Therefore, foreign law is applied much less in these countries, due to the higher incidence of collisions with their public order. Although the idea of safeguarding the principle of justice often appears in the background of public order, justice in these countries is interpreted in a biased way, which counterproductively generates various injustices for those who represent a real or imagined danger to the Christian roots and the traditional model of marriage and family that political parties claim to defend (this often includes homosexuals, Muslim immigrants or Muslim asylum seekers, left-wing sympathizers or politicians—including any political opponents—, human rights defenders, independent journalists or critics of the system, etcetera). International public order is composed of principles (political, religious, economic, moral, and legal, both public and private), that are considered basic (or fundamental), necessary for the preservation of social order and the protection of the cohesion, stability, and proper functioning of the essential legal architecture of a specific society at a specific time or historical period. They reflect the general interests of society and embody its most cherished, essential, and inalienable values at a

George Soros on liberal and progressive societies —his Open Society Foundations supports educational and civil society strengthening projects developed, among others, by the Central European University of Budapest—, interpreted as a plan to undermine European Christian culture through the «flooding» of Muslim immigrants);¹¹ (6) the constitutional reform that prohibits the settlement in the country of the foreign population, except those of European origin, under the argument that the ethnic composition of its population cannot be modified by any «external will» (understand, the EU and its migratory policy, which establishes the distribution in the form of quotas of the asylum seekers among its Member States; Hungary, without taking in any refugees, has appealed to the European courts against the quota system agreed by a majority in the EU and against the relocation measures for the 1,200 refugees —0.02% of its population— coming from Greece, Italy and Germany.¹² In addition, he continues to offer strong resistance to EU migration and refugee policy with his leadership of the «Visegrad Group»¹³ or «V4», which also encompasses Slovakia, Poland and the Czech Republic). In fact, Orbán claims in his speeches that migrants and refugees constitute a threat to «Christian civilization». Interestingly, foreigners account for only 1.5 % of the country's population, with almost 70 % of this group being Europeans.

(II) Poland: (1) constitutional reform allowing the sanctioning of judges who publicly criticize the erosion of the independence of the Judiciary in relation to the Executive Branch, which already controls the Supreme Court; (2) fight against «European liberalism»; (3) enormous empowerment of the police, subordinated to the Executive Branch; (4) alarming politicization of the Public Prosecutor's Office (direct control of the Executive Branch); (5) political control of the Constitutional Court by changing its members, in order to unblock laws banning abortion or limiting public space to certain groups considered undesirable and destabilizing for society: LGBT (there are municipalities considered «free of LGBTQIA+ ideology» since 2020), or immigrants (especially non-Christians, Muslims, blacks, etc.); (6) control of the Civil Service of Civil Servants, local administrations (reduction to two terms of office of mayors to eliminate opposition in rich cities such as Kraków, Warsaw or Wrocław); (7) greater control over public media (press, radio, and television); (8) adoption of special taxes on foreign commercial chains; (9) gradual campaign aiming at reducing the female role to that of mother (even with the elimination of the subject of gender equality in textbooks through the 2017 education counter-reform); (10) illegalization of abortion by the Constitutional Court in 2020 in cases of fetal malformation (the legal assumptions are: rape, incest, serious threat to the life or health of the mother, and high probability of serious and irreversible damage to the fetus. Abortion for fetal malformation is illegal, because it is considered a form of eugenics that does not respect the dignity of human life) and,

logically, (11) an exorbitant fear of refugees (especially Syrians, «because they are carriers of diseases eradicated in Europe»).¹⁴ Above all, Christianity has been misleading used as an essential factor of social cohesion, as a way of repudiating the «foreign and Muslim enemy that invades us and tries to destroy our Caucasian and Christian civilization».

To make a long story short, in the Philippines, the 2020 anti-terrorism law allows the police and military to arrest and detain suspects without warrants and, in Turkey, the 2017 constitutional reform allows President Recep Erdoan to issue legislative decrees without the need for subsequent parliamentary approval. Democracy and the public space of civil society are shrinking in many countries, at the same time as police and military empowerment is increasing, legal norms (constitutional, or criminal) are being reformed, and policies and laws that distort pluralism, tolerance, human dignity, equality, and fundamental rights and freedoms are on the rise.

What is happening in these countries seems to go in the opposite direction of the idea of citizen empowerment envisaged in the Millennium Development Goals (MDGs) of 2000 and even of the other goals of the current SDGs of 2015 (De Jong & Marjanneke 2021).

In authoritarian countries with illiberal drifts, the increase in police power and political influence over institutions seems to harmonize with the political stance of «preservation of Christian values and roots» (in the European case), which are considered fundamental and inalienable in their societies (Morieson 2021).

SDG 16, although it does not legitimize the illiberal drift of the countries mentioned (in fact, the strong institutions are supposed to have a democratic profile), ends up «surrendering» to the authoritarian impact of political influence/presence in the country's institutions, contributing, due to its lack of legal binding force (it is a political commitment that must be developed normatively), to conservative policies that exalt sovereignty and public order.

Perhaps, the idea of horizontality that has been suggested in this paper on the three areas included in SDG 16 could help the State to more effectively combat several of its «internal» disintegrating forces, such as poverty, various injustices and iniquities, violence and widespread criminality, etc., as well as to reach —although apparently less effectively than with the idea of verticality— «foreign» disintegrating forces, such as undocumented migrants, refugees, terrorists, cybercriminals, or organized criminals (the latter two because of their international connections).

Under this perspective, while the idea of horizontality could corroborate with the drive towards greater social cohesion (the inclusiveness of all domestic or foreign individuals, because of its democratic basis and respect for human rights and the rule of law), the proposed idea of verticality would do so through a process of condensation in which the public space of specific domestic (e.g.,

specific time. For this reason, the idea of timelessness invoked by the ruling political parties in Hungary and Poland is not congruent with the understanding on the legal level. The international public order invoked by the States is, in fact, national. Each State organizes the coexistence of its society according to its own rules (the State has its own set of basic principles) and presents its own international public order. As the content of the international public order is diffuse, it is up to the judicial authorities (not the political ones) to analyze whether the solution reached by the foreign rule is manifestly contrary to the essential principles enshrined in the legal system of the forum; something that, moreover, may change over time. If it affects the structural elements of the legal system of the forum (those that are responsible for the organization of the company), then the application of the foreign rule must be excluded. The application of public policy is exceptional (*i.e.*, the application of the competent foreign rule is the rule) and must therefore be interpreted and applied restrictively. Indeed, it should only operate if, in the specific case, the foreign law designated as applicable by the national conflict rule violates the basic legal structure of the country whose courts hear the case and disturbs the legal cohesion, proper functioning and stability of the respective society. When invoking the public policy exception, the judicial authority must assess the different circumstances of each case based on two crucial stages: the analysis and calibration of the principles contained in the national legal system according to the degree of sensitivity and social consensus on them, and the weighing of whether the principles involved in the case are effectively violated by the application of the foreign law. This delicate activity of the judiciary is subject to pressure from the political powers in several countries, allegedly with greater intensity in those with authoritarian governments. The more the interpretation of the norm is subordinated to political power, the greater the risk of bias and collision with public order. Authoritarian countries that tend to exalt the

fundamental principles of their legal systems through constitutional reforms and high-level judicial decisions end up extending the application of public order. The argument that they are immutable, timeless, unrenounceable, etc., principles and values of the State and its societies also tends to emphasize the risk of their deterioration due to internal and external disintegrating factors. Among the internal factors would be, for example, communists, homosexuals, progressive journalists, etc., and, among the external factors, Muslim immigrants, non-Caucasian asylum seekers, «liberal» organizations promoting political and ideological pluralism, etc., and, in the normative framework, even foreign law, EU legislation and values. The idea of guilt («due to» or «because of») is symptomatic and is part of the current policy of generating social polarization. Expressions such as «we seek the union of all against common enemies», the «enemies of our freedom», of «our way of life», of «our values and principles», of «our Christian roots», of «our model of family and marriage», etc., are increasingly part of the discourse of the current right-wing populism that can be observed today in several countries with authoritarian tendencies. Essentially, the access of the foreign element (whether individuals, organizations, or norms) should be «controlled» for the benefit of the State and its society. The idea is to prevent the national society from being «contaminated» by principles, values, norms, and certain individuals (national or, mainly, foreign). The nationalist-populist discourse takes place in a hyper-connected environment (in the case of the EU, for example, Central and Eastern European States receive a large part of its funds). The profuse editing of peremptory norms (especially in countries with authoritarian governments such as Poland and Hungary) can distance them from the rule of law. Recent constitutional, criminal and prison policy reforms in these countries (and in others, including Denmark, with its new Refugee Act) tend to lead to the consolidation of this problem. Considering that public order, generically considered, would

LGBTQIA+ community, supporters of the political left, Muslims, etc.) and foreigners (e.g., immigrants and refugees, especially), both of which are considered detrimental to society and the nation-State (Toshkov & Kortenska 2015).

When it is inserted into a warmongering political discourse that a specific society can only aspire to be more just and prosperous with greater empowerment of public institutions and greater State control over certain potentially harmful and destabilizing groups, it seeks to legitimize the exercise of a police power, whose ultimate goal would supposedly be social stability achieved through the preservation and promotion of the «general interest», wielded as a bulwark of morality, good morals, health, peace and citizen security. The use of military terminology in the discourses leads to the search for public enemies: immigrants, homosexuals, refugees, Muslims, the media (not aligned with the political ideology), «rebel» judges, etc., including all those who help or support them (Aytaç *et al.* 2021).

The MDGs focused on the rule of law as an international mechanism to prevent war and its social consequences. Their goals and targets sought to protect human beings against State repression by strengthening human rights, democracy, and good governance. This «international» rule of law was based on the decisions of the International Court of Justice to enhance peace, security, disarmament, human rights, sustainable development, and international law (Zeng 2021). The aim is to achieve societies free from fear and violence, with inclusive access to justice and effective and accountable institutions.

To this end, States should strengthen and protect themselves against their forces of disintegration (Lucarelli 2021), through a gradual process of «securitization» of the rule of law and empowerment of their forces of law and order and security, legitimizing coercion that can and tends to undermine it. Without excluding the above objectives or minimizing their risks, the SDGs, relying on the resolutions and decisions of the Security Council and the General Assembly (e.g., A/RES.48/132, A/RES/49/194, A/RES/50/179, A/RES/51/96, A/RES/52/125, A/RES/53/142, A/RES/55/99, and A/RES/55/221), as well as on the reports of the UN Secretary General (e.g., S/2004/616), began to take up the issue of the rule of law (S/2004/616), started to attribute to the rule of law a perhaps more «national» connotation, aiming at more just, peaceful and inclusive societies, free from fear and violence, with inclusive access to justice and effective and accountable institutions (Novitz & Pieraccini 2020).

A brief historical overview may be of interest at this point. For several years now, the UN has been promoting the idea that security is a necessary condition for the expansion of human rights, sustainable development, and the rule of law itself. Its historical

antecedent was the 1993 World Conference on Human Rights, which included security and criminal justice within the scope of the rule of law. This idea was repeatedly reproduced by the General Assembly, reinforced by the so-called «Brahimi Report» of 2000 (Van Elsuwege & Gremmelprez 2020) and, subsequently, by the Report of the Secretary-General to the Security Council in 2005, when the terms «security» and «development» were associated, and the notion of «collective security» was exalted. The rule of law would assume the role of social cohesion and peace builder, as guarantor of the effectiveness of law and justice and against misery, fear, and human indignity.

With the 2005 World Summit, the strengthening of the rule of law became the central and permanent focus of the reports of both the General Assembly and the Secretary General, both presenting it as the only reasonable framework for the advancement of security and, in turn, as the necessary precondition for the development of human rights. To this end, judicial, police and prison reforms would be supported.

In turn, with the 2012 High-Level Declaration, the right to development was strongly added and, from there, the rule of law was definitively enshrined as a basic element of public order and the authority of the State in its fight against its disintegrating forces. It advocates the strengthening of the national police and judicial and penitentiary institutions to maintain peace and order, an idea that the Development Agenda repeats in the post-2015 period, with the notion of well-being.

The UN Security Council frequently alludes to the «rule of law vacuum» (Blair 2021), «citizen security», «social order» and even «development», to urge the strengthening of State security forces, whose law enforcement can be dysfunctional, illegitimate, and incapable of controlling crime, violence, and social disorder. It may even undermine the very notion of the rule of law.

The reinforcement of the State's repressive capacity to maintain the «normality of its rule of law» puts rights and freedoms at risk and can lead to social and, perhaps, ideological control (Hamid & Wouters 2021). The risk exists and, in fact, is already being verified in several parts of the world, as the State has the power and the tools to impose its will. In the name of a more just and inclusive society, injustices can be committed, and rights and freedoms restricted.

The CJEU's condemnation of Hungary in 2017 has focused on both violations of the EU Charter of Fundamental Rights (respect for private and family life, freedom of association, and protection of personal data) and restrictions on the free movement of capital by the «Stop Soros» transparency law (discrimination of treatment between national and cross-border movements, without any objective difference). In turn, the December 2020 decision has done so

legitimize the exercise of the police activity of the State, whose purpose is to preserve and promote social tranquility, peace and security, health, imperative laws, public morals (predominant in a democratic society), good customs, general interest, etc., any factor deemed potentially debilitating to society would be rejected by the State and its institutions. The nationalist-populist discourse takes place in a hyper-connected environment (in the case of the EU, for example, Central and Eastern European States receive a large part of its funds). The profuse editing of peremptory norms (especially in countries with authoritarian governments such as Poland and Hungary) can distance them from the rule of law. The internal public order includes all the coercive provisions that cannot be removed by the will of the parties. For contemporary constitutionalist States, internal public order, in its public sphere, thanks to the principle of legality, would seek to prevent administrative discretionality from being transformed into arbitrariness. The problem is more difficult to solve when the rules are discriminatory because they are often supported by the public order itself. In this case, the rule of law would have to be invoked, which would assume a primordial role. In its private sphere, on the one hand, national public order would legitimize the exercise of the fundamental rights and public freedoms recognized in the Constitution and, on the other, would seek to limit the autonomy of will and the exercise of acts contrary to the collective interests of the community. With the authoritarian drift (observed in Hungary and Poland, for example, but extensible to a greater or lesser extent to other countries), the national public order, in its private sphere, is quite questionable, as it can serve as a basis for restricting the exercise of certain rights and freedoms (including those enshrined in European regulations). Governments tend to limit the autonomy of will when it goes against what they consider to be the «collective interests» of their societies. The divergence between the internal and international public order of some EU Member States, on

the one hand, and the European public order (not yet established, despite the positive contribution of the European courts), on the other, only highlights the importance that certain countries attach to their own set of national values (even to the detriment of other supposedly shared ones). *Vid. Alvares García Júnior (2021).*

- 11 In 2019, the Hungarian Government defended an information campaign against the EU and against the former president of the European Commission for seeking to facilitate immigration and impose the distribution of refugees on Member States.
- 12 It has pledged not to be sanctioned until the CJEU rules on the legality of the European distribution of refugees without the participation of the Hungarian Parliament.
- 13 On February 15, 1991, Czechoslovak leader Václav Havel met with Polish President Lech Wałęsa and Hungarian Prime Minister József Antall to form a group that, while defending their common goals and interests, would help their countries in the EU accession process. The name of the group refers to a meeting held in 1335 in the fortress of Višegrad, where Charles I of Hungary met with King John of Bohemia and Casimir III of Poland.
- 14 They are often associated with rising criminality, increased risk of disease transmission, and the potential destruction of the identity values of society.
- 15 The Polish Government accuses the EU institutions of overstepping their powers, usurping rights of national parliaments without the consent of the States expressed in the framework treaties.

on the basis of the inhumane treatment conferred on asylum seekers (detained between 2015 and 2018 in the transit/return zones —closed since May 2020— for several weeks or months, often in conditions of isolation and with insufficient and inadequate food, violating the assumptions provided for in European regulations), the failure to ensure effective access to international protection for people who tried to access the country from Serbia, and the absence of protection for children and vulnerable people.

Neither constructive dialogue and political pressure nor the preventive and sanctioning mechanisms provided for in the TEU have so far succeeded in preventing the occurrence of episodes contrary to the common and fundamental values referred to in Article 21 TEU (Progin-Theuerkauf 2021).

Despite the initiative of the European Parliament —with the rejection of Spain (PP), Germany (CDU) and Italy (Forza Italia)—, the opening by the European Commission of a procedure against Hungary (for the serious deterioration of democracy, the rule of law and rights and freedoms) and the activation of Article 7, Part 1, TEU by the European Council (a mechanism for monitoring and preserving the rule of law, created in 2014, which is based on the risk/existence of a serious and persistent violation of the common values of the EU constituting a systemic threat to its Member States), the maximum sanction of withdrawal of voting rights is almost impossible to apply in practice, because of the prerequisite of unanimity (Hungary and Poland tend to help each other).

In the case of Poland, the first country subject to the European mechanism, the consultation, evaluation and dialogue with the EU regarding violations of the rule of law (first phase), the recommendations to correct the infringements detected (second phase), and the application of sanctions such as the withdrawal of voting rights (third phase) present some added difficulties since, apart from having the support of Hungary (as seen at the European Council Summit in October 2021), it is the sixth largest economy in the EU (until recently) and the first recipient of European funds (pressure via the conditionality mechanism). Moreover, it cannot be forgotten that, for quite some time, it has been the main ally in Central and Eastern Europe of the EU.

In addition to the legal and political difficulty, one could also add the appeasement policy of the «Von der Leyen Commission», which has decided not to adopt sanctions against both countries until the pronouncement of the CJEU on the appeal they filed on the legality of the regulation containing the conditionality mechanism of the rule of law.¹⁵ This position has been strongly criticized by the European Parliament, which finally decided to sue the European Commission on October 29, 2021, before the CJEU for its inaction.

Since fundamental rights are normatively enshrined in the constitution and it can be modified by Parliament (even with the back-

ing of the Constitutional Court, where judges are usually appointed to fill their posts with political party sympathies or who are more docile for fear of political persecution or disciplinary sanctions, although often illegitimate), nothing prevents the public space of certain individuals or collectives from being reduced in practice. Similarly, one could consider the political «accommodation» of the rule of law and of national and international public order as forms of manifestation of State sovereignty. Thus, it is not unusual for authoritarian governments to seek legal reforms (e.g., criminal, procedural, administrative, and even constitutional) that, in practice, can be potentially dangerous to the rights and freedoms of individuals.

In both Poland and Hungary, the main political parties dominating the government (both conservative) defend the idea that the «traditional Christian family» (consisting of a woman and a man in a monogamous and heterosexual relationship), as the fundamental nucleus of society, is in danger due to its exposure to various factors considered harmful. This seems to run counter to the ideas of social pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity, and equality (TEU, Art. 2). The EU legal system requires uniformity, legal certainty, and cooperation of the Member States, but Poland, seconded by Hungary, claims that this idea of Europeanism undermines their sovereignties.

The «empowerment» of the State, the politicization of its institutions and the profuse issuance of mandatory laws by countries with authoritarian (and even «slightly» autocratic drifts such as Hungary, Poland, the Philippines, Russia, Turkey, Brazil, etc.) can lead to a deviation from the rule of law, even if their purpose is to pursue and achieve «collective and national objectives».

The invocation of sovereignty arguments and the intransigence of their «fundamental values» lead to the defence of what some States with nationalist governments consider an undue interference in their internal affairs. In States with authoritarian governments, it is not uncommon for regulatory reforms to be carried out that seem to lead to the consolidation of a «police» profile, politically monitored by the Executive Branch. Nor would it be unthinkable that illiberal governments could try to seek greater social legitimacy by holding elections —not always transparent— to consolidate their hold on power (Zoll & Wortham 2021) and create «solid» (but not necessarily democratic) institutions to suit their needs, to help them pursue legal and ethically questionable ends.

In the case of Western European countries, it is reasonable to expect them to try to combat their destabilizing forces within the legality and democratic normality of a liberal rule of law, with a public order essentially protective of the fundamental rights and freedoms enshrined in the constitution and recognized by international law (Del Vecchio 2021). However, when, instead of horizontality (the

idea proposed in this paper), a structure marked by the idea of verticality (*idem*) is established, the rule of law seems to break down and public order seems to assume a more leading role.

Broadly speaking, for this researcher, the difference in the two proposed ways of understanding SDG 16 (horizontality and verticality) could lead to a growing dichotomy between countries. In the case of Europe, on the west side, a European public order, protective, aggregating, and inclusive and, on the east side, an international public order, directive, disintegrating and excluding in relation to EU values and law,¹⁶ wielded for the purpose of defending its concept of society: the national vision on the national society, not the EU vision on a supposed European society sharing the same values.

The difference in the conceptions, interpretations, and applications of the norms in these two environments already seems to be generating important political and social reflections. If in the first case all individuals are considered elements to be protected, regardless of their origin, religion, race, etc., in the second case there could be an attempt to reduce —and, in fact, this is already happening— the protection of certain individuals considered to be disintegrating elements of society that the State assumes the responsibility of protecting: homosexuals, Muslims, immigrants, refugees, people with different political ideologies, et cetera.

Politicians such as Jair Bolsonaro (Brazil, independent candidate negotiating to join the Patriot Party for the 2022 elections); Rodrigo Duterte (Philippines, Philippine Democratic Party – People Power); Viktor Orbán (Hungary, Fidesz – Hungarian Civic Union); Marine Le Pen (France, National Alliance); Tomio Okamura (Czech Republic, Freedom and Direct Democracy); Geert Wilders (Netherlands, Party for Freedom); Andrzej Duda, Jarosław Kaczyński, and Mateusz Morawiecki (Poland, Law and Justice); Santiago Abascal (Spain, Vox); Matteo Salvini (Italy, Northern League); Jörg Meuthen (Germany, Alternative for Germany), or Norbert Hofer (Austria, Freedom Party of Austria) usually defend the Christian roots of their societies and criticize certain groups as pernicious to these bases.

States with authoritarian governments are perhaps prone to single out as «undesirable» collectives such as Muslims, homosexuals, leftist politicians, journalists critical of the government, human rights defenders, poor people, immigrants, refugees, etc. For example, Fidesz (the ultraconservative Hungarian party) considers Muslims, who constitute only 0.05 % of its population, as the enemy of authentic national and Christian values. Moreover, not so long ago, both Hungary and Poland went so far as to boast about the approval of budget items and the fund for economic recovery (Recovery Plan for Europe: NextGenerationEU, approved by the European Council of June 21, 2020), without the need to make them conditional on respect for the rule of law and European values. In fact, they even openly criticized them, while deviating from the

¹⁶ The Constitutional Tribunal of Poland has already affirmed (October 2021) the primacy of the national legal rule over the European legal rule.

democratic path and violating the human rights and fundamental freedoms of various collectives, shielded by the supposed sovereign defence of their values and roots (Blauberger & Van Hüllen 2021). This situation has subsequently changed, since the transfer of funds to both was not released, precisely because of the situation of the rule of law in them.

In addition to international public order, which technically can become a true bulwark for the defence of national sovereignty, domestic public order is also being configured to guide certain behaviours and punish (or punish more severely) others, without preventing administrative discretionality from turning into arbitrariness and even discrimination in the service of certain political ideologies or the restriction of rights and freedoms now considered contrary to the «collective interests» of their societies. Based on a specific perception of SDG 16, it would not be unreasonable to pretend to achieve peace and justice tailored to political objectives —which do not coincide with the universality intended in the conception of the SDGs (not even SDG 16)— and even to legitimize a repressive State system, that directly affects the rights and freedoms of various collectives.

The countries most favourable to the integration of different groups seem to be those that tend to invoke more frequently themes related to equality, social inclusion, and citizen empowerment, with emphasis on women. This author associates the democratic basis to his proposal of horizontal perception, since institutions would be strong according to their social legitimacy and respect for the rule of law, democracy, and human rights.

On the other hand, States with governments that are less favourable to the integration of different groups (for example, with authoritarian governments) tend to present, in the opinion of this author, a distorted perception of equality («some are more equal than others»), so that the social inclusion of certain groups seems to be less powerful and the empowerment of some groups of individuals seems to take place to the detriment of others. These would be associated with the idea of verticality, proposed in this paper since, with this nuance, the strength of the institution is configured to the extent that they respond to political control. In other words, what would be a weakness for the former (lack of neutrality, independence, and impartiality, for example) could eventually be considered a strength for the latter (cohesion, coherence, unity, and attention to the interests of the government —or what it considers to be collective— and not «weakened» by ideologies contrary to its interests). For this reason, this author suggests that, in relation to the perception he calls vertical, peace and justice could end up being subordinated to the «proper functioning» of the institutions. We would be talking about «strong institutions», in the sense that they abide by the ideological and political line drawn by the government.

To promote as a priority —and perhaps selectively— the social inclusion of individuals who share or accept the government's specific vision of society, to the detriment of some human groups (e.g., non-Caucasians or those who profess non-Christian religions or whose marriage or family model departs from the traditional types of their societies, even in violation of Arts. 8 and 12 of the European Convention on Human Rights, which covers all families —Mouzourakis 2021—), is a path that the EU does not seem to desire.

Although this is not its purpose, since it is essentially linked to a democratic basis, this author is of the opinion that SDG 16 could eventually be subject to a biased interpretation that could ultimately help political forces in their claims regarding the preservation of society and its foundations.

Constitutional and infra-constitutional standardization with the aim of exalting «fundamental and inalienable values» for their societies (constitutional modifications facilitate congruence with the international public policy as a sovereign expression) has long met with lukewarm responses from the EU. This is partly explained by the fact that the influential and conservative European People's Party —which has dominated the EU political scene for two decades, encompassing most of the Christian Democratic parties in the region and from which several presidents of the European Commission have emerged— has been dependent on the votes of the parties of the Eastern countries at different times (Palaver 2021).

Some ultraconservative political proposals could be (Joppke 2021): 1. the centralization of power; 2. the defence and exaltation of national symbols; 3. the promotion of Christian values and roots of society; 4. the illegalization of parties and non-governmental organizations based on their ideological profile; 5. the economic protectionism; 6. the adoption of restrictive measures in relation to abortion; 7. the scepticism towards the EU and its values; 8. the exaltation of ideological nationalism; 9. the defence of sovereignty; 10. the selective expulsion of immigrants; 11. the negative conceptions of immigrants and refugees; 12. the closing of mosques and the adoption of measures to contain Islam; 13. the generalized lowering of taxes; 14. the adoption of policies contrary to gender equality and the LGBTQIA+ collective; et cetera.

The ideas with the highest support are the selective expulsion of illegal immigrants, the closing of mosques, the adoption of measures to contain Islam and the scepticism towards the EU and its values; secondly, the generalized lowering of taxes and the adoption of political and legal measures against the LGBTQIA+ community («and its ideology»); thirdly, policies and measures contrary to «gender ideology»; fourth, measures limiting the practice of abortion; fifth, the centralization of power (this placement is because they are constitutionalist parties and, in some constitutions, political, administrative, and legislative decentralization is enshrined);

sixth, the illegalization of political parties and non-governmental organizations based on their ideology; seventh, the defence at all costs of national symbols and economic protectionism and, in eighth place, the promotion of Christian values (although it appears in the background of all of them, it is ranked in last place because: 1. they are usually secular States; 2. with secular parties, and 3. because their political constitutions provide for freedom of religious belief).

Although the idea of social inclusiveness of the SDGs in general encompasses all individuals, beliefs, types of marriages or family models, etc. (Krekó 2021), it is suggested that a distorted vision of SDG 16 (associated with the «vertical» vision proposed in this paper) could help authoritarian governments in their purpose of seeking the consolidation of a legal and social model associated with nationalism, Christian religious roots and their historical, identity and cultural elements. Depending on how this process is carried out, it would be opposed to European values, with the probable consequences that could arise from this.

4 **Conclusions**

Based on the main results obtained from this research, the following conclusions can be drawn.

The adoption of national policies that challenge the rule of law impacts on one of the fundamental values of the EU, essential for the protection of human rights and for the enforcement of its rules. It seems essential to this researcher, on the one hand, to continue the constructive dialogue and, on the other, to increase the effectiveness of the pressure and/or sanction mechanisms applicable to States parties that do not respect the rule of law. The rule of law conditionality mechanism is a good step in this direction. The cohesion of the EU (normative, principles, and fundamental values) should not be undermined by the conduct of certain authoritarian governments.

In trying to understand, from a purely rational and perhaps mechanical perspective, the conduct of some governments in relation to the rule of law and human rights, this research initially opted for the specific perspective of the so-called EAL. However, due to their own characteristics, the analysis of these terms is not feasible without their political contextualization. In other words, both terms cannot be analysed separately from politics.

Under this aspect, it can be observed that, in the EU, to achieve greater cohesion in the common historical project, the most perceptible collective political option has been that of enshrining social stability, democracy and human dignity. However, this political commitment has always run the risk of being weakened by the

ineffectiveness of the sanctioning mechanisms applicable to the EU Member States that violate or undermine them. At present, the risks are high, due to the behaviour of authoritarian governments such as the Hungarian and Polish ones.

In the search for a plausible explanation through economic mechanics, it seemed sensible to delve into the notion of efficiency, since it functions as a common corollary of both EAL and other analytical fields and subfields in economics. Economic analysis (broader, of course, than EAL) suggests caution in the applied study of the two main economic parameters in this field: Pareto efficiency and Kaldor-Hicks efficiency, because of their negative impact on the current regulatory framework. The fundamental problem would be the existence of transaction costs, according to the Coase theorem. In the European case, these costs are political in nature (potentially economically and socially passable) and are incurred by both the States and the European institutions, during the different stages of formation, enlargement, and development of the EU, as well as in the processes of drafting its regulations or adopting its policies. Thus, the different stance adopted by some governments regarding the rule of law and human rights could not find a fully satisfactory response based on an increase in the efficiency of the EU.

It would be possible to think that, through prior concessions of benefits (e.g., commercial, economic, or political) at the beginning of a negotiating process of an essentially political nature, the harshness and complexity of the existing transactions would be reduced or eliminated by the ongoing process itself. In the European case, would it have been possible to avoid the current onslaught by the EU against some States parties because of the positions adopted by their governments? Whatever the answer, under the economic perspective, we would have to face the Myerson-Satterthwaite theorem, according to which initial allocations prior to transactions tend to violate equality. In our case, pre-allocations granted by the European institutions to certain States would be operationally, legally, and politically problematic, because they could camouflage and perpetuate existing asymmetries, as well as undermine the principle of equality between Member States. Thus, it could be difficult to favour certain countries in advance to the detriment of others, unless it were eventually agreed among all the States parties that special rights should be assigned to them, based on their situation or condition of vulnerability.

With such results, economic analysis might seem ill-suited to explain the decisions taken by a government, even to move towards or away from an expected collective pattern, such as respect for the common principles and fundamental values of the EU. However, economic rationality could underlie political decisions —carried out by both States and the EU—, if we were to consider the four economic principles relating to the subfield of decision-making:

1. disjunctions; 2. opportunity cost; 3. decisional rationality and marginal changes; and 4. incentives (together popularly referred to as «cost-benefit analysis»). The political choices in which such an economic basis could be plausible can cover a wide and varied set of decisional acts, even expressed normatively. In this area we would have, for example, the choice to integrate an economic space, the acceptance of the political commitments embodied in the 2030 Agenda and the 2015 SDGs, the adoption of policies more (or less) favourable to «X» or «Y» points, et cetera.

Specifically in relation to SDG 16, where the rule of law and human rights tend to pivot on its three main areas (peace, justice, and strong institutions), the subfield of decision-making could also be considered about the eventual perspectives adopted in relation to this goal. In this paper, the researcher has proposed two different and opposing perspectives, which he called «horizontal» and «vertical».

According to the author of the proposal, the «horizontal» perspective (its name would derive from the assumption that the three fields —peace, justice, and strong institutions— enjoy the same hierarchical level) could be associated with democratic States (e.g., those of Western Europe), respectful of the rule of law and human rights and considering a growing European public order, essentially protective, aggregating, and inclusive. This perspective would tend to favour the social inclusion of all individuals and groups (including minorities).

On the other hand, it has suggested that the «vertical» perspective might tend to be associated more with States with authoritarian governments, less respectful of the rule of law and human rights, and with a more directive, disaggregating and exclusionary international public policy. This perspective would apparently tend to favour some groups more than others. In this case, peace and justice could be subordinated to institutions with little independence and neutrality (e.g., the Polish judiciary).

Although such institutions contaminated by political power may be considered «weak» for the horizontal perspective (more aligned with the SDGs as a whole and their democratic basis), they would not be weak for the second perspective. In fact, nothing prevents, under the governmental perspective, their «strength» from being assessed according to the greater or lesser institutional alignment with the objectives of the dominant political parties, which would seek the identity and cohesion of their positions in the different instances of the State. Contrary positions («strong», according to a democratic perspective) could be considered weak or debilitating for generating discrepancies that could hinder the achievement of their objectives, such as, for example, the official position on abortion or the admission and social integration of Muslim refugees in the country.

The research suggests that the two proposed conceptions or perspectives could have a different impact on the rule of law and on the rights and freedoms of certain groups (immigrants, Muslims, refugees, LGBTQIA+ community, politicians and supporters of left-wing parties, journalists critical of the government, human rights defenders, etc.) which, in the European context, would ultimately reveal the existence of a trend of confrontation between values (European vs. national and populist-nationalist), types of public order (European vs. international and national) and democracies (liberal vs. illiberal). Nothing would prevent governmental choices (in which the underlying basis could be the economic subfield of decision-making) from eventually manifesting themselves in one direction or another.

In this context, international public order, as an expression of national sovereignty, could be invoked and used politically by States with authoritarian governments since, legally, they often play a defensive role for the fundamental values and principles of a particular society. Thus, it would not be surprising, for example, if it were eventually invoked in the legal plan (and supported by institutions aligned with the political positions of the ruling parties) to defend, for example, Christian roots or a certain model of family in a specific society.

Naturally, authoritarian governments, to achieve their objectives, might try to legitimize their political power —and with that perhaps achieve a more solid basis for choosing and deciding on different issues—, by holding general elections (some with questionable results). Elections, especially those with non-manipulated results, could give them the necessary impetus to adopt questionable measures under EU standards; for example, with the necessary support, some autocratic governments could try to «reduce the impact» generated by those factors they consider «disintegrating» or «weakening» the society (be they internal or external). Although, generically, strengthening the State is often socially desirable to combat —for example, criminality—, both its approach and the measures it adopts may be negative in relation to the preservation of the rule of law and the protection of human rights, with special emphasis on those of certain minorities.

Whether or not they are backed by favourable election results, it is common for authoritarian governments to promote: 1. normative reforms, both at the constitutional and infra-constitutional levels (at the infra-constitutional level, reforms tend to occur in areas that allow a greater degree of social control, such as criminal, procedural or penitentiary law); 2. the production of legal norms of an imperative nature; 3. the repressive capacity of the State (e.g., through an adequate legal basis, or a greater allocation of resources and endowments). Eventually, some authoritarian governments may choose to adopt discourses that foster fear and hatred towards the «enemies of the people» or «of the State», etc. Naturally, these elements can have an impact on the rule of law and the rights and freedoms of certain groups.

5 References

- ALVARES GARCIA JÚNIOR A (2021). Sustainable Development Goals, Rule of Law and Public Policy: Implications for the Traditional Family Model. *Cuadernos de Derecho Transnacional* 13(2):934-955.
- AYTAÇ E, ALI Ç, EZGI E (2021). Partisanship, elite messages, and support for populism in power. *European Political Science Review* 13(1):23-39.
- BAIN PG, KROONENBERG P, LARS-OLOF J, MILFONT TL, CRIMSTON CR, KURZ T, BUSHINA E (2019). Public views of the sustainable development goals across countries. *Nature sustainability* 2(9):819-825.
- BARR N (2020). *Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.
- BIRÓ P, GUDMUNDSSON J (2021). Complexity of finding Pareto-efficient allocations of highest welfare. *European Journal of Operational Research* 291(2):614-628.
- BLAIR R (2021). UN Peacekeeping and the Rule of Law. *American Political Science Review* 115(1):51-68.
- BLAUBERGER M, VAN HÜLLEN V (2021). Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU core values? *Journal of European Integration* 43(1):1-16.
- BUSYGINA IM, FILIPPOV MG (2020). Changing Incentives and Strategies of National Governments in Multilevel Governance across the European Union. *Polis. Political Studies* 5(5):148-163.
- DAGAN H, KREITNER R (2021). Economic Analysis in Law. *Yale Journal. on Regulation* 38:566-578.
- DALAMPIRA ES, NASTIS SA (2020). Mapping the sustainable development goals: a network analysis framework. *Sustainable Development* 28(1):46-55.
- DE JONG E, MARJANNEKE JV (2021). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: evolving discourses and their reflection in policy coherence for development. *Earth System Governance* 7:107-123.
- DEL VECCHIO AM (2021). Orientamenti e tendenze in tema di soluzione delle controversie internazionali (alla luce dei principi di tutela dei diritti umani fondamentali). *Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche* 53(1):39-84.
- DEMczuk AE (2021). The strategy of discriminatory legalism and hate speech cases in Poland. The role of the Commissioner for Human Rights in the fight against discrimination. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K-Politologia* 27(2):127-148.
- DJAJIĆ S, STANIVUKOVIĆ M (2021). Changed perspectives and conflicting treaty obligations. *Central European Journal of Comparative Law* 2(1):53-82.
- FONSECA LM, DOMINGUES JP, DIMA AM (2020). Mapping the relationships of the sustainable development goals. *Sustainability* 12(8):3359-3379.
- GWARTNEY JD, STROUP RL, SOBEL RS, MACPHERSON DA (2021). *Economics: private & public choice*. Cengage Learning, Boston.
- HAMID L, WOUTERS J (2021). Rule of law and areas of limited statehood: introduction and perspective. In: Hamid L, Wouters J (eds.). *Rule of Law and Areas of Limited Statehood. Domestic and International Dimensions*. Edward Elgar Publishing, Massachusetts, pp. 2-22.
- INOTAI A (2021). Hungary: Euroscepticism and nationalism. In: Kaeding M, Pollak J, Schmidt P (eds.). *Euroscepticism and the Future of Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, pp. 59-64.
- JOPPKÉ C (2021). *Neoliberal Nationalism: Immigration and the Rise of the Populist Right*. Cambridge University Press, Cambridge.
- KIM RE (2016). The nexus between international law and sustainable development goals. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 25(1):15-26.
- KREKÓ P (2021). Populism in power: the tribal challenge. In: Forgas JP, Crano WD, Fiedler K (eds.). *The Psychology of Populism. The Tribal Challenge to Liberal Democracy*. Routledge, Abingdon, pp. 240-257.

- KURBAN D (2021). Rethinking effectiveness: authoritarianism, State violence and the limits of the European Court of Human Rights. In: Philipp Aust H, Demir-Gürsel E (eds.). *The European Court of Human Rights. Current Challenges in Historical Perspective*. Edward Elgar Publishing, Massachusetts, pp. 200-220.
- LUCARELLI S (2021). The EU migration system and global justice: An introduction. In: *The EU Migration System of Governance*. Palgrave Macmillan, Cham, pp. 1-32.
- MANKIW NG (2020). *Essentials of Economics*. Cengage Learning, Boston.
- MARKOVITS D (2021). Transactions Benefits. *Yale Journal on Regulation* 38:633-675.
- MEDEMA SG (2021). Non-welfarism in early debates on the Coase theorem. In: Backhouse RE, Baujard A, Nishizawa T (eds.). *Welfare Theory, Public Action, and Ethical Values: Revisiting the History of Welfare Economics*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 208-231.
- MORIESON N (2021). Religion and the Radical Populist Right: Secular Christianity and Populism in Western Europe. Vernon Press, Delaware.
- MOUZOURAKIS M (2021). More law, less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of «asylum seeker» status. *European Law Journal* 27(1):1-10.
- NOVITZ TA, PIERACCINI M (2020). The 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals: «Accountable, inclusive, participatory and representative decision-making». In: Novitz TA, Pieraccini M (eds.). *Legal Perspectives on Sustainability*. University of Bristol Press, Bristol, pp. 39-66.
- NOWAK-FAR A (2021). The rule of law framework in the European Union: its rationale, origins, role and international ramifications. In: Bogdandy AV, Bogdanowicz P, Canor I, Grabenwarter C, Taborowski M, Schmidt M (eds.). *Defending Checks and Balances in EU Member States. Taking Stock of Europe's Actions*. Springer, Berlin, Heidelberg, pp. 305-331.
- PALAVER W (2021). Collective identity and Christianity: Europe between nationalism and an open patriotism. *Religions* 12(5):339-384.
- PIATKOWSKI M (2021). How the European Union made Poland European again. In: Landesmann M, Szekely IP (eds.). *Does EU accession facilitate convergence? The Experience of the EU's Eastern Enlargement*, vol. I: Overall Trends and Country Experiences. Palgrave Macmillan, London, pp. 151-172.
- PROGIN-THEUERKAUF S (2021). Defining the boundaries of the future common European asylum system with the help of Hungary? *European Papers-A Journal on Law and Integration* 6(1):7-15.
- SAMUELSON WF, STEPHEN GM, ZAGORSKY JL (2021). *Managerial Economics*. John Wiley & Sons, New Jersey.
- SCHWARTZ A, SEPE SM (2021). Economic Challenges for the Law of Contract. *Yale Journal on Regulation* 38:678-693.
- SPILLER SA (2011). Opportunity cost consideration. *Journal of Consumer Research* 38(4):595-610.
- TOSHKOV D, KORTENSKA E (2015). Does immigration undermine public support for integration in the European Union? *Journal of Common Market Studies* 53(4):910-925.
- VAN ELSUWEGE P, GREMMELPREZ F (2020). Protecting the rule of law in the EU legal order: a constitutional role for the Court of Justice. *European Constitutional Law Review* 16(1):8-32.
- WEYLAND K (2021). Populism as political strategy: an Approach's Enduring—and Increasing—Advantages. *Political Studies* 69(21):185-189.
- ZENG L (2021). *Contemporary International Law and China's Peaceful Development*. Springer, Singapore.
- ZOLL F, WORTHAM L (2021). Arming judicial discipline: Poland. In: Devlin R, Wildeman S (eds.). *Disciplining Judges. Contemporary Challenges and Controversies*. Edward Elgar Publishing, Massachusetts, pp. 278-307.

TRIBUNA LIBRE
OPEN FORUM

El comercio justo en las políticas y prácticas institucionales de las universidades españolas

David COMET-HERRERA
david.comet@gmail.com
Universidad de Córdoba
(España)

The fair trade in the institutional policies and practices of the Spanish universities

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
 - 2. Marco conceptual**
 - 3. Metodología**
 - 4. Contexto: la realidad del comercio justo en España**
 - 5. Compromiso institucional y apoyo al comercio justo de las universidades españolas**
 - 6. Resultados: acciones para acercar el comercio justo a la comunidad universitaria**
 - 6.1. Grupos de trabajo**
 - 6.2. Compra y contratación ética y de comercio justo**
 - 6.3. Disponibilidad de productos en los campus**
 - 6.4. Actividades de sensibilización y comunicación**
 - 6.5. Docencia e investigación**
 - 6.6. Cooperación internacional**
 - 7. Conclusiones**
 - 8. Bibliografía**
- Anexo I. Preguntas y resultados del cuestionario *online* distribuido entre las universidades españolas**

El comercio justo en las políticas y prácticas institucionales de las universidades españolas

David COMET-HERRERA
david.comet@gmail.com
Universidad de Córdoba
(España)

The fair trade in the institutional policies and practices of the Spanish universities

Citar como/cite as:

Comet-Herrera D (2022). El comercio justo en las políticas y prácticas institucionales de las universidades españolas. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(2):256-288.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.666

Resumen

El comercio justo ha sido reconocido como una forma eficaz de erradicación de la pobreza y de desarrollo sostenible*. Es una realidad cada vez más apoyada por los consumidores; en 2019, las entidades que comercializaban productos de comercio justo facturaron en España más de 138,5 millones de euros. Este apoyo ha sido alentado por una mayor preocupación social por problemas globales como la pobreza, la explotación o la salud, y por acciones y políticas de educación y cooperación para el desarrollo, entre otras. En este contexto, las universidades españolas llevan trabajando desde hace más de una década en acercar el comercio justo a la comunidad universitaria. Conscientes de su incidencia en el modelo productivo y de consumo, 21 universidades se han posicionado políticamente a favor de un comercio justo. Dicho compromiso ha llegado hasta la Comisión Ejecutiva de CRUE-Internacionalización y Cooperación, la cual aprobó su Declaración de las Universidades Españolas en favor del Comercio Justo y el Consumo Responsable en 2017, con el objetivo de contribuir a «garantizar modelos de consumo y producción sostenibles». Durante todo este tiempo, el posicionamiento institucional ha ido acompañado por políticas para la integración de criterios ecológicos y de comercio justo en sus compras, la conformación de grupos de trabajo, la implementación de acciones de investigación y docencia, el desarrollo de estrategias para la transversalización del consumo sostenible y proyectos de cooperación internacional con grupos productores, así como la participación en redes interuniversitarias, tales como la de Universidades por el Comercio Justo, que coordina a nivel estatal la cooperativa IDEAS, y que se ha convertido en un eje vertebrador, aglutinador y potenciador de este compromiso, junto con el subgrupo de comercio justo y consumo responsable de la CRUE.

Palabras clave: comercio justo, consumo sostenible, universidades, Agenda 2030.

Abstract

Fair trade has been recognized as an effective way of eradicating poverty and sustainable development. It is a reality increasingly supported by consumers; in 2019, the entities that market fair trade products invoiced more than 138,5 million euros in Spain. This support has been encouraged by greater social concern for global problems such as poverty or exploitation, and for education and development cooperation actions and policies, among others. In this context, Spanish universities have been working for more than a decade to bring fair trade closer to the university community. Aware of their impact on the production and consumption model, 21 universities have positioned themselves politically in favour of fair trade. This commitment has reached the Executive Committee of CRUE-Internationalization and Cooperation, which approved its Declaration of Spanish Universities in favour of fair trade and responsible consumption in 2017, with the aim of contributing to «guarantee sustainable consumption and production models». During all this time, the institutional positioning has been accompanied by policies for the integration of ecological and fair trade criteria in its purchases, the formation of work groups, the implementation of research and teaching actions, the development of strategies for mainstreaming of sustainable consumption, and international cooperation projects with producer groups, as well as the participation in interuniversity networks, such as Fair Trade Universities, coordinated by the IDEAS cooperative at the state level, and which has become a backbone, binder and enhancer of this commitment, together with the subgroup of fair trade and responsible consumption of the CRUE.

Keywords: fair trade, sustainable consumption, universities, 2030 Agenda.

* Resolución del Parlamento Europeo sobre comercio justo y desarrollo (2005/2245[INI]).

1 Introducción

El comercio justo es una realidad que se ha ido afianzando en el consumo diario de la ciudadanía española durante los últimos años. Así lo reflejan las ventas totales de productos de comercio justo, que han pasado de los casi 7 millones de euros del año 2000 a los 138 millones de euros de 2019, según los datos ofrecidos por la Coordinadora Estatal de Comercio Justo en sus informes anuales. Ello denota un progresivo avance de las opciones de consumo responsable entre la ciudadanía, a la que le preocupan «diversos elementos, entre los cuales se encuentran la procedencia del producto, su producción, su manufactura, los regímenes opresivos, los derechos humanos, las relaciones laborales, el desarrollo armamentista de los países, el uso experimental de animales y las donaciones políticas» (Newholm y Shaw 2007, p. 255). Aun así, esta realidad de consumo se aleja de la realidad europea, donde las ventas de productos de comercio justo son mucho mayores, especialmente en países como Irlanda, Suecia o Reino Unido (Lernoud y Willer 2017, p. 145). En este sentido, según el Eurobarómetro realizado periódicamente por Eurostat sobre la opinión de la ciudadanía europea con respecto a temas vinculados con el desarrollo, la cooperación y la ayuda, el 50% de las personas entrevistadas mostraba una actitud favorable a pagar más por un producto, siempre que ello garantizase mejoras en las condiciones de vida de personas que viven en países en desarrollo (Comisión Europea 2016, p. 48). En el caso de España, ese porcentaje caía ligeramente hasta el 48% (Comisión Europea 2016, p. 50).

En este contexto, las universidades españolas han venido apoyando desde hace casi dos décadas con sus políticas, su gestión y sus actividades de docencia e investigación al comercio justo con acciones pioneras, entre las que destacan la incorporación de contenidos relacionados con el desarrollo, el consumo y el comercio justo en sus asignaturas, la puesta en práctica de iniciativas de contratación y compra con criterios de comercio justo, así como el desarrollo de acciones de sensibilización dirigidas a la comunidad universitaria, entre la que destaca la celebración del Día Mundial del Comercio Justo.

El objetivo de este estudio es conocer el compromiso político y las prácticas institucionales de las universidades españolas con relación a su apoyo al comercio justo como forma de producción y consumo sostenibles, e instrumento para favorecer el desarrollo de comunidades productoras de países en desarrollo. La observación se ha realizado en diferentes ámbitos, tales como la recopilación de declaraciones aprobadas a favor del comercio justo, la identificación de políticas de contratación institucional con criterios éticos de comercio justo, la organización de actuaciones de sensibilización y comunicación social, así como de la transversalización

de contenidos en la labor docente e investigadora, y la identificación de órganos y agentes universitarios tractores de estas políticas para el desarrollo sostenible y de cooperación internacional. Además, se ha contextualizado el comercio justo en España con la intención de situar el estudio con relación a las ventas totales de productos de comercio justo en el país, la conformación del movimiento de comercio justo en España y las principales actitudes de los consumidores hacia formas de consumo responsable. Actualmente, no existe ninguna publicación en la que se aborde la temática planteada; por tanto, este estudio es genuino e inicia un campo de investigación que puede ser continuado a través de otros estudios similares en los que se analice el compromiso de las universidades españolas con el comercio justo desde otros puntos de vista, tales como su eficacia o impacto.

2 Marco conceptual

Según la definición¹ utilizada por la World Fair Trade Organization (WFTO, por sus siglas en inglés), el comercio justo es «un sistema comercial basado en el diálogo, la transparencia y el respeto, que busca una mayor equidad en el comercio internacional prestando especial atención a criterios sociales y medioambientales. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales y asegurando los derechos de productores/as y trabajadores/as desfavorecidos, especialmente en el Sur». Desde la perspectiva de los productores, «es una vía que facilita estructuras productivas y organizativas democráticas que priman condiciones sociales, laborales y medioambientales dignas y sostenibles, que promueven el beneficio comunitario al garantizar condiciones comerciales favorables con relaciones de cooperación comercial a largo plazo, y que facilita una remuneración que permite una vida y un trabajo digno» (Comet 2017, p. 72). Por su carácter solidario, el comercio justo «ha demostrado ser un modo eficaz de fomentar el desarrollo sostenible», que contribuye a «la erradicación de la pobreza y a la asociación mundial para el desarrollo», tal como puso de manifiesto el Parlamento Europeo a través de su Resolución sobre Comercio Justo y Desarrollo A6-0207/2006; así se acreditó la contribución de este movimiento internacional a importantes aspectos del desarrollo de las comunidades rurales, especialmente del Sur global, como el respeto a los modos de vida indígenas o la mejora de los ingresos de productores y trabajadores. Como forma de desarrollo sostenible, las prácticas de comercio justo destacan por su vinculación y relación con varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas (Comet y Carraca 2017, p. 4). Como instrumento de cooperación internacional, muchos organismos públicos internacionales y europeos han

1 Definición recogida en la página de World Fair Trade Organization (WFTO), como entidad más representativa del movimiento internacional de comercio justo: <https://wfto.com/>.

potenciado políticas de apoyo al comercio justo, reconociendo *de facto* su contribución a mejoras en términos de desarrollo en las comunidades rurales (Ferro-Soto y Mili 2013, pp. 267-289).

En cuanto a su estandarización, los principios que impregnan las prácticas de comercio justo van desde el pago de un precio mínimo al respeto de unas condiciones laborales básicas en la producción, entre otros. La principal certificadora mundial de productos de comercio justo, Fairtrade Labelling Organization (FLO), promueve los estándares en los que se basa este sistema comercial, integrando tanto a productores como a compradores e importadores, así como a los contratos y relaciones que se establecen entre estos, que incluyen desde las prácticas mencionadas hasta aquellas referidas a la lucha contra el cambio climático. A modo de resumen y síntesis, podrían darse como referencia los estándares reconocidos por el Parlamento Europeo en la Resolución ya mencionada, tales como:

- un precio justo al productor, que garantice unos ingresos justos y que permita cubrir unos costes sostenibles de producción y los costes de subsistencia; este precio debe igualar, por lo menos, al precio y la prima de mínimos definidos por las asociaciones internacionales de comercio justo;
- parte del pago se debe efectuar por adelantado, si el productor así lo solicita;
- una relación estable y a largo plazo con los productores, así como la intervención de estos en el establecimiento de normas de comercio justo;
- transparencia y rastreabilidad en toda la cadena de abastecimiento, a fin de garantizar una información adecuada al consumidor;
- unas condiciones de producción que respeten los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- el respeto del medio ambiente, la protección de los derechos humanos, en particular de los derechos de las mujeres y los niños, así como el respeto de los métodos de producción tradicionales que favorezcan el desarrollo económico y social;
- programas de desarrollo de capacidades y capacitación para los productores, en especial para los pequeños productores marginales de los países en desarrollo, para sus organizaciones y para sus respectivas comunidades, a fin de garantizar la sostenibilidad del comercio justo;
- el respaldo a la producción y la entrada al mercado de las organizaciones de productores;
- actividades de sensibilización sobre la producción y las relaciones comerciales en el marco del comercio justo, su misión y sus objetivos, y sobre la injusticia reinante en las normas del comercio internacional;

- el seguimiento y la verificación del cumplimiento de estos criterios, en cuyo marco debe corresponder un importante papel a las organizaciones del hemisferio sur, con miras a una reducción de costes y una mayor participación de las mismas en el proceso de certificación;
- evaluaciones de impacto periódicas sobre las actividades relacionadas con el comercio justo.

El carácter internacional del concepto de comercio justo ha sido ligeramente modificado recientemente, al menos, en una de sus organizaciones más representativas. La WFTO en su Asamblea Anual, celebrada en Nueva Delhi en noviembre de 2017, aprobó una resolución sobre el concepto y la definición de «económicamente marginado», que ha venido determinando el perfil de productores beneficiarios del comercio justo; con la nueva definición, ha incluido a agricultores «económicamente marginados» que vivan «en una región o país con falta de oportunidades de empleo, es decir, en un lugar con altas tasas de desempleo». Evidentemente, este cambio, que aún no se ha concretado ni materializado de una forma generalizada, provocaría la integración de productores de regiones de países considerados «desarrollados»,² o del Norte global, en las redes de comercio justo, lo que potenciaría una lógica más local o de cercanía de estas redes comerciales en relación con los consumidores.

En este estudio, se ha entendido por «comercio justo» todas aquellas redes, entidades, realidades y productos que basen su gestión, tanto en la producción como en la comercialización, en los principios de comercio justo anteriormente enumerados, con el objetivo de beneficiar a las comunidades productoras marginadas del Sur global. Por ello, no se incluirán otras acciones relativas a otras formas de consumo responsable o sostenible.

3 Metodología

Con este artículo, de carácter descriptivo, se pretende conocer el fenómeno de apoyo al comercio justo entre las instituciones académicas españolas, a partir de la recopilación de datos sobre su respaldo político-institucional, como forma de consumo responsable, desarrollo sostenible y cooperación internacional. El enfoque utilizado es mixto, al integrar elementos cualitativos y cuantitativos en la investigación, lo que le dota de un marcado carácter pragmático, a través del uso de modelos como el hermenéutico y el hipotético-deductivo (Sánchez 2019, pp. 108-111). Esta elección responde a la intención de acercarnos desde diferentes perspectivas al fenómeno estudiado para garantizar una mayor y mejor comprensión. Sin duda, ambos enfoques han sido muy valiosos y han servido para ofrecer notables aportaciones al avance del conocimiento (Hernández *et al.* 2014, p. 15).

² Según su Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En primer lugar, la idea de analizar el fenómeno de apoyo institucional hacia el comercio justo de las universidades españolas ha nacido de la necesidad planteada en el seno del grupo de trabajo sobre comercio justo y consumo responsable de CRUE-Internacionalización, conformado por miembros de las áreas, servicios y oficinas de relaciones internacionales y cooperación para el desarrollo de varias universidades españolas. Ello derivó al planteamiento del problema, en torno a la cuestión de qué apoyo, en qué espacios y qué procesos universitarios se estaban dando en apoyo al comercio justo desde las instituciones académicas españolas. Ello propició la concreción y desarrollo de varias acciones que dieron cuerpo al estudio:

- Acceso a documentos públicos disponibles en Internet y/o facilitados por cada una de las universidades que han participado en el estudio, en especial las declaraciones institucionales aprobadas, las guías para un consumo responsable y los pliegos de contratación.
- Recopilación de datos a través de una encuesta *online* completada por las oficinas y áreas de cooperación universitaria para el desarrollo, a instancias del Observatorio de Cooperación Universitaria para el Desarrollo (se anexa el contenido de la encuesta en el anexo I, en el que se relacionan las preguntas y resultados del cuestionario *online* distribuido entre las universidades españolas). A algunas de ellas se les ha requerido aclaraciones en relación con algunos de los aspectos especificados en el formulario *online*.

Los elementos analizados y descritos, que constituyen el objeto de estudio, han sido los siguientes:

- En el plano declarativo, se han analizado las manifestaciones institucionales aprobadas por los Consejos de Gobierno universitarios, así como los planes estratégicos y de acción que tuvieran alguna actuación o compromiso concreto relativo al fomento del comercio justo.
- En el plano de la práctica institucional, se ha analizado la adquisición de productos o la consideración de criterios de comercio justo en las contrataciones universitarias; el acceso a productos de comercio justo en las cafeterías o comedores ubicados en sus centros; la organización de acciones y actividades de sensibilización, formación, docencia y difusión y, por último, la conformación de grupos de trabajo para favorecer un comercio justo y un consumo responsable en las universidades.

Las acciones y actividades recopiladas corresponden al período comprendido entre enero de 2017, momento en el que se produjo la aprobación de la Declaración de las Universidades Españolas a favor del Comercio Justo y el Consumo Responsable, de la Comisión Ejecutiva de CRUE-Internacionalización y Cooperación, hasta enero

de 2020, cuando se ha dado por finalizada la ronda de entrevistas y la realización de este estudio. En todo caso, se han tenido como referencia algunas actuaciones realizadas previamente para completar la investigación.

Las universidades que han participado en el estudio han sido 29³ de las 87 inscritas en el Registro de Universidades, Centros y Títulos del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.⁴ Ello representa un 33%, de las cuales 28 son públicas y solo una de carácter privado; con este dato, se puede afirmar que en el estudio han participado el 58% de las universidades públicas existentes en España⁵ y solo un 2,7% de las privadas.⁶ La muestra, por tanto, puede estimarse representativa, aunque debe considerarse que las universidades participantes son las más movilizadas en relación con el campo de estudio analizado (políticas y acciones a favor del comercio justo) y que la recopilación de datos se ha hecho a través de un organismo como el Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (OCUD), el cual se dirige, en especial, a estructuras y órganos universitarios vinculados a la Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD), lo que puede conferir un ligero sesgo a la muestra, por no haber llegado a otros niveles de la universidad. En todo caso, las oficinas y área de la CUD son las que han ejercido como agentes tractores de las políticas a favor del comercio justo en la casi totalidad de las universidades españolas por lo que, más allá de la cantidad de universidades participantes, es necesario poner en valor la calidad de los datos obtenidos y las reflexiones realizadas, ya que parten de un vasto conocimiento sobre el objeto del estudio.

4 Contexto: la realidad del comercio justo en España

El comercio justo cuenta con más de tres décadas de historia en España. Una de las primeras experiencias documentadas fue la apertura de dos tiendas solidarias ubicadas en Donosti-San Sebastián, de la mano de Emaús Fundación Social, y otra en Córdoba, por parte de la cooperativa Sandino, hoy IDEAS (CECJ 2016). Desde entonces hasta nuestros días, el comercio justo ha ido ganando más espacio, tanto en los movimientos sociales como en la cesta de la compra.

Como hitos de esta historia, hay que destacar el nacimiento de la Coordinadora Estatal de Comercio Justo en 1996, cuando «diecinueve organizaciones forman la Coordinadora Estatal de Comercio Justo, con la finalidad de aunar esfuerzos, trabajar conjuntamente y fortalecer el movimiento del Comercio Justo» (CECJ 2016). En este espacio se habrían gestado las principales acciones de incidencia política, estudio y divulgación del comercio justo en el país (a través, por ejemplo, de la celebración del Día Mundial del Comercio

- 3 Universitat Autònoma de Barcelona, Universidade da Coruña, Universitat de les Illes Balears, Universitat de Lleida, Universitat Politècnica de Catalunya, Universitat Jaume I, Universidad de Alcalá de Henares, Universidad de Córdoba, Universidad de Extremadura, Universidad de Granada, Universidad de Oviedo, Universidad Pablo de Olavide, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad Carlos III de Madrid, Universidad de Málaga, Universidad Politécnica de Cartagena, Universidad Rey Juan Carlos, Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, Universidad Pública de Navarra, Universidad de Burgos, Universidad de Cantabria, Universidad de Cádiz, Universidad de Sevilla, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Universidad de Zaragoza, Universitat Politècnica de València y Universidad de Valladolid.
- 4 Consultado el día 16 de diciembre de 2019 a través de la página web del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades: <https://www.educacion.gob.es/ruct/consultauniversidades?actual=universidades>.
- 5 Existen 50 universidades públicas en España, según los datos extraídos del Registro de Universidades, Centros y Títulos del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
- 6 Existen 37 universidades privadas en España, según los datos extraídos del Registro de Universidades, Centros y Títulos del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

- 7 Información recopilada a través del portal web de la campaña «Ciudades por el Comercio Justo» de IDEAS, <https://ideas.coop/ciudades-comercio-justo/>, acceso 19 de diciembre de 2019.
- 8 Este Plan incluyó como línea estratégica y de acción el apoyo a cooperativas de comercio justo, justificando que, «en los países del Sur, las comunidades más pobres se organizan para conseguir una vida digna. Forman cooperativas de campesinos, grupos de mujeres, artesanos, asociaciones de carácter social (que trabajan con niños y niñas de la calle, marginados, etc.). Son los productores el primer eslabón del Comercio Justo. El resultado de su trabajo es un sinfín de productos de alimentación, textiles y artículos de artesanía (café, cacao, chocolate, azúcar, ropa, artículos para el hogar, cerámica, bisutería, marroquinería, juguetes...), que desde la Cooperación Española se debe potenciar».
- 9 IV Plan Director de la Cooperación Valenciana 2017-2020.
- 10 Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, del 26 de febrero de 2014.
- 11 En el preámbulo de la Ley de Contratos del Sector Público, se afirma que «con el ánimo de favorecer el respeto hacia los derechos humanos, y en especial hacia los derechos laborales básicos de las personas trabajadoras y de los pequeños productores de países en vías de desarrollo, se introduce la posibilidad de que tanto los criterios de adjudicación como las condiciones especiales de ejecución incorporen aspectos sociales del proceso de producción y comercialización referidos a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate, y en especial podrá exigirse que dicho proceso cumpla los principios de comercio justo que establece la Resolución del Parlamento Europeo sobre comercio justo y desarrollo (2005/2245(INI)) en su apartado 2».
- 12 Artículo 127.2 de la Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Justo). Una de las principales contribuciones de esta plataforma ha sido la publicación anual del *Informe El Comercio Justo en España*, donde se compilán los principales datos de ventas, retos y trabajo del movimiento de comercio justo. Otro de los momentos más relevantes fue la constitución de la asociación del sello Fairtrade en el año 2005, que contó con la participación de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, entidad vinculada a la Universidad Loyola de Andalucía; su principal contribución fue la de dar cabida a empresas convencionales en la distribución de productos de comercio justo en España, a las que comenzó a darse licencia para su comercialización. Por último, en relación con el movimiento de comercio justo, hay que resaltar la puesta en marcha de la iniciativa internacional Fair Trade Towns en España (Ciudades por el Comercio Justo, en español), que vino de la mano de IDEAS en el año 2006. Actualmente, esta red cuenta con 28 localidades adheridas en España, entre las que destacan Madrid, Lugo, León, Bilbao, Málaga, Córdoba o Valencia, más de una veintena de universidades y casi un centenar de centros educativos.⁷ Esta campaña ha articulado gran parte del trabajo local que ha venido realizándose a lo largo de los diez últimos años, contribuyendo a que el comercio justo haya estado presente en las agendas políticas de los municipios y haya contado con mayor respaldo y conocimiento social, empresarial e institucional.

Con relación al reconocimiento institucional, se puede afirmar que el comercio justo en España ha sido recogido ampliamente en los planes estratégicos y de acción de las políticas estatales, regionales y locales de cooperación y solidaridad internacional de diferentes organismos públicos tales como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), algunas agencias y organismos regionales y numerosos ayuntamientos. Uno de los primeros reconocimientos vino por parte de la Aecid, concretamente en su Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.⁸ Más recientemente, otros organismos y entidades públicas han venido a reconocer y potenciar acciones que favorecen un comercio justo; es el caso de la Comunidad Valenciana, la cual en su último Plan Director de Cooperación ha incluido como objetivo operativo «impulsar el comercio justo y la compra pública ética como una herramienta de desarrollo».⁹ De hecho, dicha política es factible jurídicamente, entre otros factores, por las menciones expresas que, en la actual Ley de Contratos del Sector Público,¹⁰ se hace al comercio justo.¹¹ Además, en su articulado hace mención a la etiqueta de «comercio justo»¹² como forma de acreditar el respeto a los principios y estándares de comercio justo en los productos adquiridos en las compras públicas, así como a la posibilidad de tener en cuenta durante la ejecución de los contratos públicos «consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los produc-

tores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial».¹³ La política de compra pública ética o adquisición de productos de comercio justo cuenta con decenas de buenas prácticas en el país, entre las que se podrían destacar las de inserción de café de comercio justo en máquinas expendedoras, en comedores y cafeterías de edificios públicos u otros servicios, o la adquisición de bolsas y otros productos textiles como material de *merchandising* o publicitario. Por último, cabe destacar el respaldo de algunos ayuntamientos españoles tales como el de Bilbao, Donosti-San Sebastián, Madrid, Lugo, València, Córdoba, Málaga, León, Valladolid, Zaragoza o Burgos, que han mantenido un apoyo institucional significativo durante los últimos diez años a través de su participación en la campaña de «Ciudades por el Comercio Justo», reconociendo y respaldando al comercio justo en sus planes estratégicos o de acción,¹⁴ así como en acciones directas o de financiación de proyectos de cooperación internacional en países en vías de desarrollo vinculados a iniciativas de comercio justo y en el desarrollo de buenas prácticas de «compra pública ética», para demostrar que el sector público puede contribuir, de manera relevante, a que las empresas comprometidas con los derechos humanos se beneficien de una mejor valoración en la adjudicación de contratos públicos y contribuir, de modo indirecto, a su mejor reputación ante los inversores y los consumidores (Agoués 2020, p. 239).

Por otro lado, si observamos las ventas de productos de comercio justo en España, desde 2000 (año desde el que se dispone de datos), el crecimiento ha sido exponencial. Si en dicha anualidad las ventas fueron de unos 6,9 millones de euros (Setem 2006, p. 11), en 2019 ascendieron hasta los 138,5 millones (CECJ 2020), lo que supone un crecimiento anual medio del 43,37%, nada desdenable en una economía que ha crecido una media anual del 1,8% durante la etapa 2000-2018.¹⁵ A ello ha contribuido el mayor conocimiento por parte de la ciudadanía y, especialmente, un mejor acceso a productos de comercio justo en las grandes cadenas de distribución. La participación de la empresa privada convencional es lo que ha contribuido, en mayor medida, a incrementar las ventas de productos de comercio justo durante los últimos años.¹⁶ Tanto es así que, en el año 2019, el 87% de los productos fueron distribuidos en el mercado mayorista por empresas convencionales (CECJ 2020). Igualmente, la entrada masiva de productos de comercio justo en los lineales de los supermercados ha acercado al consumidor esta alternativa, incrementando enormemente las ventas; mientras que, en 2005, las grandes superficies vendían el 6,8% de los productos de comercio justo en España, en 2019, fue del 77,1%, convirtiéndose en el principal actor comercial que ha permitido el espectacular crecimiento del mercado de productos de comercio justo en el país. Igualmente se puede destacar la entrada de operadores económicos, como las empresas de *catering* y explotación de máquinas expendedoras de alimentos, que ya representan el

13 Artículo 202.2 de la Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

14 Por ejemplo, el Plan Municipal de Cooperación y Solidaridad de la Ciudad de Córdoba 2008-2022, el Plan Municipal de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2019-2022 del municipio de València o el Plan de Impulso de Consumo Sostenible (PICS), que incluye una serie de medidas de actuación en diferentes ámbitos, entre las que se integra el Programa de Ciudades por el Comercio Justo de la ciudad de Madrid.

15 Elaboración propia a través de los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística de España (INE).

16 Los licenciatarios Fairtrade han venido vendiendo más productos de comercio justo que las importadoras de comercio justo españolas entre los años 2014 y 2018; por ejemplo, en 2018, sus ventas ascendieron a 60,3 millones de euros en relación con los 77,8 millones que se vendieron en total, representando un 77% de las ventas totales, según el último Informe de Comercio Justo en España 2018, elaborado y publicado por la Coordinadora Estatal de Comercio Justo.

14,9 % de las ventas de este sector, casi cuadruplicando las ventas de estos productos en las tradicionales tiendas de comercio justo, que solo representan en la actualidad el 3,8 % de las ventas. Con relación a otros países de su entorno, España está aún lejos de algunos mercados como el Reino Unido, Alemania o Estados Unidos, que son los países que lideran el consumo de productos de comercio justo en el mundo (Berry y Romero 2021); por ejemplo, en el Reino Unido, se vendió aproximadamente 1940 millones de euros en productos de comercio justo en 2019 con certificado Fairtrade (según los datos publicados por Fairtrade Foundation), es decir, 14 veces más ventas que en España. En todo caso, las ventas de productos Fairtrade en el Reino Unido parecen haberse estabilizado desde el año 2013, con pequeñas variaciones al alza y a la baja en las ventas durante este período. En términos relativos, haciendo un análisis comparado con relación al incremento de ventas de productos de comercio justo per cápita en un país y en otro, parece que a España aún le quedan unos cuantos años para alcanzar la madurez de este mercado. Las compras anuales de productos de comercio justo en España alcanzaron de media, en 2019, los 2,95 euros por habitante, mientras que, en el Reino Unido, se ha alcanzado los 29,10 euros por habitante. Con un crecimiento medio del 43,37 % por año, España podría alcanzar su techo de ventas de productos de comercio justo en los próximos siete años, poniéndose al nivel de ventas de la mayoría de los países europeos.

Con relación al conocimiento del comercio justo por parte de la ciudadanía, en el informe *La opinión y valoración de los consumidores sobre la Responsabilidad Social de la Empresa en España* publicado en 2010 por la Confederación de Consumidores y Usuarios, se afirmaba que, hasta ese año, «se afianzaba moderadamente la proporción de quienes manifiestan que al menos han oído hablar del comercio justo» en relación con informes anteriores. El 61 % de las personas consultadas afirmaba haber oído hablar de comercio justo. De ellas, quienes se encontraban en el rango de edad comprendido entre treinta y cinco y cincuenta y cinco años eran las que mayor conocimiento tenían (en concreto, el 68,5 %). En relación con el perfil de consumidor/a que adquiría habitualmente estos productos, estaba entre aquellos que tenían estudios universitarios (en concreto, el 83,5 % de las personas con titulación universitaria afirmaban conocer el comercio justo) y de aquellos con ingresos superiores a 1300 euros al mes (el 77,8 % de las personas encuestadas que ingresaban más de esta cuantía afirmaban conocerlo). En contraste, un reciente estudio, realizado en el marco del proyecto Trade Fair Live Fair (Fairtrade International, 2019) liderado por Fairtrade International, constata que el 36 % de los españoles tienen en cuenta las condiciones de producción de los alimentos antes de adquirirlos, considerando las condiciones laborales de los trabajadores de la cadena productiva; en especial, si se les ha pagado un salario digno. De forma desagregada, se destaca también que

los españoles con rentas más bajas¹⁷ ofrecieron más importancia a este criterio (un 45%) que los españoles encuestados con rentas más altas¹⁸ (un 26%). Además, para el 78%, era muy importante conocer los ingredientes y el origen de los productos de alimentación que habitualmente consumen, así como para el 73% era muy importante que las compañías de venta de alimentos redujeran su impacto sobre el medio ambiente y, para el 68%, que se respetaran los derechos de los trabajadores, especialmente de la industria textil. Por último, el estudio reflejaba que un 74 % de los españoles expresaron su deseo de que sus gobiernos adquiriesen productos de alimentación más sostenibles en sus compras y contratos.

También, la Comisión Europea ha dedicado algunos de sus estudios estadísticos a conocer lo que piensa la ciudadanía europea (incluida la española) sobre los problemas vinculados con el desarrollo en países del Sur global; entre los datos más relevantes, hay que resaltar que el 15% de los encuestados españoles, respecto al 21% de los europeos, entendía que sus opciones de consumo pueden ayudar a mejorar la vida de las personas de países del Sur global (Comisión Europea 2018b), y un 64% de los encuestados españoles, respecto al 50% de los europeos, estaban dispuestos a pagar más en los productos que consumen habitualmente para conseguirlo (Comisión Europea 2016). En cuanto al grado de conocimiento sobre los productos de comercio justo, solo al 3% de los encuestados españoles respecto al 37% de los europeos les resultaba familiar el sello Fairtrade, el más extendido entre los productos de comercio justo (Comisión Europea 2018a). En definitiva, podemos afirmar que el mercado español es propenso a consumir productos de comercio justo, aunque le falta algo más de información sobre qué productos de su cesta de la compra le garantizan mejores condiciones de vida y laborales a las personas de países en vías de desarrollo, siendo el comercio justo una de las principales formas de consumo que podrían contribuir a ello.

5 **Compromiso institucional y apoyo al comercio justo de las universidades españolas**

Las universidades españolas han sido otro de los agentes promotores del comercio justo del país desde hace varias décadas. Durante el período comprendido entre 2000 y 2010, «a pesar de no institucionalizar el compromiso con el Comercio Justo [...], varias universidades venían organizando actividades formativas y de sensibilización [...] junto a organizaciones vinculadas estrechamente con el comercio justo, como es el caso de Intermón Oxfam y Amycos con la Universidad de Burgos, Economistas Sin Fronteras con

17 Menos de 18 000 euros de ingresos anuales.

18 Más de 60 000 euros de ingresos anuales.

la Universidad de León, o IDEAS con la Universidad de Córdoba» (Cacho *et al.* 2011a, p. 137). El comercio justo presenta importantes oportunidades para la educación superior, especialmente como herramienta pedagógica para entender cómo funciona el comercio internacional y cómo este puede atender a las necesidades y derechos de las personas que participan en toda la cadena comercial, a la par que dar a conocer una alternativa de desarrollo sostenible que evite monopolios, y ayude a las comunidades productoras a mejorar sus medios de vida, especialmente a los grupos indígenas (Leal *et al.* 2019, pp. 856-857). Otra de las acciones más utilizadas por las universidades ha sido el desarrollo de iniciativas de compra pública ética, con el objetivo de facilitar el acceso a productos de comercio justo a la comunidad universitaria en sus centros. Una de las iniciativas pioneras y más emblemáticas fue la puesta en marcha por la Universitat Autònoma de Barcelona, la cual en 1999 exigió a sus empresas concesionarias que las máquinas expendededoras de bebidas calientes utilizaran obligatoriamente café de comercio justo, convirtiéndose así en un ejemplo que seguirán otras (Cacho *et al.* 2011b, p. 30).

La puesta en marcha de la campaña «Universidades por el Comercio Justo» en España por parte de la cooperativa IDEAS en el año 2007, con el apoyo financiero de la Aecid,¹⁹ contribuyó a dar mayor impulso al compromiso de las universidades con el comercio justo. Con esta campaña, se pretendía reconocer el apoyo al comercio justo a través del cumplimiento o consecución de varias acciones, que iban desde el plano institucional o declarativo hasta el practicado. Las acciones que deben ser acreditadas para reconocer a una universidad como «Universidad por el Comercio Justo» son actualmente las siguientes:²⁰

1. Aprobar una declaración favorable al comercio justo en el Consejo de Gobierno que incluya el compromiso de realizar compras y contrataciones con criterios de comercio justo.
2. Al menos, que existan cafeterías y/o comedores universitarios que oferten, como mínimo, tres productos de comercio justo y que, en caso de que exista una tienda universitaria, que oferte, al menos, un producto de comercio justo.
3. Que se realicen dos acciones de comunicación y dos de sensibilización al año para acercar la realidad de los pequeños productores a la comunidad universitaria.
4. Apoyar a los productores locales a través de ferias u otro tipo de actividades que favorezcan relaciones directas entre consumidores y productores y se promueva una economía local, social, solidaria y sostenible.
5. Que exista una iniciativa o actividad al año de carácter académico, de investigación o de promoción con la que se apoye la producción local, agroecológica e iniciativas de economía social y solidaria.

¹⁹ La Aecid ha financiado tres proyectos de educación al desarrollo a IDEAS vinculados a la campaña de «Universidades por el Comercio Justo» desde el año 2011 al 2019.

²⁰ Acciones extraídas de la página web oficial de la campaña de «Ciudades por el Comercio Justo», coordinada por IDEAS: <https://ideas.coop/ciudades-comercio-justo/universidades/>, acceso 3 de diciembre de 2019.

6. Crear un grupo de trabajo formado por los agentes implicados con la iniciativa, que coordine y dinamice las actividades con las que se desarrolla el modelo de universidad por el comercio justo.

La primera universidad reconocida como tal fue la Universidad de Jaén en mayo de 2008 (UJA 2008). Poco a poco, otras universidades españolas se fueron adhiriendo a la iniciativa y, hoy día, 13 universidades españolas²¹ ya cuentan con el título de «Universidad por el Comercio Justo» y otras están trabajando para conseguirlo. El compromiso universitario con el comercio justo trasciende esta campaña, por lo que las acciones recopiladas en este estudio han ido más allá de las que participan.

En comparación con el Reino Unido, la iniciativa «Fairtrade Universities» coordinada por la organización Fairtrade Foundation, cuenta con la participación de 118 universidades, que desarrollan actividades de apoyo a este sistema comercial.²² Si, en España, 21 de las 89 universidades desarrollan actividades en el marco de esta campaña, representando aproximadamente el 24% de las instituciones académicas del país, en el Reino Unido son 118 de las 132 universidades existentes, representando casi el 90% del total. Sin duda, en el Reino Unido, los productos de comercio justo son más conocidos y consumidos que en España (según las cifras de ventas por habitante), estando más presente en la cotidianidad de la ciudadanía, lo que hace que este fenómeno esté mucho más extendido entre las prácticas de consumo y políticas institucionales, especialmente universitarias. En todo caso, no quita que se pueda afirmar que existe un mayor compromiso institucional en el ámbito universitario.

Por su parte, uno de los primeros compromisos institucionales conjuntos de las universidades españolas fue la firma de la Declaración de las Universidades Españolas a favor del Comercio Justo,²³ que se produjo el 27 de noviembre de 2012.²⁴ Las universidades reconocieron entonces que el comercio justo era un

sistema de comercio internacional alternativo basado en el respeto hacia los derechos de los grupos productores y reconocido por el Parlamento Europeo como herramienta eficaz para la erradicación de la pobreza, que permite una distribución más equitativa de los recursos y beneficios generados en toda la cadena de producción, con el pago de precios justos, el respeto hacia los derechos laborales básicos promulgados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la lucha contra la explotación infantil, la promoción de la equidad de género y el respeto hacia el medio ambiente, es un referente de desarrollo que demuestra que es posible una organización socioeconómica más justa, solidaria y sostenible.

Se comprometían así al «desarrollo del modelo de Universidad por el Comercio Justo para considerar criterios sociales, ambientales y de Comercio Justo en nuestras compras y contrataciones, sensibilizar a toda la comunidad universitaria sobre la realidad de los grupos de campesinos, campesinas, artesanos

21 Universidad de Jaén, Universidad de Córdoba, Universidad de Málaga, Universidad de Alcalá, Universitat Politècnica de València, Universitat Jaume I de Castelló, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Universidad de Oviedo, Universidad de Burgos, Universidad de León, Universidad de Valladolid y Universidad de Cantabria.

22 Información extraída de la página web de Fairtrade Foundation United Kingdom: <https://www.fairtrade.org.uk/get-involved/universities-and-colleges/>.

23 Declaración descargable a través de la página web de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria como universidad firmante: http://www2.ulpgc.es/hege/almacen/download/7101/7101115/declaracion_de_las_universidades_espanolas_a_favor_del_comercio justo.pdf, acceso 26 de diciembre de 2019.

24 Universidades de Alcalá de Henares, Complutense de Madrid, Córdoba, Extremadura, Internacional de Andalucía, Jaén, Las Palmas de Gran Canaria, Málaga, Pública de Navarra, Rey Juan Carlos de Madrid, Santiago de Compostela, Sevilla, València y Valladolid.

y artesanas, y favorecer un consumo responsable, así como divulgar modelos de Desarrollo Sostenible que comprometan a los futuros profesionales que hoy formamos en la construcción de un mundo mejor». Esta declaración «reconoció el importante papel que una campaña como la de Universidades por el Comercio Justo puede jugar como elemento tractor a la hora de situar a las universidades como agentes sociales líderes en políticas que posibiliten el cambio del modelo productivo» (Comet 2016). La firma de esta declaración fue el germen de la Declaración de las Universidades Españolas a favor del Comercio Justo y el Consumo Responsable aprobada *a posteriori* por la Comisión Ejecutiva de CRUE-Internacionalización y Cooperación, nacida con el objetivo de contribuir a garantizar modelos de consumo y producción sostenibles y que, posteriormente, asumieron como propia decenas de universidades que la aprobarían en sus respectivos consejos de gobierno. A través de esta Declaración, asumieron un compromiso «con el desarrollo paulatino de una política de Comercio Justo y Consumo Responsable con el fin de incorporar sus principios en todos los niveles de la Universidad y promover el desarrollo humano y sostenible, contribuyendo a la reducción de la pobreza y a la sostenibilidad de nuestro entorno», lo que después se concretaría en compromisos tales como la constitución de grupos de trabajo; la integración de criterios éticos y de comercio justo en sus compras y contrataciones; el favorecimiento de una investigación, formación y sensibilización sobre las relaciones de comercio justo, y su impacto para las poblaciones de países del Sur global, así como la participación en redes españolas e internacionales para fomentar una alianza global, con el fin de lograr un mayor impacto.

25 Declaraciones institucionales a favor del comercio justo aprobadas antes del año 2017: Universidad de Jaén el 9 de abril de 2008, Universidad de Córdoba el 19 de diciembre de 2008, Universidad de Málaga el 12 de febrero de 2009, Universidad de Cantabria el 5 de mayo de 2010, Universidad de Alcalá el 22 de noviembre de 2010, Universitat Rovira y Virgili el 27 de octubre de 2011, Universidad de Extremadura el 24 de mayo de 2012, Universitat de València en diciembre de 2012, Universitat Jaume I de Castelló el 1 de marzo de 2013, Universitat Politècnica de València el 7 de marzo de 2013, Universidad de Burgos el 22 de marzo de 2013, Universidad Rey Juan Carlos el 18 de junio de 2013, Universidad de Sevilla el 18 de diciembre de 2013 y Universidad de San Jorge en diciembre de 2014.

26 Planes de Comercio Justo publicados por la Universidad de Cantabria para los períodos 2010-2014 y 2015-2018.

27 Aprobado en 2011.

En lo que respecta al compromiso particular de las universidades participantes en el estudio, el 62% ha manifestado tener un compromiso expreso y declarado con el comercio justo. Antes de la aprobación en 2017 de la Declaración de las Universidades Españolas a favor del Comercio Justo y el Consumo Responsable, 14 universidades españolas²⁵ ya habían aprobado declaraciones institucionales y otras tres habían incluido el comercio justo dentro de sus estrategias y/o planes. Es el caso de la Universidad Pública de Navarra (UPNA), la cual en su Estrategia de Cooperación Universitaria para el Desarrollo, aprobada en el año 2013, incluyó como uno de sus objetivos específicos de comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo «propiciar un espacio de reflexión sobre la asunción institucional de criterios de consumo responsable en la UPNA, entre los que destaca la difusión y consumo de productos de comercio justo». Cabe destacar la aprobación de planes de acción y actividades vinculados directamente con el comercio justo. Tres son los más relevantes: los consecutivos Planes de Comercio Justo de la Universidad de Cantabria,²⁶ el Plan de Campus Sostenible de la Universitat de València²⁷ y el Plan de

Acción de Consumo Responsable y Comercio Justo de la Universidad de Córdoba 2011-2012. Cabe destacar que uno de los compromisos y apoyos más atípicos con el comercio justo ha sido el de la Universidad Loyola de Andalucía, la cual, tal como se ha indicado anteriormente, es una de las entidades socias de la Asociación del Sello de Comercio Justo Fairtrade Ibérica, a través de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, convirtiéndose en la única universidad española que forma parte, como entidad miembro de una organización representativa, del movimiento internacional del comercio justo como tal, de forma equivalente a entidades productoras, importadoras u organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD).

Por su parte, Alemania tiene 44 universidades adheridas a la campaña de universidades por el comercio justo, según informa la organización Fairtrade Deutschland.²⁸ De ellas, 35 de las aproximadamente 240 universidades existentes en el país ya han obtenido el título de «universidad por el comercio justo», por lo que han aprobado sendas declaraciones institucionales de apoyo. Al igual que otras universidades españolas, destaca el compromiso de universidades como la Universität Bonn²⁹ o la Rhine-Waal University of Applied Sciences,³⁰ reconocidas recientemente por su compromiso por parte de la campaña. Ambas tienen un compromiso institucional con la promoción del comercio justo en sus campus, que ha sido tomado también por sus órganos de gobierno. Dicho compromiso se extiende a favorecer los estándares de la campaña, tales como firmar una declaración institucional de apoyo al comercio justo, que existan productos de comercio justo en sus campus y apoyar las campañas de sensibilización dirigidas a la comunidad universitaria.

La Declaración de las Universidades Españolas a favor del Comercio Justo y el Consumo Responsable por parte de la Comisión Ejecutiva de CRUE-Internacionalización y Cooperación ha conseguido hasta la adhesión de ocho universidades,³¹ lo que hace que un total de 20 universidades se hayan posicionado políticamente a favor del comercio justo. Dicho apoyo lo podríamos agrupar en tres momentos u olas diferenciadas: las declaraciones producidas en el período 2008-2010, propiciadas por el inicio de la campaña de «Universidades por el Comercio Justo» coordinada por IDEAS; las producidas en el período de 2012-2013, en torno a la aprobación de la Declaración de las Universidades Españolas a favor del Comercio Justo y el Consumo Responsable y, por último, las aprobadas en el período entre 2017 y 2019 tras la aprobación de la Declaración de la CRUE. Todas ellas tienen un elemento común y es que reflejan sus compromisos y acciones concretas con el comercio justo vinculándolo, ya en la última ola, a la coherencia de políticas para el desarrollo con la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

28 Página web oficial de la campaña: <https://www.fairtrade-universities.de>.

29 Dispone de un espacio web específico dedicado a explicar su compromiso con el comercio justo: <https://www.uni-bonn.de/en/university/about-the-university/sustainable-university/fairtrade-university-bonn>, acceso 2 de septiembre de 2021.

30 Dispone de un espacio web específico dedicado a explicar su compromiso con el comercio justo: <https://www.hochschule-rhein-waal.de/en/university/about-university/certified-fair-trade-university>, acceso 2 de septiembre de 2021.

31 La Universitat Oberta de Catalunya el 27 de febrero de 2017; la Universidad de Sevilla el 29 de marzo de 2017; la Universidad del País Vasco el 6 de abril de 2017; la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, el 23 de junio de 2017; la Universidad Pública de Navarra el 4 de julio de 2017; la Universidad Carlos III de Madrid el 18 de junio de 2018; la Universidad de Oviedo el 8 de mayo de 2019, y la Universidad de Valladolid el 3 de junio de 2019.

6

Resultados: acciones para acercar el comercio justo a la comunidad universitaria

Las universidades españolas llevan más de una década desarrollando actividades y acciones para favorecer un consumo responsable y un comercio justo. En una mayoría de casos, el marco utilizado ha sido la campaña de «Universidad por el Comercio Justo» promovida por la organización de comercio justo IDEAS, la cual ha facilitado la transversalización de las acciones en diferentes ámbitos y ha permitido tener un marco común. Seis son los ámbitos en los que se centra el análisis de los datos:

- La conformación de grupos de trabajo universitarios para la coordinación, seguimiento y puesta en marcha de actuaciones.
- El desarrollo de iniciativas de «compra pública ética» para garantizar una adquisición institucional de bienes y servicios con criterios éticos, de respeto a los derechos humanos en la cadena de producción y de comercio justo.
- La disponibilidad y acceso de productos de comercio justo en los campus universitarios.
- La organización de actividades de sensibilización y comunicación dirigidas a la comunidad universitaria y la sociedad en general.
- Docencia e investigación que integra el comercio justo como contenido u objeto de estudio.
- Apoyo a proyectos de cooperación internacional en los que las beneficiarias son las comunidades productoras de comercio justo.

A continuación, se exponen los datos recopilados en el estudio.

6.1. Grupos de trabajo

Pocas universidades articulan el trabajo de fomento del comercio justo y el consumo responsable a través de grupos conformados por miembros de la comunidad universitaria. En la mayoría de los casos son las áreas, servicios u oficinas de CUD las que asumen el rol de promotor de este tipo de acciones, coordinándose de forma multilateral con el resto de los agentes, el personal docente e investigador, las ONGD, etc. Además, se encargan del seguimiento y la relación con otras universidades y dinamizan los grupos de trabajo existentes.

De las iniciativas identificadas de existencia de grupos de trabajo se pueden destacar algunas, tanto por su carácter formal como informal, así como por su composición y funciones; por ejemplo, la Universidad de Cantabria tiene un grupo de trabajo establecido a través de un reglamento de régimen interno. Este se halla confor-

mado por miembros de toda la comunidad universitaria, desde personal docente e investigador hasta los propios estudiantes. Dicho grupo lleva funcionando desde el año 2009 y su principal objetivo es «la implantación del comercio justo en todas las áreas de la universidad, a través de la promoción de distintas actividades».³² Otro grupo conformado es el de la Universidad de Burgos, el cual está actualmente conformado por profesorado, personal de administración y servicios, alumnado y un miembro de la ONGD Ingeniería Sin Fronteras. Su regulación la establecen los propios miembros, con un liderazgo claro del Centro de Cooperación y Acción Solidaria. Por su parte, la Universitat Politècnica de València mantiene activa una Comisión de Comercio Justo y Consumo Responsable, desde donde coordina las actuaciones en este ámbito; en ella participan responsables políticos de la universidad, profesorado, personal técnico y la ONGD Ingeniería Sin Fronteras. Se reúnen, al menos, una vez al año. En el caso de la Universidad de Málaga, esta forma parte de la Mesa de Trabajo por el Comercio Justo y el Consumo Responsable puesta en marcha por el Ayuntamiento de la ciudad. Actualmente está activa y, aunque no cuenta con un reglamento o norma que la regule, forman parte de ella organizaciones sociales y empresariales de la ciudad, lo que ha permitido a la Universidad de Málaga coordinarse con otros agentes para desarrollar actividades conjuntas. Por último, se ha de nombrar el caso de la Universidad de Córdoba, la cual hasta el año 2012 contó con un Grupo de Trabajo de Comercio Justo y Consumo Responsable. Este se encontraba conformado por personal docente, investigador, personal de administración y servicios relacionados (Servicio de Contratación y Patrimonio y Servicio de Protección Ambiental), organizaciones sociales (como IDEAS) o representantes de órganos como el Consejo Social o la Cátedra de Participación Ciudadana. Una de las principales contribuciones de dicho grupo fue la elaboración de su Plan de Acción de Comercio Justo y Consumo Responsable 2011-2012, que marcó las actuaciones desarrolladas en este ámbito durante el período indicado.

En cambio, la realidad de otras universidades europeas en este ámbito aparece muy distinta, ya que son los grupos de trabajo o de incidencia, surgidos de personas voluntarias tanto del propio estudiantado como del profesorado, los que ponen en marcha iniciativas de apoyo al comercio justo; por ejemplo, la University of Edinburgh mantiene a un grupo de trabajo conformado por personal de la universidad, asociaciones estudiantiles y estudiantes electos para dar seguimiento a las medidas de fomento del comercio justo; disponen de un completo informe donde detallan el progreso de las diferentes acciones, actualmente del período 2019-2022.³³ Destaca igualmente la participación de estudiantes en grupos de trabajo de universidades alemanas y canadienses; en estas últimas son, principalmente, los estudiantes quienes han iniciado la movilización a favor del comercio justo (McMurtry *et al.* 2018, p. 217).

32 Reglamento de régimen interno del Grupo Universitario de Comercio Justo de la Universidad de Cantabria.

33 Fairtrade Working Group 2019-22 Progress Report (September 2021): https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/progress_report_2020-21_-_sept_2021_0.pdf, acceso 1 de octubre de 2021.

Por su parte, la CRUE mantiene a un subgrupo de trabajo sobre comercio justo y consumo responsable dependiente de su Comisión de Internacionalización y Cooperación. En él, se agrupan las universidades que, de forma más activa, desarrollan políticas a favor del comercio justo y el consumo responsable.

6.2. Compra y contratación ética y de comercio justo

La incidencia para la consideración de criterios éticos, de respeto a los derechos humanos en la cadena de producción y de comercio justo, ha sido una de las actuaciones que ha contado con mayor esfuerzo y dedicación por parte de las universidades, por ser un ámbito de aplicación jurídicamente complejo y que demandaba un esfuerzo que permitiera cambios reales de calado en la gestión de las propias universidades.

Varias son las estrategias y planes de actuación que han incluido la compra ética y de comercio justo como prioridad. En el ya mencionado Plan de Acción de Comercio Justo y Consumo Responsable en la Universidad de Córdoba, 2011-2012, se incluía como actuación el «fomento de la contratación pública responsable» que, entre otros objetivos, tenía el de «fomento de la oferta de productos de Comercio Justo y Consumo Responsable en empresas que trabajan en el marco de la UCO». La Universidad Pública de Navarra (UPNA), en cambio, ha incluido este compromiso en su Estrategia de Cooperación al Desarrollo, donde incluye como objetivo específico de su ámbito de actuación para la «Comunicación, Sensibilización y Educación para el Desarrollo» «propiciar un espacio de reflexión sobre la asunción institucional de criterios de consumo responsable en la UPNA, entre los que destaca la difusión y consumo de productos de comercio justo» como alusión a la necesidad de favorecer una contratación y compra universitaria más coherente con dicha estrategia y, por consiguiente, con este compromiso institucional.

Una de las vías normativas más utilizadas por parte del sector público para hacer efectivo este compromiso ha sido la aprobación de circulares. La Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) incorporó la obligación de adquirir determinados productos de comercio justo³⁴ en aquellos contratos donde se usen, o compras que los incluyan, a través de la Circular del Rector para la inclusión de criterios sociales, éticos y ambientales en las contrataciones de la UPV/EHU, aprobada el día 22 de marzo de 2019. Igualmente destaca el compromiso con los derechos humanos en cuanto a exigir el cumplimiento de las convenciones fundamentales de la OIT a las empresas licitadoras que vayan a suministrar productos susceptibles «de ser fabricados en países del Sur».

Otras universidades han optado por difundir criterios a través de la elaboración de guías y otras publicaciones. Es el caso de la Universitat de Lleida, que ha incluido en una de sus guías de buenas prácticas para los contratos de restauración la necesidad de «priorizar

³⁴ Café, té, infusiones, cacao, azúcar, arroz, miel, zumos, fruta fresca, flores, frutos secos y productos textiles.

rizar la compra de productos ecológicos y de comercio justo» (UDL 2016, p. 7). Por su parte, la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid recomienda la adquisición y uso de productos de comercio justo en la organización de eventos, en especial en la compra de obsequios y en la contratación de los servicios de restauración (URJC 2016, pp. 4-5). La Universidad de Córdoba publicó en el año 2012 su *Guía básica para la gestión de los recursos, contratación de servicios y compra de suministros de forma sostenible y ética*; en ella, se recomendaba «ofrecer, en la medida que sea posible, alimentos y bebidas que provengan del Comercio Justo» en los suministros de alimentos y servicios de *catering* y restauración, así como optar por productos de comercio justo en los regalos institucionales. También recomendaba observar el cumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT. En la misma línea se sitúa la *Guía de contratos y compras públicas responsables* de la Universidad de Cantabria, aprobada en 2015, con la que se perseguía «el apoyo a los productos/organizaciones de Comercio Justo como alternativa que garantiza condiciones laborales dignas, transparencia, trazabilidad y respeto al medio ambiente», con actuaciones tales como la compra de artículos textiles para *merchandising* y ropa de trabajo con criterios de comercio justo o la venta de productos de comercio justo en cafeterías, entre otros. Se ha puesto de manifiesto que a corto plazo las estrategias, planes y guías aprobados tienen poca efectividad, ya que el cambio de los procesos de contratación requieren de mucha dedicación para que los criterios de comercio justo sean considerados y efectivos en la ejecución, tal como han confirmado un gran parte de las universidades participantes del estudio, que señalan la falta de seguimiento durante la ejecución de los contratos como un problema que no les permite corroborar el cumplimiento de muchos de sus pliegos y contratos.

Con relación a la materialización de estos criterios, destacan aquellos casos relacionados con la concesión administrativa de la explotación de cafeterías y comedores, así como para la instalación de máquinas expendedoras de alimentos y bebidas calientes en los recintos universitarios; este tipo de contratos son los más susceptibles para demandar productos de comercio justo tales como el café, el cacao o el azúcar de caña. Los criterios de comercio justo han sido considerados de distinta forma por unas u otras universidades que, en la totalidad de los casos, han pretendido mejorar la calidad y coherencia de sus procesos de contratación; el grado de consideración de dichos criterios va desde la obligatoriedad del uso de determinados productos de comercio justo en la ejecución de los contratos hasta la valoración como mejora, siendo criterios más o menos efectivos, respectivamente, para garantizar el uso de productos de comercio justo durante la ejecución de los contratos. Un ejemplo es el acuerdo marco de suministro de fabricación, distribución y, en su caso, diseño de artículos de la Universidad de Cádiz, publicado en el año 2016, principalmente destinado a rega-

los institucionales y publicidad, donde se incluye como mejora «la incorporación de versiones de Comercio Justo» dentro del catálogo de productos ofertados para este fin por parte de los licitadores. En otro extremo se encuentra la iniciativa de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, la cual en 2019 exigió la oferta de café, cacao y té de comercio justo (o equivalente) en su cafetería, iniciativa que ya habían puesto en marcha con anterioridad.³⁵ Actualmente, la concesionaria oferta y publicita estos productos en la cafetería. También hay que destacar la iniciativa de la Universitat Autònoma de Barcelona:³⁶ en el pliego de prescripciones técnicas para la concesión del servicio de bar de las facultades de Ciencias de la Educación y de Traducción e Interpretación, publicado en 2018, se exigía que «el café, en todas las concesiones, debía ser exclusivamente de comercio justo, valorando positivamente la oferta de otros productos de comercio justo o de características equivalentes». Además, se demandaba que dichos productos estuvieran debidamente publicitados. Sin duda, en términos de contribución a un desarrollo sostenible de las comunidades productoras del Sur global, la iniciativa más efectiva de las expuestas es la de la Universitat Autònoma de Barcelona, y es que exigir el uso o la oferta de productos de comercio justo constituye la mejor forma de garantizar que las compras y contrataciones guarden mayor coherencia con este compromiso; aparte de las universidades ya mencionadas, destaca la obligatoriedad del uso u oferta de estos productos en la instalación y explotación de máquinas expendedoras de bebidas calientes de la Universidad de Jaén³⁷ y la Universitat Politècnica de València,³⁸ la oferta de cacao y café de comercio justo en las cafeterías de la Universidad de Córdoba³⁹ y la oferta obligatoria de café de comercio justo en las cafeterías y máquinas *vending* de varios centros de la Universidad Carlos III de Madrid.⁴⁰

- 35 Contrato administrativo especial para la explotación del servicio de comedor en el edificio Celestino Mutis con criterios medioambientales de la Universidad Pablo de Olavide (exp. 14/19).
- 36 Como referencia, el pliego de prescripciones técnicas de la concesión del servicio de bar de las facultades de Ciencias de la Educación, Traducción e Interpretación (exp. 24/2018).
- 37 Contrato administrativo especial para la instalación, explotación y mantenimiento de máquinas expendedoras de productos alimentación (exp. 2016/23).
- 38 Contrato de explotación del servicio de máquinas expendedoras de productos de alimentación y bebidas en la Universitat Politècnica de València en el Campus de Vera por precios unitarios (exp. MY16/SG/SE/76).
- 39 Contrato del servicio de explotación de bares-cafeterías en diversos centros de la Universidad de Córdoba (exp. 2018/00018).
- 40 Contrato del servicio de cafetería y restaurante-autoservicio de comedor y máquinas *vending* de los campus de Getafe y Colmenarejo de la Universidad Carlos III de Madrid (2016).

La mayoría de las universidades han manifestado haber considerado criterios de comercio justo en alguna de sus contrataciones, especialmente en la contratación de servicios de cafetería, restauración y *catering*, y de instalación y explotación de máquinas expendedoras de bebidas calientes, siendo ya una línea de trabajo habitual, en la que se ha ido profundizando a lo largo del tiempo. La totalidad de universidades no sistematiza, de forma global, los volúmenes o compras de productos de comercio justo realizados, tanto en los servicios contratados como en sus adquisiciones directas. El mayor o menor grado de exigencia ha posibilitado que muchas universidades dispongan de productos de comercio justo en sus centros.

En las universidades europeas y norteamericanas, las compras de productos de comercio justo son parte de las políticas institucionales propiciadas para favorecer mayor coherencia de políticas y atender a las reivindicaciones de la comunidad universitaria al respecto. En todo caso, en un estudio sobre la implementación de políticas a favor del comercio justo y el consumo responsable

en las universidades canadienses, se ha concluido que, para los responsables de compras y contrataciones, uno de los principales obstáculos para la eficacia de estas políticas es el alto grado de descentralización y la falta de comunicación entre departamentos o servicios que realizan adquisiciones y compras (McMurtry *et al.*, 2018, p. 219).

6.3. Disponibilidad de productos en los campus

El 79% de las universidades encuestadas confirma que existe acceso a productos de comercio justo en sus centros. Dentro del ámbito de la sostenibilidad social y ambiental de los productos utilizados en sus cafeterías, comedores y máquinas expendedoras, los productos de comercio justo son los que más presentes están en relación con otros, como los de procedencia local (solo el 45% manifiesta tener acceso) o de producción ecológica (solo el 28% expresa tenerlo accesibles). Otras alternativas de consumo responsable quedan muy por detrás de los productos de comercio justo, tales como el acceso a agua potable no embotellada, disponible en el 45% de los casos. Excepto en la Universitat Autònoma de Barcelona, donde la oferta de café de comercio justo es la única existente en las cafeterías, el resto de las universidades oferta productos de comercio justo como alternativa al café convencional, lo que limita su demanda; en algunos casos, la demanda de productos de comercio justo es «testimonial», por la falta de información del alumnado y la escasa publicidad que se les da. El resto de los productos se ofertan de manera alternativa y minoritaria (tanto en cafeterías-comedor como en máquinas expendedoras), lo que reduce el volumen de productos de comercio justo consumidos y, por consiguiente, el impacto en términos de desarrollo en los países del Sur global que, en última instancia, representa el fin que se quiere conseguir con las políticas de cooperación universitaria para el desarrollo.

En la totalidad de los casos, el café es el principal producto ofertado, quedando otros como el cacao, el té o el azúcar de caña como productos complementarios que no siempre están presentes. Cabe destacar que algunas universidades⁴¹ han obligado al uso de otros productos de comercio justo en las máquinas expendedoras de alimentos, tales como *snacks*, chocolatinas u otros. Sin duda, las universidades tienen una responsabilidad moral e intelectual con relación a las aspiraciones y objetivos del comercio justo (Fridell 2014, p. 142), por lo que la introducción de este tipo de productos no suele generar conflictos de tipo ético o filosófico, o posiciones contrarias a su introducción en cafeterías o comedores universitarios; más bien, los surgidos son los de carácter operativo.

Con respecto a la colaboración prestada por parte de las empresas concesionarias de las cafeterías y comedores universitarios en actividades y actuaciones para promover el comercio justo, el

41 Por ejemplo, la Universidad de Jaén o la Universitat Politècnica de València.

76 % de las universidades encuestadas manifiesta que han contado con su colaboración, aunque esta es siempre puntual y pasiva, no formando parte activa de la promoción de los productos de comercio justo en su labor diaria.

La tónica general en las universidades de otras partes del mundo es favorecer políticas de compra institucional de productos de comercio justo, con el fin de que estén más presentes en los campus universitarios; por ejemplo, la University of Canterbury, en Nueva Zelanda, declara en su página web disponer de productos de comercio justo en los campus, cocinas e incluso, a través de un supermercado propio, ofrece a su personal que adquiera productos de comercio justo disponibles.⁴² Por su parte, la University of Edinburgh, en Escocia (Reino Unido), indica que como parte de su compromiso con el comercio justo se manifiesta ofreciendo productos de comercio justo en sus cafeterías y tienda de regalos, y ampliando la gama de productos de comercio justo adquiridos por la universidad y disponibles en las tiendas del campus, cafés y salas de reuniones, lo que garantiza el uso del café y el té de comercio justo en todas sus reuniones y la fomentación en sus oficinas, además de colaborar con otros grupos relevantes, como consorcios y redes de contratación pública.⁴³

6.4. Actividades de sensibilización y comunicación

El 93 % de las universidades encuestadas asegura que desarrollan actividades y campañas de sensibilización sobre comercio justo y consumo responsable dirigidas a la comunidad universitaria de una forma estable; destaca que la mayoría de ellas aprovecha la festividad del Día Mundial del Comercio Justo⁴⁴ para organizarlas y coordinarse con entidades locales. Destaca la colaboración de algunas organizaciones con las universidades españolas como Oxfam Intermón, Setem, Cáritas, Fundación Vicente Ferrer, IDEAS, Solidaridad Internacional, Fundación Coprodeli, S'Altra Senalla, Amycos, ONGD SED, La Tenda de Tot el Món, Emaús Fundación Social y las redes territoriales de la Red de la Economía Alternativa y Solidaria (REAS). En la mayoría de los casos, esta relación no tiene un carácter formal; solo el 48 % de las universidades encuestadas señala que tienen un acuerdo firmado con entidades sociales para el desarrollo de estas actividades. En la mayoría de los casos, dicha relación se produce *ad hoc* para la organización de actividades. Las actuaciones más frecuentes para difundir el comercio justo son jornadas, cursos y seminarios. Entre las más destacadas, se encuentran las Jornadas por el Consumo Sostenible, el Comercio Justo y la Economía Social de la Universidad de Sevilla, la cual va por su séptima edición.

Por otro lado, varias universidades⁴⁵ organizan durante el curso académico una actividad denominada «Semana Universitaria por el Comercio Justo» o «Semana de la Solidaridad», en la que agrupan actividades de difusión y promoción del comercio justo y el con-

42 Página web oficial de la University of Canterbury, Nueva Zelanda: <https://www.canterbury.ac.nz/life/sustainability/sustainability-engagement---get-involved/fair-trade/>, acceso 30 de septiembre de 2021.

43 Fair Trade Policy of the University of Edinburgh: https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/final_fair_trade_policy_2020.pdf, acceso 2 de octubre de 2021.

44 Celebrado anualmente el segundo sábado de mayo.

45 Universidad de Valladolid, Universidad de Burgos, Universidad Pública de Navarra, Universidad de Jaén y Universidad de Cantabria (en este caso, se trata de una quincena por el comercio justo), entre otras.

sumo responsable, tales como ferias o mercadillos de productos agroecológicos, de economía solidaria y de comercio justo, conferencias, exposiciones, talleres o degustaciones, en la mayoría de los casos contando con la colaboración y participación de asociaciones y ONGD locales. En este sentido, la celebración de mercados o ferias de productos agroecológicos, locales, de economía social y solidaria y/o de comercio justo son recurrentes, celebrándose de forma periódica en universidades como la Politécnica de València,⁴⁶ la Rey Juan Carlos de Madrid,⁴⁷ la de Córdoba,⁴⁸ la de Jaén, la de Sevilla, la Pablo de Olavide, la de Granada o la de les Illes Balears. En dichos espacios, se integra la difusión y venta de la producción agroecológica y local con otras formas de desarrollo sostenible, como el comercio justo. Cabe destacar algunas de las actividades peculiares de las recopiladas en el estudio, como el Ciclo de Debate y Cine Documental sobre Consumo Responsable de la Universidad de Burgos, organizado desde el año 2014, que ya va por su sexta edición, en el cual se invita a la reflexión sobre las consecuencias e impactos del modelo de consumo actual en otras partes del mundo a través del cine documental, o el proyecto conjunto puesto en marcha por seis universidades andaluzas,⁴⁹ que ha contado con la financiación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aacid) y que pretende incorporar, de forma transversal, el comercio justo y el consumo responsable en diferentes actuaciones (docencia, investigación, concienciación, etc.), con el objetivo de que queden de una manera estable y sostenible en el tiempo. El desarrollo de este tipo de actividades, en gran medida, ayuda a transformar la actitud de la comunidad universitaria, especialmente la de sus hábitos de compra, al reconocer ciertas normas morales y sociales extendidas, como las de apoyar la vida digna y el trabajo decente de las personas que participan en la cadena de producción del comercio justo a través de la adquisición de estos productos (De Leeuw *et al.*, 2014, p. 499).

Con relación a las acciones comunicativas, varias universidades⁵⁰ tienen espacios específicos en sus páginas webs dedicados a la difusión del comercio justo y de sus actividades. En la mayoría de los casos, se incluye documentación en relación con su compromiso, así como información de sus actividades. En este sentido, universidades como la de Córdoba o la Politécnica de València facilitan información sobre los puntos de acceso a productos de comercio justo en Andalucía y València, respectivamente. Las principales vías de comunicación utilizadas por las áreas, servicios y oficinas de cooperación para el desarrollo para llegar a la comunidad universitaria son, en un 79 % de los casos, los perfiles o canales en redes sociales; en el 76 %, la impresión y distribución de cartelería y folletos, y también sus páginas web; el 69 %, *e-mails* masivos; el 62 %, pantallas, proyectores o similares instalados de forma permanente en sus centros y, de forma minoritaria, el 38 % utiliza radios, televisión y otros medios de comunicación afines, y el 7 %,

46 Se trata de un mercado semanal.

47 Dos o tres veces al año.

48 Una o dos veces al año.

49 El proyecto se denomina «Fortalecimiento de las alianzas de Universidades Andaluzas para lograr un mayor compromiso de la comunidad universitaria en el marco del Consumo Responsable, el Medio Ambiente y la Equidad de Género» y es participado por la Universidad de Córdoba, Jaén, Granada, Málaga, Pablo de Olavide y Sevilla.

50 Universidad de Burgos, Universidad de Córdoba, Universidad de Cantabria, Universidad de Jaén, Universidad de Murcia, Universidad Carlos III de Madrid, Universitat Politècnica de València, Universidad de Málaga, Universidad de Valladolid, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y Universitat de València.

otras actividades. Destaca el uso de medios digitales en la difusión y promoción del comercio justo. La situación resulta similar a otras universidades europeas. Una parte importante dispone de espacios web para comunicar su compromiso con el comercio justo y utiliza otros medios, como las redes sociales o la publicación de noticias para difundir sus acciones.

6.5. Docencia e investigación

El 79 % de las universidades encuestadas confirma que ha introducido contenido relacionado con el comercio justo y el consumo responsable en varias de sus asignaturas, principalmente las vinculadas a los grados de Economía y Administración y Dirección de Empresas. El 72 % de ellas lo han hecho con la colaboración con entidades sociales,⁵¹ que son las que, en la mayoría de los casos, han impartido este contenido. También se ha introducido en los programas curriculares de varios másteres vinculados a la cooperación para el desarrollo. Por otro lado, el 72 % de las universidades indica que tienen identificado a profesorado sensibilizado sobre temáticas vinculadas al desarrollo y que han colaborado en la introducción del comercio justo y el consumo responsable en sus asignaturas. En este sentido, es la propia Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) la que recomienda incorporar contenidos de este tipo, vinculados al desarrollo sostenible, en los planes de estudio de la educación superior. Ello lo ha reflejado en su publicación titulada *Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, dirigida a facilitar la identificación de «objetivos de aprendizaje, temas y actividades de aprendizaje para cada ODS, y describe su implementación a distintos niveles, desde el diseño de cursos hasta su inclusión en estrategias nacionales. El documento busca apoyar la labor de legisladores, desarrolladores de planes de estudio y educadores en el diseño de estrategias, planes de estudio y cursos para promover el aprendizaje para los ODS».

Por su parte, la incorporación de contenidos relacionados con comercio justo no es muy abundante en el resto de las universidades europeas. Se han identificado escasas referencias; entre ellas, el compromiso de la University of Edinburgh, puesto de manifiesto en el informe de progreso del Fairtrade Working Group 2019-22 (septiembre de 2021), en el que indica haber completado la acción de completar una auditoría sobre responsabilidad social y ambiental en los currículos de las asignaturas de sus escuelas de negocios y su escuela de geociencia, incluyendo temas relativos al comercio justo y el consumo ético.⁵² Igualmente destaca el compromiso de la University of Sussex, en el Reino Unido, la cual a través de su Escuela de Estudios Globales ofrece varios estudios vinculados al desarrollo y, expresamente, con contenidos sobre comercio justo, como su Máster en Derechos Humanos o el Máster en Alimentación y Desarrollo.⁵³

51 Destaca la participación de Oxfam Intermón, Setem, Cáritas, Fundación Vicente Ferrer, IDEAS, Solidaridad Internacional, Coprodeli, S'Altra Senalla, Emaús, REAS, etcétera.

52 Fair Trade Policy of the University of Edinburgh: https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/final_fair_trade_policy_2020.pdf, acceso 2 de octubre de 2021.

53 Página oficial de la University of Sussex (Reino Unido): <https://isc.sussex.ac.uk/>, acceso 2 de octubre de 2021.

En relación con las investigaciones, no se han podido sistematizar, al ser un vasto campo de estudio. Se han identificado algunos realizados por varios grupos de investigación relacionados con el impacto del comercio justo. Destaca la elaboración de trabajos de fin de grado (TFG) por parte del alumnado, en los que se indaga sobre la realidad del comercio justo en el ámbito del consumo.

6.6. Cooperación internacional

Varias universidades han desarrollado proyectos de cooperación internacional vinculados al comercio justo, destacando especialmente aquellos relacionadas con la mejora productiva o el desarrollo de prácticas universitarias; por ejemplo, la Universidad de Córdoba viene cooperando desde el año 2009 con organizaciones de comercio justo y universidades latinoamericanas para favorecer el consumo responsable y la soberanía alimentaria (especialmente en Bolivia, Venezuela, Perú y Paraguay). Muchos de esos proyectos han sido financiados a través de su plan propio para proyectos de cooperación y educación para el desarrollo. También, a través de su Área de Cooperación y Solidaridad, ha venido ejecutando directamente proyectos de cooperación internacional, tales como la coorganización del I Congreso Internacional sobre Comercio Justo y Soberanía Alimentaria, celebrado en Paraguay en mayo de 2016, en colaboración con la Universidad Nacional de Asunción. En su mayoría, estas intervenciones han contado con subvenciones públicas.⁵⁴ Otro ejemplo lo tenemos en la Universidad de Jaén, la cual a través de su programa de formación y prácticas universitarias en proyectos de cooperación para el desarrollo ha contado con organizaciones de comercio justo como contrapartes y tutoras del alumnado; en su última edición, ha ofrecido dos prácticas vinculadas a proyectos de comercio justo, puesto en marcha por la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Ecuador) y la Coordinadora Paraguaya de Comercio Justo.⁵⁵

7 Conclusiones

El comercio justo es un sistema comercial alternativo basado en principios y valores de solidaridad, sostenibilidad e igualdad, que favorece la mejora de las condiciones de vida y trabajo de las comunidades productoras de países en desarrollo. Por su impacto, ha sido reconocido como forma de desarrollo sostenible y una herramienta eficaz para la erradicación de la pobreza, lo que lo ha llevado a ser un instrumento presente en las políticas públicas de cooperación internacional y de educación para el desarrollo. Su contribución directa a varias de las metas de la Agenda 2030 de

54 En especial, de la Aacid.

55 Sección web dedicada a las políticas de cooperación internacional de la Universidad de Jaén: <https://www.ujaen.es/gobierno/vicpro/secretariado-de-responsabilidad-social-cooperacion-y-deportes/cooperacion-al-desarrollo>, acceso 15 de enero de 2020.

Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas le permite estar presente en las agendas actuales del desarrollo.

En España, el comercio justo cada vez está más presente en la cesta de la compra de muchos ciudadanos, habiendo alcanzado en 2019 una cifra de ventas de 138 millones de euros, aunque aún está lejos de las ventas de otros países europeos. Este avance ha sido posible gracias al respaldo institucional y social, así como a la mayor sensibilidad de los consumidores con criterios sociales vinculados a la producción. Las universidades han contribuido a este avance. Casi la mitad de las universidades públicas desarrollan actuaciones de forma estable y periódica a favor del comercio justo. Una de cada cuatro universidades españolas (mayormente públicas) se ha posicionado políticamente a favor del comercio justo a través de la aprobación de declaraciones institucionales en sus consejos de gobierno. En comparación con otros países europeos, si en España 21 de las 89 universidades han manifestado su apoyo al comercio justo, representando aproximadamente el 24 % de las instituciones académicas del país, en el Reino Unido son 118 de las 132 universidades existentes, representando casi el 90 % del total, y en Alemania son 35 de las aproximadamente 240 universidades existentes las que han apoyado al comercio justo a través de la campaña «Fairtrade Universities», un 14 % del total. Aunque no existen estudios similares que acrediten qué universidades de cada país tienen un compromiso declarado con el comercio justo, se podría afirmar, a la luz de esta comparativa, que las universidades británicas tienen un alto compromiso, y que el compromiso de las universidades españolas es similar a contextos como el alemán, con el que parece que hay mayor equivalencia. Con relación a las universidades de otros países europeos, las universidades españolas tienen aún camino por recorrer, si nos fijamos en países como el Reino Unido aunque, en otros casos, dicho compromiso es equivalente, como el caso de Alemania, estando el comercio justo mucho más presente en la cotidianidad de la ciudadanía en este último país que en España.

Por su parte, la entidad universitaria más representativa, la CRUE, aprobó en enero de 2017 la Declaración de las Universidades Españolas a favor del Comercio Justo y el Consumo Responsable. Con relación a la coordinación entre universidades, destaca la realidad española en relación con otros países europeos y norteamericanos, donde el comercio justo forma parte de las estrategias particulares de cada universidad, pero no ha sido institucionalizado a través de redes de coordinación y cooperación interuniversitaria como en España representa la CRUE.

Por otro lado, las áreas, servicios y oficinas de cooperación universitaria para el desarrollo son los que, en la mayoría de los casos, materializan este compromiso, dotándolo de actividades y acciones concretas, gracias a proyectos financiados por entidades públicas que les han permitido fortalecer este campo de acción. Este compromiso es más institucional (fruto de la incidencia pre-

via de las entidades sociales locales) que de la propia comunidad universitaria que, por lo general, se moviliza poco para promover este tipo de políticas; en cambio, en las universidades europeas o norteamericanas es, por lo general, el propio estudiantado el que inicia las movilizaciones para exigir la puesta en marcha de políticas a favor del comercio justo. Ello denota la necesidad de apostar, de una forma más enérgica y transversal, por la educación en valores solidarios en el ámbito universitario, con el fin de promover un pensamiento crítico entre el alumnado. En este sentido, las actuaciones más usuales a través de las que se informa y sensibiliza a la comunidad universitaria son cursos, jornadas, conferencias y mercadillos o ferias de consumo responsable, en las que se muestran alternativas de producción y consumo sostenibles. Además, un número significativo de universidades ha incorporado contenido vinculado al comercio justo y el consumo responsable en sus asignaturas, contando con la colaboración del profesorado y de la mano de entidades sociales. Esta integración de alternativas de desarrollo sostenible, como el comercio justo, en el currículo o planes de estudio de las universidades españolas, es escaso. Es necesario que, en virtud de aplicar el conocimiento a nuestro modelo de desarrollo, se apueste decididamente por incorporar este tipo de contenidos a los planes de estudios de aquellas asignaturas con relación directa con dichas temáticas, tales como aquellas de áreas de conocimiento como la economía u organización de empresas, entre otras, tal como recomienda la propia Unesco. Sin duda, que el comercio justo esté presente en las actividades propias de las universidades, tanto docentes e investigadoras como de sensibilización, permite extender normas morales y sociales que posibiliten una transformación en el pensamiento y actitud de la comunidad universitaria, para favorecer un comercio justo y un desarrollo sostenible. En cuanto a los instrumentos de comunicación social, los más utilizados por las universidades españolas son los perfiles en redes sociales y páginas web en Internet, respondiendo así a la revolución digital. Las intervenciones de cooperación internacional vinculados a las comunidades productoras de comercio justo son escasos, aunque existen algunos como referentes vinculados al desarrollo de prácticas y voluntariado universitario y a proyectos de mejora productiva o de consolidación de redes de comercio justo.

En pro de una mayor coherencia política, un número significativo de universidades españolas ha incorporado criterios de comercio justo y compra ética en su gestión, especialmente en los procesos de contratación de servicios y adquisición de bienes, lo que ha permitido que, en un número significativo de cafeterías, comedores y otros espacios universitarios, exista la posibilidad de consumir productos de comercio justo. Aun así, la mera posibilidad de acceder a estos productos (en cafeterías y máquinas expendedoras) reduce el impacto en términos de desarrollo sostenible para las comunidades productoras del Sur global, ya que las ventas de productos de

comercio justo en las universidades son muy escasas. Las universidades españolas deberían actuar con más determinación en este sentido, exigiendo el uso exclusivo de productos de comercio justo cuando sea posible (tal como ha hecho la Universitat Autònoma de Barcelona en sus comedores desde el año 1999 con la oferta exclusiva de café de comercio justo) y mejorando y potenciando las acciones de comunicación dirigidas a la comunidad universitaria, para dar a conocer esta realidad en sus campus.

Actualmente, la mayoría de las universidades con compromiso declarado y práctico con el comercio justo participan en la campaña «Universidades por el Comercio Justo», coordinada en España por IDEAS; dicha campaña ha supuesto un elemento vertebrador, aglutinador y potenciador de este compromiso por parte de la Academia. Igualmente, la creación del Subgrupo de Comercio Justo y Consumo Responsable de la CRUE ha permitido la consolidación de un espacio formal, dentro de la estructura más representativa de las universidades españolas, en el que intercambiar experiencias y fortalecer conjuntamente estas políticas de cooperación y educación para un modelo de desarrollo sostenible, donde los hábitos de consumo de la ciudadanía serán cruciales para la necesaria transición social, económica y política. En todo caso, es necesario fortalecer las redes de cooperación internas en las propias universidades españolas para sumar a otros agentes, más allá de los servicios y oficinas de cooperación y solidaridad internacional, para aportar más efectividad a las políticas de consumo responsable y comercio justo.

En definitiva, las universidades españolas tienen un significativo compromiso con el comercio justo, puesto de manifiesto de diferentes formas, tanto desde el plano declarativo como de la práctica institucional. Con relación al contexto español, la aportación de las universidades es principalmente intangible, ya que se realiza a través de la sensibilización y educación de la comunidad universitaria; deductivamente, ello debería traducirse en una mayor concienciación y compromiso a través de la movilización social o la adquisición de productos de comercio justo en el ámbito personal, aunque tal extremo no ha quedado demostrado en este estudio. Por su parte, la contribución directa de las universidades españolas a las ventas totales de productos de comercio justo, a través de las ventas generadas en sus cafeterías, máquinas expendedoras, tiendas o adquisiciones, no queda acreditada en este estudio, aunque parece que puede ser poco significativa. Estos dos podrían ser sendos objetos de estudio, la eficacia e impacto de las acciones educativas y de sensibilización y las ventas de productos de comercio justo en las universidades españolas, con los que se podría continuar con esa línea de investigación iniciada en esta publicación. Destaca la carencia de estudios sobre dicha realidad, tanto en España como en otros contextos, principalmente europeos. Solo se ha localizado un estudio similar sobre las políticas para la sostenibilidad, y el comercio ético y justo en Canadá.

Bibliografía

- AGOUÉS C (2020). El comercio justo en el marco de la contratación pública. Cuadernos Europeos de Deusto 63:237-267.
- BERRY C, ROMERO M (2021). The fair trade food labeling health halo: effects of fair trade labeling on consumption and perceived healthfulness. Food Quality and Preference, vol. 94.
- CACHO SÁNCHEZ Y, LLANO MARTÍNEZ L, POLANCO PORRAS A (2011a). La Universidad como agente de desarrollo en España. Publican Ediciones, Universidad de Cantabria.
- CACHO SÁNCHEZ Y, LLANO MARTÍNEZ L, POLANCO PORRAS A (2011b). Guía divulgativa sobre Comercio Justo de la Universidad de Cantabria. Guía divulgativa II. Universidad de Cantabria.
- CECJ (2016). 30 años de Comercio Justo en España. Coordinadora Estatal de Comercio Justo, 1 de febrero de 2016. <http://comerciojusto.org/30-anos-de-comercio-justo-en-espana/>, acceso 22 de diciembre de 2019:
- CECJ (2019). Informe sobre el Comercio Justo en España 2018. Coordinadora Estatal de Comercio Justo.
- CECJ (2020). Informe sobre el Comercio Justo en España 2019. Coordinadora Estatal de Comercio Justo.
- COMET HERRERA D (2016). Comercio Justo, Universidad y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Observatorio de Cooperación Universitaria para el Desarrollo (OCUD).
- COMET HERRERA D (2017). Comercio justo: una alternativa comercial sostenible y respetuosa con los Derechos Humanos. Revista de Antropología Experimental 16:71-78. Universidad de Jaén.
- COMET HERRERA D, CARRACA A (2017). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Comercio Justo: un camino en común. La voz de los productores. Iniciativas de Economía Alternativa y Solidaria (IDEAS).
- COMISIÓN EUROPEA (2016). The European Year for Development – Citizens' views on development, cooperation and aid. TNS Opinion & Social.
- COMISIÓN EUROPEA (2018a). Europeans, Agriculture and the CAP. Special Eurobarometer 473 – December 2017. TNS Opinion & Social.
- COMISIÓN EUROPEA (2018b). EU citizens and development cooperation. Special Eurobarometer 476 – June-July 2018. TNS Opinion & Social.
- DE LEEUW A *ET AL.* (2014). Gender Differences in Psychosocial Determinants of University Students' Intentions to Buy Fair Trade Products. J Consum Policy 37:485-505.
- FAIRTRADE INTERNATIONAL (2019). Literature Review on Public Attitudes to Fair Trade and ethical consumption. Trade Fair Live Fairproject (TFLF).
- FERRO-SOTO C, MILI S (2013). Desarrollo rural e internacionalización mediante redes de Comercio Justo del café. Un estudio del caso. Cuadernos de Desarrollo Rural 10(72).
- FRIDELL G (2014). The University and the Moral Imperative of Fair Trade Coffee. Journal of Academic Ethics 2:141-159.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI R, FERNÁNDEZ COLLADO C, BAPTISTA LUCIO MP (2014). Metodología de la Investigación. McGraw-Hill, Madrid.
- LEAL FILHO W, LANGE SALVIA A, PRETORIUS RW, LONDERO BRANDLI L, MANOLAS E, ALVES F, AZEITEIRO U, ROGERS J, SHIEL C, DO PACO A (2019). Universities as Living Labs for Sustainable Development: Supporting the Implementation of the Sustainable Development Goals. Springer.
- LERNOUD J, WILLER H (2017). The Organic and Fairtrade Market 2015. The World of Organic Agriculture 2017. 18th edition. FiBL and IFOAM – Organics International, Frick and Bonn, pp. 143-148.
- MCMURTRY JJ, MEDALYE J, REED D (2018). Environmental, Ethical Trade, and Fair Trade Purchasing Policies: Some Challenges of Promoting Sustainability in Canadian Universities. Accounting for Social Value. University of Toronto Press, Toronto, pp. 189-229.

- NEWHOLM T, SHAW D (2007). Studying the ethical consumer: a review of research. *Journal of Consumer Behaviour* 6(5).
- SÁNCHEZ FLORES FA (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria* 13(1):102-122.
- SETEM (2006). El Comercio Justo en España 2006. Icaria Editorial.
- UDL (2016). Guia de bones pràctiques ambientals i ambientalització de compres per al personal de restauració de la UDL. Universitat de Lleida.
- UJA (2008). La UJA se convierte en la primera Universidad española por el Comercio Justo, 10 de mayo de 2008. <https://diariodigital.ujaen.es/internacional/la-uja-se-convierte-en-la-primer-universidad-espanola-por-el-comercio-justo>, acceso 22 de diciembre de 2019.
- UNESCO (2017). Education for Sustainable Development Goals: Learning Objectives. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.
- URJC (2016). Guía de Buenas Prácticas para la realización de eventos sostenibles en la URJC. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Anexo I Preguntas y resultados del cuestionario *online* distribuido entre las universidades españolas

Este cuestionario ha sido respondido por 29 universidades: Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Universidad de Alcalá, Universidad de Burgos, Universidad de Cádiz, Universidad de Cantabria, Universidad de Córdoba, Universidad de Extremadura, Universidad de Granada, Universidad de Jaén, Universidad de Málaga, Universidad de Oviedo, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad de Sevilla, Universidad de Valladolid, Universidad de Zaragoza, UPV/EHU, Universidad da Coruña, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, Universidad Politécnica de Cartagena, Universidad Pontificia de Comillas, Universidad Pública de Navarra, Universidad Rey Juan Carlos, Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat de Lleida, Universitat de les Illes Balears, Universitat Jaume I, Universitat Politècnica de València y Universitat Politècnica de Catalunya.

1. La promoción del consumo responsable y el comercio justo se han manifestado como modos muy adecuados para el fomento de una ciudadanía global crítica y consciente. ¿Tenéis en vuestra universidad algún mandato, estrategia, plan, compromiso político escrito o similar en este sentido?

- Sí: 18 (62 %)
- No: 11 (38 %)

Para destacar: declaraciones expresas de apoyo al CRUE, estrategias de cooperación universitaria al desarrollo, planes de desarrollo sostenible, circulares e instrucciones para la contratación pública sostenible.

2. ¿Habéis incorporado contenido relacionado con el consumo responsable, el comercio justo o la economía solidaria en alguna/s asignatura/s impartida/s en vuestra universidad?

- Sí: 23 (79 %)
- No: 6 (21 %)

Para destacar: la incorporación de contenido en asignaturas relacionadas con la economía, la administración empresarial y el consumo, además de en varios másteres.

3. ¿Hay profesores y profesoras comprometidos en incorporar estos contenidos en las materias que imparten?

- Sí: 28 (96 %)
- No: 1 (4 %)

4. ¿Alguna/s entidad/es social/es (ONGD, cooperativa, asociación, etc.) ha/n colaborado en la impartición de este contenido en esta/s asignatura/s?

- Sí: 21 (72 %)
- No: 8 (28 %)

Para destacar: la implicación y colaboración de entidades vinculadas al movimiento de comercio justo (Oxfam, Setem, Cáritas, Fundación Vicente Ferrer, IDEAS, Solidaridad Internacional, Coprodeli, S'Altra Senalla, Emaús, REAS, etcétera).

5. ¿Con alguna de estas entidades sociales y solidarias, o con otras, tenéis firmado algún acuerdo o convenio de colaboración para promover hábitos de consumo responsable?

- Sí: 14 (48 %)
- No: 15 (52 %)

Para destacar: coincide con la colaboración exterior de entidades vinculadas al movimiento de comercio justo (Oxfam, Setem, IDEAS, Solidaridad Internacional, etcétera).

6. ¿Conoces el volumen de servicios y/o suministros adquiridos que incorporan productos de comercio justo en tu universidad?

- Sí: 3 (10 %)
- No: 26 (90 %)

7. ¿Organizáis alguna campaña o actividad específica para favorecer hábitos de consumo responsable y solidario entre la comunidad universitaria?

- Sí: 27 (93 %)
- No: 2 (7 %)

Para destacar: principalmente, se celebran mercadillos de comercio justo y agroecológicos, el Día Mundial del Comercio Justo y talleres con estudiantes impartidos por ONGD.

8. ¿Las cafeterías y comedores de vuestros campus han colaborado en la celebración de alguna de estas actividades?

- Sí: 22 (76 %)
- No: 7 (24 %)

9. Dichas cafeterías y comedores, ¿disponen de alguna/s alternativa/s de consumo responsable de las que a continuación se detallan?

- Productos de comercio justo: 23 (79 %)
- Acceso a agua potable no embotellada: 13 (45 %)
- Productos de procedencia local: 13 (45 %)
- Productos de agricultura ecológica: 8 (28 %)
- Otros (alimentos saludables): 1 (4 %)

10. ¿De qué medios de comunicación y difusión disponéis o soléis utilizar para llevar a cabo vuestras campañas?

- Perfiles o canales en redes sociales: 23 (79 %)
- Cartelería y folletos: 22 (76 %)
- Páginas web: 22 (76 %)
- *Mailings* masivos: 20 (69 %)
- Pantallas, proyectores o similares: 18 (62 %)
- Espacios de radio, televisión o similares: 11 (38 %)
- Otros (*coffee breaks* y proyectos): 2 (7 %)

Educación y emprendimiento entre las mujeres empresarias en Uganda. Un estudio de caso desde las ciudades de Kampala y Wakiso

Olga Margret Maria NAMASEMBE
olgalivale@gmail.com
Universidad de Granada
(España)

Roser MANZANERA-RUIZ
roser@ugr.es
Universidad de Granada
(España)

Education and entrepreneurship among women entrepreneurs in Uganda. A case study from the cities of Kampala and Wakiso

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Contexto de investigación: desigualdades de género en la educación y el emprendimiento femenino**
- 3. Marco teórico y conceptual**
- 4. Metodología**
 - 4.1. Método, muestra y técnicas de investigación**
 - 4.2. Estrategias de recogida de información**
 - 4.3. Técnicas de análisis de datos**
- 5. Discusión y principales resultados del estudio**
 - 5.1. Perfil sociodemográfico de las entrevistadas**
 - 5.2. Niveles educativos de las mujeres empresarias del sector agrícola**
 - 5.3. Formación para el emprendimiento: un análisis del PEMU**
 - 5.4. Educación y estado civil en las motivaciones para los negocios**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Educación y emprendimiento entre las mujeres empresarias en Uganda. Un estudio de caso desde las ciudades de Kampala y Wakiso

Olga Margret Maria NAMASEMBE
olgalivale@gmail.com
Universidad de Granada
(España)

Roser MANZANERA-RUIZ
roser@ugr.es
Universidad de Granada
(España)

Education and entrepreneurship among women entrepreneurs in Uganda. A case study from the cities of Kampala and Wakiso

Citar como/cite as:

Namasembe OMM y Manzanera-Ruiz R (2022). Educación y emprendimiento entre las mujeres empresarias en Uganda. Un estudio de caso desde las ciudades de Kampala y Wakiso. Iberoamerican Journal of Development Studies 11(2):290-311.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.688

Resumen

Los estudios sobre la interrelación entre la educación de las mujeres, los negocios y las motivaciones para el emprendimiento, en el África subsahariana, son escasos. En esta investigación, se relacionan los niveles educativos, las iniciativas y motivaciones para emprendimiento de las mujeres en Uganda. Se utiliza un enfoque cualitativo a partir de 109 entrevistas a mujeres empresarias del sector agrícola. Se concluye con la relación existente entre el nivel educativo, los tipos de negocios y las motivaciones empresariales de las mujeres ugandesas para entender su diversidad y diferencias. Una mejor comprensión de estas puede ayudar a los/as responsables políticos/as y a los/as profesionales a evaluar si sus programas alcanzan o no sus objetivos, y contribuir a la mejora de las acciones de desarrollo en esta materia.

Palabras clave: educación, emprendimiento, motivaciones, mujeres empresarias, Uganda.

Abstract

Studies on the interrelationship between women's education, business and entrepreneurial motivations in sub-Saharan Africa are scarce. In this research, it is related women's educational levels, initiatives, and motivations for entrepreneurship in Uganda. A qualitative approach was used. Hundred nine women entrepreneurs in the agricultural sector were interviewed. It concludes with the relationship between educational level, types of business and entrepreneurial motivations of Ugandan women to appreciate their diversity and differences. A better understanding of these can help policy makers and practitioners to assess whether their programmes are achieving their objectives and contribute to improved development efforts in this area.

Keywords: education, entrepreneurship, motivations, women entrepreneurs, Uganda.

1 Introducción

A pesar del reconocimiento sobre la importancia de promover la igualdad de género, y el compromiso de abordar las diferentes necesidades y limitaciones de las mujeres y los hombres en el desarrollo, la puesta en práctica de este compromiso no es sencilla. Las medidas para la promoción de las mujeres como estrategias para el alivio de la pobreza y el desarrollo económico a través de la educación y el emprendimiento han sido fomentadas por agencias de Naciones Unidas y gobiernos africanos (Namukwaya y Kibirige 2019, Monteith y Camfield 2019). La educación es definida como la puerta de entrada a la erradicación de la pobreza, y una población educada puede resolver fácilmente problemas económicos como el desempleo mediante la creación de empresas, por ejemplo (Naciones Unidas [UN] 2015). Las significativas contribuciones económicas de las mujeres emprendedoras se han acompañado de las críticas dirigidas a las medidas para su promoción, y su investigación también es escasa (Brush y Cooper 2012). Algunas de esas críticas se refieren a las condiciones estructurales que dificultan la sostenibilidad empresarial o a los escenarios discordantes que aparecen al aplicarse a contextos distintos los mismos modelos e instituciones (Iwu y Etim 2019, McQuaid *et al.* 2020). La distribución de la actividad empresarial total de las mujeres en el Sur global no sigue el mismo patrón en todas las regiones. Mientras que el África subsahariana presenta la tasa más alta de actividad empresarial femenina (27 %), las empresarias de la región de Oriente Medio y África del Norte registran la tasa más baja de todas las regiones (4 %). En este artículo, se estudian las relaciones entre el nivel educativo, los tipos de negocios y los factores que motivan el emprendimiento de las mujeres de negocios en el sector agrícola en el Este africano, concretamente en Uganda, en dos de las áreas urbanas y comerciales más importantes del país: Kampala y Wakiso. Reconocer los factores que afectan a la actividad empresarial femenina requiere conocer y comprender el contexto social y personal de las mujeres.

La mayoría de las actividades empresariales conducen a la creación de pequeñas y medianas empresas y estas, en los países africanos, contribuyen sustancialmente al desarrollo y crecimiento económico (Iwu y Etim 2019, Mugoda *et al.* 2020). Las mujeres empresarias pueden desempeñar un papel crucial en el proceso de desarrollo económico si tienen igualdad de oportunidades y acceso a los recursos. A pesar del creciente número de mujeres empresarias, el porcentaje sigue siendo significativamente bajo, en comparación con su tasa de participación (Minniti y Arenius 2003). En este escenario, Uganda ocupa el primer lugar en emprendimiento femenino en África al sur del Sáhara, con el 38,2 % de mujeres propietarias de empresas, seguida por Ghana, con un 37,9 %; Botsuana, con un 36 %; Malauí, con un 31,1 %, y Angola, con un 30,3 % (Infor-

me *Índice de Mujeres Emprendedoras de la Fundación Master Card* 2019). Sin embargo, la tasa de supervivencia empresarial es baja. La educación aparece como un instrumento correctivo de esta debilidad y muchos países en desarrollo la han adoptado como herramienta para lograr reducir o eliminar el fracaso empresarial. La bibliografía sugiere importantes relaciones entre educación, creación de negocios y desempeño empresarial, así como entre educación empresarial y actividad emprendedora (Mbeteh y Pellegrini 2018, Boldureanu *et al.* 2020, Mahyoob 2020). El Gobierno ugandés ha promovido programas para la promoción de la educación femenina básica. Aunque se mejoró mucho el acceso, no mejoró la calidad. A medida que la población estudiantil se triplicó entre 1997 y 2014, cada vez más niños y niñas comenzaron a abandonar la escuela. En 2003, solo un tercio del estudiantado que se había matriculado en la escuela primaria llegó al séptimo grado. Además, pocos estudios han proporcionado datos cualitativos valiosos sobre la relación entre educación y mujeres emprendedoras, y la mayoría de estos tratan sobre los países del Norte global, siendo poco aplicables a los contextos africanos.

Este artículo se estructura en cinco partes: en la primera, se describe el área de estudio en la región central del país y las desigualdades de género en la educación y los negocios femeninos; en la segunda, se informa y discute sobre el marco teórico, centrándose en la educación y educación para el emprendimiento, la formalidad e informalidad de los negocios, las motivaciones en los empresariados femeninos y las conexiones entre elementos culturales y emprendimiento; en la tercera parte, se describe la metodología utilizada a través de la descripción del método, la muestra y las técnicas de investigación y las estrategias de obtención y análisis de la información; en la cuarta parte, se presentan y discuten los resultados y, por último, se concluye.

2 **Contexto de investigación: desigualdades de género en la educación y el emprendimiento femenino**

Esta investigación se lleva a cabo en la región central de Uganda, en las ciudades de Kampala y Wakiso, capitales empresariales urbanas, con poblaciones de 1,5 y 1,9 millones de personas respectivamente (Departamento Nacional de Estadísticas de Uganda [UBOS] 2020). El gran número de migraciones desde la República Democrática del Congo, Somalia, Kenia, Ruanda, Tanzania, Sudán del Sur, China, India, Pakistán... proporciona importantes flujos de personas y mercancías que favorece, a su vez, el desarrollo del comercio y la actividad empresarial, servicios como escuelas, uni-

versidades e instituciones terciarias, lo que crea un contexto muy favorable para la educación formal, incluida la empresarial. No es casual que Kampala haya sido declarada recientemente como la más emprendedora del mundo (Singer *et al.* 2015).

Desde 1987, Uganda implementa un ambicioso programa de ajuste macroeconómico y reforma estructural, con fuerte apoyo de los acreedores, donantes multilaterales y bilaterales, fomento de la inversión extranjera directa, devaluación de la moneda, salario mínimo cero y privatización de sectores públicos (Forster *et al.* 2019). Estas medidas fueron elogiadas por algunos analistas políticos, pues parecían que aumentaban los ingresos medios nacionales, con un promedio del 6% (Nyombi 2016). De hecho, el lema gubernamental adoptado respecto a la educación en la edición del 16 de octubre de 1995 de New Vision era «que Uganda sea transformada de campesina a una sociedad empresarial: los dos elementos principales en este proceso son la completa liberalización de la economía y la introducción de la educación universal y obligatoria». El número de escuelas primarias se duplicó y los centros de formación secundaria se cuadruplicaron entre 1989 y 1994. El producto interno bruto (PIB) dedicado a la educación primaria aumentó del 0,4 al 2% entre 1989 a 1993 (Kwesiga 1996). En la Estrategia Nacional de Educación para las Chicas de Uganda (2015-2019), se estableció la paridad en la educación como objetivo, con un aumento del 53% para niños y un 47% para niñas en primaria, así como un aumento de la matrícula total en la educación terciaria para mujeres del 44%; en el país, el 57% de los/as jóvenes entre quince y veinticuatro años. Sin embargo, solo el 28% llega a la educación secundaria, y existen importantes tasas de deserción en estudios de primaria (UBOS 2017). La disparidad entre chicos y chicas en la educación deviene de múltiples factores, entre los que se encuentra la explotación y abuso sexual que sufren las chicas, la falta de ingresos de las familias para pagar las tasas de los colegios, la responsabilidad de las chicas en el trabajo doméstico, etc. Esta situación provoca que muchas chicas encuentren, en el emprendimiento, la manera de generar ingresos para subsistir. A nivel universitario, la matriculación de chicas en universidades públicas alcanzó el 48% en 2004 (Ministry of Education and Sports 2012, 2015-2019), aunque con más chicos graduándose al final de los cursos (Asio y Mubatsi 2009). Los/as estudiantes que perseveran a través del sistema educativo y logran alcanzar los cursos más altos se enfrentan, con posterioridad, a altos niveles de desempleo. Se estima que, al menos, 400 000 jóvenes se gradúan en universidades de Uganda cada año; sin embargo, el mercado laboral solo puede proporcionar 150 000 puestos de trabajo anuales (Mwesigwa 2014, Kanyehey 2015). En otras estadísticas, se muestra que el desempleo entre las mujeres aumentó un 8,9% en 2012, pasando al 13,2% en 2017, mientras que, entre los hombres, el desempleo disminuyó del 6,4 al 5,8% durante el mismo período

(Mukwaya 2019). Como resultado, el emprendimiento como curso académico se ha agregado a los planes de estudios (Okoth 2019) e impulsado el emprendimiento de las mujeres como un mecanismo para generar empleos y estimular la economía (Namatovu *et al.* 2012).

Sin embargo, las mujeres ugandesas están en desventaja en el emprendimiento empresarial, a pesar de sus importantes contribuciones económicas, debido al desigual acceso a los recursos respecto al capital, al mercado y a la tierra. Aquellas mujeres que están educadas no obtienen fácilmente un empleo remunerado y acceden con dificultades a créditos bajo las condiciones actuales, y quienes no han podido tener educación formal recurren a la informal, con el fin de obtener habilidades para la actividad empresarial, en su mayoría también informal (Kamuli *et al.* 2012, Unicef 2015, Kayongo *et al.* 2019). La educación formal y no formal se han mostrado poco eficientes para capacitar a las mujeres en el mercado de trabajo, dejándolas con una cifra abrumadora en actividades de subsistencia en el sector informal. Menos del 12% de las mujeres económicamente activas tienen un empleo remunerado; el resto son autónomas o contribuyen con trabajo familiar no remunerado. La economía informal en Uganda representa al 97% de las empresas (Nangoli *et al.* 2013); no requiere de mucho capital para iniciarse; posee menos regulaciones, lo que favorece la supervivencia de las empresas, y no precisa de altas calificaciones académicas o registro formal para su mantenimiento (Rugasira 2016); por lo tanto, constituye un refugio seguro para las mujeres emprendedoras. En la investigación de Guloba *et al.* (2017), se muestra que el 51,5% de las mujeres en Uganda, entre las edades de dieciocho y sesenta y cinco años, participan activamente en la economía informal y usan la educación informal como una alternativa frente al abandono escolar. Las empresas de mujeres representan una fuente considerable y sin explotar de futuro empleo y crecimiento económico en Uganda, con potencial para hacer una mayor contribución a los objetivos de reducción de la pobreza del país. En el área de estudio, se ha diferenciado entre aquellos lugares de mercado y actividad empresarial de ingresos altos y lugares de ingresos bajos (basados en el nivel de renta de la población, el coste de la vivienda y accesibilidad de servicios) (Healthbridge 2020). En el estudio de Guloba *et al.* (2017) se muestra que las mujeres emprendedoras, en su fase inicial, superan a sus homólogos masculinos, pero tienen menos oportunidades de crecimiento empresarial debido, entre otros factores, a la discriminación de sus homólogos masculinos, que piensan que el espíritu empresarial y el liderazgo político son trabajos para hombres (Mugabi 2014). En este contexto, en 2015 se inició el Programa de Emprendimiento de Mujeres de Uganda (PEMU), para mejorar el acceso a los servicios financieros e impulsar el crecimiento económico empresarial (Ministry of Gender, Labour and Social Development [MoGLSD] 2019). Con el PEMU,

las mujeres cuentan con la oportunidad de empoderarse mediante la concesión de créditos sin intereses, información de mercado y conocimientos técnicos. Su objetivo general es aumentar la participación de las mujeres en el desarrollo empresarial, el incremento de sus ingresos, la seguridad de los medios de vida y la calidad de vida en general.

3 **Marco teórico y conceptual**

El emprendimiento *femenino* incluye el autoempleo o la creación de una empresa, donde su propiedad mayoritaria es administrada por mujeres, además del proceso de toma de decisiones (Carter y Shaw 2006). Suelen ser pequeñas y normalmente situadas en la llamada «economía informal», lo que impide su registro (Xavier et al. 2013, Vossenberg 2013) y reduce la posibilidad de obtener datos confiables para su estudio. Una mujer emprendedora es aquella que ha iniciado un negocio por sí misma, con uno/a o más socios/as, y asume riesgos, responsabilidades financieras, administrativas y sociales, así como la gestión diaria de las operaciones (PNUD 2004). En cualquier caso, hay que añadir que las mujeres emprendedoras se enfrentan a numerosos prejuicios y estereotipos de género, que las sitúan como víctimas pasivas poco capacitadas para administrar negocios o intrusas en un sector dominado por hombres (Asare et al. 2015, Iwu y Etim 2019). Las estadísticas miden el éxito de *las mujeres* en los negocios en función de que estas sean propietarias, pero no de la calidad, el valor o su sostenibilidad (informe *Índice de Mujeres Emprendedoras de la Fundación Master Card* 2019). Como resultado, el fracaso desenfrenado de las empresas de mujeres y los altos niveles de desempleo, incluso con supuestas habilidades educativas formales, no están representados.

En África, la diferenciación entre *negocios formales e informales* deviene de una visión dual de la economía en la que no se tiene en cuenta multitud de elementos culturales y sociales (Narotzky 2003). Algunos estudios coinciden en que los determinantes de la formalidad e informalidad de las empresas en Uganda se basan en si estas se encuentran registradas ante las autoridades, pagan impuestos, tienen protección social, etc. (Chen y Carre 2020, Mugoda et al. 2020). En la realidad, estas diferenciaciones no son tan claras y autores como Nongo (2016) las define como aquellas que no están controladas por las autoridades y que escapan a cualquier tipo de fiscalización y regulación, a partir de las que un importante sector de la población sobrevive, aunque en condiciones muy precarias.

La *formación y educación empresarial* se introdujo en el currículo para estimular a los/as estudiantes en la conformación de empresas (Basalirwa et al. 2016, Onwuzuligbo et al. 2019). Esto

se ha hecho con la afirmación de que el conocimiento y las habilidades empresariales pueden enseñarse y aprenderse (Soomro y Shah 2015) y cambiar las motivaciones y actitudes (Alinda *et al.* 2018). En Uganda, la educación empresarial formal se introdujo en la mayoría de las universidades a partir del año 2000 (National Curriculum Development Centre [NCDC] 2014). A pesar de que los estudios sobre la educación empresarial abundan (Cho y Honorati 2013, Blattman y Ralston 2015), es escasa la bibliografía sobre sus desafíos, específicamente en África (Mbeteh y Pellegrini 2018). En las definiciones sobre emprendimiento, han predominado las aspiraciones de individuos libres de cargas familiares y sociales, cuya última finalidad es el beneficio individual (Raposo y Do Paço 2011). De forma alternativa, la *educación informal* se caracteriza por aprender de la experiencia, desde el hogar, la comunidad o el trabajo (Kolodych y Zarzycka-Dertli 2020, Kislova 2020), y se presenta como una alternativa para las niñas frente a diferentes contingencias. Esta educación permite obtener habilidades y competencias desde sus familias y personas mayores, útiles para la vida cotidiana, como la educación financiera básica, e iniciarlas en la actividad empresarial (Monteith y Camfield 2019). No está estructurada y, por lo tanto, no emite títulos académicos ni credenciales (Misko 2008, Fitzgerald 2020); aspecto criticado por la escasa capacidad de influencia política y reivindicación de mejores condiciones económicas y sociales para acceder (Radakovic y Antonijevic 2013), por ejemplo, a créditos.

En los países del Sur global, las principales *motivaciones* definidas para el emprendimiento de las mujeres han sido la necesidad de generar riqueza, aprovechar una oportunidad y ganar independencia (Brush y Cooper 2012, Namatovu *et al.* 2012). En otros estudios, se expone cómo las motivaciones de las mujeres para iniciar un negocio son aquellas inmediatas para el mantenimiento de ellas y sus hijos satisfaciendo las necesidades más urgentes de una familia (Mugabi 2014), y los factores relacionados con la familia son incluso más relevantes que para hombres y han demostrado cómo las actividades de generación de ingresos de estas no solo aumentan y diversifican los ingresos del hogar, sino que también son más propensas que los hombres a invertir en el bienestar de sus familias y comunidades (Doss 2013). Por lo tanto, la promoción de la iniciativa empresarial de las mujeres puede contribuir a aliviar la pobreza en el África subsahariana (Minniti y Arenius 2003).

A pesar de estos estudios, las investigaciones sobre las motivaciones y aspiraciones de las mujeres empresarias en el África subsahariana son limitadas (Hailemariam 2018):

Las conexiones entre *cultura* y *emprendimiento* son importantes para entender la actividad empresarial, las motivaciones y concepciones de éxito de las mujeres en Uganda. La conexión entre las relaciones sociales y familiares para el emprendimiento femenino son fundamentales (Monteith y Camfield 2019), donde predominan las estructuras sociales colate-

rales en las relaciones y prevalecen los objetivos y el bienestar del grupo, la familia y/o el clan (Twikirize y Spitzer 2019, Mupedziswa *et al.* 2019), a las que los siguen el respeto por los/as mayores y el sentido de comunidad (Darley y Blankson 2008). En esta investigación, se opta por una concepción subjetiva del éxito, a través del cumplimiento de metas definidas según el género y el nivel educativo, y siempre influidas por su entorno socioeconómico, las redes sociales y las relaciones familiares.

4 **Metodología**

4.1. Método, muestra y técnicas de investigación

Se trata de una investigación empírica cualitativa para captar detalles y complejidad del objeto de estudio, manifestando el valor de una microperspectiva. Para analizar las motivaciones empresariales de las mujeres y su definición de éxito empresarial, recogimos datos durante los años 2019 a 2021. Hicimos las primeras indagaciones sobre los posibles lugares de trabajo y, finalmente, elegimos las zonas urbanas de Kampala y Wakiso, dada su ubicación, su acceso y la relativa seguridad de la zona, así como su historia y centros comerciales, que distinguimos entre aquellos de altos ingresos y aquellos de ingresos bajos. Las principales herramientas utilizadas a lo largo de la investigación fueron el diario de campo, para recoger toda la información y las observaciones de los sucesos; las notas teóricas y los problemas metodológicos; la observación participante, y las entrevistas individuales, tanto semiestructuradas como abiertas.

4.2. Estrategias de recogida de información

Entrevistar a empresarias de diferentes sectores ayudó a centrarnos en el sector de la agroindustria. Se entrevistaron a 109 mujeres mediante un muestreo intencionado (Creswell 2012). El tipo de actividades seleccionadas fueron los negocios de mercado y callejeros, las tiendas minoristas, los restaurantes, los/as productores y productoras de hortalizas e invernaderos, los/as vendedores/as de semillas y el dinero móvil. Los negocios de mercado son negocios situados en mercados públicos grandes, con mujeres que venden productos alimenticios frescos, como frutas frescas, verduras y *matooke* («plátano verde»). Aquí se incluyen negocios situados en las principales calles de la ciudad o en el borde de la carretera y, en ellos, se venden frutas y alimentos frescos al borde. Los comercios minoristas se ubican dentro y fuera de los mercados y venden alimentos secos. Los invernaderos son negocios dedicados al cultivo, dentro de estructuras protegidas en el mercado y, en ellos, se venden semillas de calidad para los agricultores. Los negocios de dinero móvil proporcionan transacciones financieras a vendedores/as y compradores/as en los mercados y en las carreteras principales e incluyen el envío y la recepción de dinero a tra-

vés del teléfono móvil por parte de compradores/as y vendedores/as, para iniciar y concluir transacciones comerciales.

Los criterios de selección de las participantes fueron su disposición a participar en las entrevistas y su residencia en la zona de estudio mediante un muestreo de bola de nieve. La estrategia de contacto consistió en abordar a las empresarias en los mercados (Nakasero, Kalerwe, Ntinda y Wandegeya), en los comercios y en las calles, explicándoles el estudio y nuestro interés por realizar una entrevista. La media de años de las empresas es de 8,1.

Lugar	Tipo de negocio
Lugares de mercado	Vendedores de alimentos frescos: <i>matooke</i> , frutas y verduras Agentes de dinero móvil
Tiendas de venta al por menor	Alimentos secos (arroz, judías, flor de maíz, aceite de cocina...) Vendedores de semillas
Calle	Comida fresca Restaurantes callejeros Agentes de dinero móvil
Restaurantes	Venta de alimentos cocinados, como guisos de carne, <i>matooke</i> al vapor y verduras hervidas
Granjas de invernaderos	Cultivos de invernadero, como los tomates, y su venta a los compradores de Kampala
Vendedores de semillas	Venta de semillas de calidad a los agricultores
Productores de hortalizas	Agricultores y vendedores de hortalizas, como cebollas y coles

Tabla 1

Lugares de investigación

Fuente: elaboración propia.

En las entrevistas, la primera autora se presentó como estudiante de la Universidad de Makerere, para ilustrarse y aprender, procedente del área de estudio y residente en la zona. Durante ese tiempo, estuvo asociada como investigadora en el Centro de Estudios de Género de la Universidad de Makerere. Esta asociación estableció la confianza entre las mujeres empresarias y el entendimiento de un compromiso a largo plazo, ya que se aceptó su presencia en las áreas de investigación. Las entrevistas se realizaron en lengua *luganda*. Se contó con un asistente de investigación con experiencia en investigación cualitativa en ciencias sociales. Se garantizó la confidencialidad de la información, por lo que los nombres de las personas y lugares que aparecen aquí son ficticios. Todas las participantes fueron informadas sobre la confidencialidad. El trabajo documental se realizó, principalmente, en los centros de documentación de la Universidad de Makerere. El tratamiento de la información obtenida reveló los aspectos más significativos del papel de la educación de las mujeres para las iniciativas empresariales, las expectativas y las limitaciones. Ampliamos esta codificación inicial e incluimos otros temas, a medi-

da que avanzaba la investigación. Prestamos especial atención a las ideas clave y recurrentes, como las motivaciones para emprender, y las diferencias en las definiciones sobre sus motivaciones para emprender y realizar negocios.

4.3. Técnicas de análisis de datos

Una vez finalizado el trabajo de campo, se recopiló la información y se transcribió en documentos de Word y hojas de cálculo Excel, y se analizó utilizando la relación de categorías de análisis identificadas en las matrices intertextuales. Se utilizó el análisis de las categorías que se originaron en el guion de entrevistas y que proporcionaron un sistema de conceptos interconectados (Santander 2011). Los bloques temáticos centrales a partir del que se obtuvieron las categorías de análisis fueron: su situación personal (edad, estado civil, nivel educativo y número de hijos) y actividad empresarial (tipo de negocio, motivaciones, ubicación de la actividad empresarial y tiempo de apertura del negocio); también se preguntó sobre la relación con otras empresarias, la participación en proyectos de desarrollo empresarial como microcréditos o de formación para el emprendimiento, etc. (tabla 2).

Tema central	Subtemas
Perfil sociodemográfico	Nombre del lugar y/o mercado, tipo de zona, edad, duración del negocio, tipo de comercio, residencia, estado civil, número de hijos y educación
Tipo de negocio	Tipo de actividad empresarial, razones para la elección y problemas principales
Motivaciones para la realización de negocios	Individuales, familiares y comunitarias
Educación previa y formación para el emprendimiento	Tipo de educación, razones para ir o no a la escuela y valoración
Apoyos o soporte gubernamental o no gubernamental	Participación en programas de desarrollo, educativos o empresariales, como microcréditos u otros

Tabla 2

Bloques temáticos centrales del guion de entrevista

Fuente: elaboración propia.

5 Discusión y principales resultados del estudio

5.1. Perfil sociodemográfico de las entrevistadas

Se entrevistaron a 109 mujeres empresarias, de las cuales 10 no tenían ningún tipo de educación formal, 49 tenían educación

básica; 33 contaban con educación secundaria y 14 con educación superior; 3 de ellas no respondieron. Asimismo, ninguna asistió o participó en el PEMU. Respecto al perfil sociodemográfico en términos de responsabilidades familiares, todas de las mujeres eran madres. Del total de las mujeres entrevistadas, 32 estaban casadas, 54 eran solteras, 9 eran viudas y 14 no respondieron a esa cuestión. De las educadas, 16 estaban casadas y 30 eran solteras. Entre aquellas que no tenían educación o solo educación primaria, 39 estaban solteras. Todas las mujeres poseían una gran importancia económica en su estructura familiar:

Me presionaban las dificultades de la vida y, como sabes, hoy día, los hombres han dejado de lado sus responsabilidades como tales; así que yo quería trabajar para cuidar de mis hijos y también para pagar el alquiler de mi casa. Sí, hoy día, somos madres solteras (entrevista 43).

De las entrevistadas, solo 3 habían tenido una experiencia en los negocios como propietarias de un año o menos; 42, de uno a cuatro años; 39, de cinco a diez años; 11 mujeres, de once a diecinueve años, y 8, con experiencias empresariales de más de veinte años. Seis mujeres no respondieron a esta cuestión. Las propietarias de negocios de mayor duración son aquellas sin educación formal o solo con educación primaria. Esto se debe a que quienes poseen niveles educativos superiores ven en los negocios de este sector una experiencia temporal, mientras encuentran un empleo asalariado, con mayores beneficios económicos y prestigio social:

Abrí mi tienda de semillas hace dos años, pero estoy esperando un empleo en la cooperativa agrícola y, si me lo dan, buscaré a alguien que continúe aquí. Si no lo encuentro, cerraré; prefiero un salario fijo todos los meses... (entrevista 32).

5.2. Niveles educativos de las mujeres empresarias del sector agrícola

Las mujeres emprendedoras eligieron su tipo de negocio de acuerdo con su nivel de educación. Aquellas con calificaciones de educación más bajas optaron por operar en los mercados, mientras que aquellas con educación superior operaron tiendas u otros comercios (véase tabla 3).

Tipo de negocio	Nivel educativo	Frecuencia	Porcentaje
Mujeres del mercado o de venta ambulante	Ninguna educación o niveles de primaria	82	75,2%
Comercios y restaurantes	Educación secundaria	22	20,1%
Agentes de dinero móvil	Educación secundaria y universitaria	2	1,9%

Tipo de negocio	Nivel educativo	Frecuencia	Porcentaje
Granjas de invernaderos, vendedores de semillas y agricultores de hortalizas	Educación universitaria	3	2,8 %
Total		109	100 %

Tabla 3

Tipo de negocio agrícola y nivel educativo de las mujeres empresarias

Fuente: elaboración propia.

5.3. Formación para el emprendimiento: un análisis del PEMU

En la investigación de Guloba *et al.* (2017), se muestra que el 51,5% de las mujeres en Uganda entre las edades de dieciocho y sesenta y cinco años participan activamente en la economía informal y usan también la educación informal como una alternativa frente al abandono escolar. Las empresas de mujeres representan una fuente considerable y sin explotar de futuro empleo y crecimiento económico en Uganda, con potencial para hacer una mayor contribución a los objetivos de reducción de la pobreza del país (Stevenson y St-Onge 2005). Para dar respuesta a las necesidades de las mujeres emprendedoras, planteadas por Guloba *et al.* (2017), se inició el PEMU. El programa tiene por objetivos reforzar la capacidad de las mujeres para el desarrollo empresarial, proporcionar créditos asequibles y apoyar el acceso a otros servicios financieros para que las mujeres puedan crear y hacer crecer sus empresas, facilitar el acceso de las mujeres a los mercados para sus productos y servicios y promover el acceso a tecnologías apropiadas para la producción y la adición de valor. El 70 % del presupuesto del programa se dirige al suministro de microcréditos a grupos de mujeres sin intereses sobre la base de un fondo rotatorio. Se requiere que las mujeres estén en grupos de 10-15 miembros para asegurar la implementación exitosa de su empresa prioritaria y el reembolso completo del fondo rotatorio. Otros componentes son el desarrollo de capacidades y habilidades y el apoyo institucional dirigido al asesoramiento empresarial (MoGLSD 2019).

Las mujeres objeto de este programa son supuestamente desempleadas; grupos vulnerables, por ejemplo, madres jóvenes solteras, viudas y supervivientes de la violencia de género; mujeres con discapacidades; mujeres que viven con el VIH/sida; mujeres cabeza de familia; mujeres que viven en barrios marginales; mujeres que viven en zonas de difícil acceso, y minorías étnicas. Sin embargo, existen muchas dificultades para su implementación y sostenibilidad. Los principales problemas son el bajo y desigual número de

mujeres beneficiarias; generalmente, acceden aquellas con educación superior y recursos para el acceso a créditos empresariales, con habilidades para gestionar un negocio, criterios de acceso poco transparentes y politización del programa que suele beneficiar a mujeres afines al partido en el Gobierno y la mentalidad patriarcal de los hombres, que prefieren que sus mujeres no participen en programas para el empoderamiento femenino (Mugabi 2014, Guma 2015).

De las mujeres entrevistadas, solo tres de ellas recibieron algún tipo de formación empresarial, y no se han distinguido diferencias en el acceso a estos programas por nivel educativo ni por el estado civil de las mujeres. Sin embargo, los negocios de estas mujeres se encuentran en el mismo tipo de área geográfica. Las empresas femeninas formales se encontraban, generalmente, en aquellas zonas de altos ingresos donde también se han localizado los PEMU. El desigual acceso a programas formativos que pueden promover y favorecer los negocios femeninos no se aplica en los lugares donde son mayormente necesarios aquellos de bajos ingresos, donde predominan los negocios informales que llevan mujeres con escasa o ninguna educación formal.

5.4. Educación y estado civil en las motivaciones para los negocios

Uno de los importantes resultados encontrados es la influencia del nivel educativo y el estado civil en las motivaciones de las mujeres empresarias. Según las entrevistas realizadas, las motivaciones centrales de las mujeres para crear una empresa son, de forma generalizada, dar respuesta a las necesidades básicas de sus familias y hogares, coincidiendo con Mugabi (2014). Por el contrario, se encuentran diferencias con los estudios de Brush y Cooper (2012) que necesitan precisarse. Los autores exponen como principales motivaciones la necesidad de generar riqueza, aprovechar una oportunidad y ganar independencia. En este estudio, la educación de las mujeres va a marcar diferencias respecto a sus motivaciones. Para las mujeres con niveles educativos básicos, de primaria, o sin ningún tipo de educación, los negocios dan respuesta a las necesidades inmediatas y básicas de sus familias, principalmente las que tienen que ver con la disponibilidad de alimentos y el pago de tasas para el colegio de sus hijos/as. Dijeron que estaban motivadas para emprender un negocio para poder enviar a sus hijos/as a la escuela, a fin de que alcanzaran el nivel más alto de educación, lo que no pudieron lograr ellas, debido a que abandonaron la escuela en una etapa temprana. Los negocios les permitía invertir en la educación de sus hijos/as, para que estos/as pudieran tener un futuro mejor que el suyo. Así lo expuso la entrevistada 1, una empresaria del mercado que, desde hace veintidós años dejó su educación formal en el nivel primario:

Si tuviera educación, estaría empleada en una institución formal y ganaría más rápido; esto era lo que quería en mi infancia, pero, ahora, trabajo para que mis hijos se gradúen y consigan buenos trabajos que yo no conseguí (entrevista 1).

Sin embargo, es significativo que, entre aquellas con mayor formación, secundaria o superior, la principal motivación es gozar de una mayor «autonomía». Entre quienes su motivación era una mayor autonomía, todas estaban casadas. La autonomía como motivación se relaciona con la capacidad para contribuir a las necesidades básicas del hogar junto con los maridos y tomar decisiones sobre los ingresos en el hogar y fuera de él. Coincidiendo con Wolf y Frese (2018), para estas mujeres, la familia es fundamental en la motivación para la actividad empresarial:

La motivación principal para hacer negocios ha sido contribuir en el hogar igual que hace mi marido, por ejemplo, pagando la electricidad de la luz, pero también quiero cosas que mi marido no me va a comprar como, por ejemplo, las cosas necesarias para invertir en mi negocio, ropa para vestir bien o incluso comprar un trozo de tierra (entrevista 6).

Entre las mujeres educadas, independientemente de si eran solteras o casadas, se distinguieron tres motivaciones distintas relacionadas con la generación de ingresos que el negocio posibilita: la primera se relaciona con el bienestar general y la satisfacción de necesidades básicas en la familia; la segunda, con los negocios en sí mismos y la posibilidad de mejora y expansión; la tercera, con la independencia económica y capacidad de tomar decisiones:

Hoy día, en Uganda, tener a una sola persona que gane para el hogar es difícil, así que quería apoyar a mi marido, que es comerciante (entrevista 42).

Existe un elemento que comparten las mujeres solteras, independientemente del nivel educativo, que es el de comprar una casa como motivación importante para la realización de negocios. Esta constituye una cuestión importante, vinculada con las relaciones de género en este contexto. Las casas y las tierras han sido tradicionalmente una propiedad masculina, dada la organización patrilineal, y se espera de los hombres que provean de casas a las mujeres tras el matrimonio. Los negocios femeninos y la obtención de ingresos han posibilitado la compra de casas y tierras por parte de las mujeres como un seguro para su futuro y el de sus hijos/as (Organisation for Economic Co-operation and Development [OCDE] 2015). Específicamente, en las zonas urbanas de Kampala y Wakiso, las mujeres solteras dijeron que los negocios les han dado la oportunidad de comprar sus propias casas en muchos casos, lo que supone una mayor seguridad personal:

Con mi negocio he podido comprar un terreno y construir una casa para mis hijos y para mí. De aquí saco dinero para sus gastos escolares y sus medicamentos (entrevista 2).

Mi visión era educar a mis hijos, construir una casa y tener dinero para cuidar la salud de mi familia y ahorrar para el futuro. Esto lo estoy logrando y creo que tengo éxito [...]. Mi negocio no está creciendo por ahora, pero he logrado algunas cosas, como educar a mis hijos y construir una casa (entrevista 3).

6 Conclusiones

Las mujeres empresarias del sector agrícola desempeñan un papel fundamental en las economías domésticas y en las estrategias para la reducción de la pobreza. Son actrices centrales a quienes los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza y el desarrollo socioeconómico deben tener en cuenta. En este artículo, hemos explorado las conexiones entre la educación y el emprendimiento en el sector agrícola en dos zonas urbanas de Uganda, para determinar el papel que desempeña la educación en los negocios. Se ha profundizado en la relación que existe entre los niveles educativos de las mujeres empresarias, el tipo de negocios y el estado civil. La educación formal y la creación de pequeños y medianos negocios han sido medidas destacadas por el Gobierno ugandés desde la década de los ochenta en adelante, como lo será la educación para el emprendimiento a partir de 2015. Si bien la educación se ha encontrado como un elemento central para la actividad empresarial, esta investigación demuestra la existencia de otros factores, que influirán de forma importante en ella, como es el estado civil.

Entre los principales resultados, la educación constituye un importante recurso para las mujeres empresarias, pero solo disponible para una minoría, lo que genera una importante diferencia entre estas y sus actividades empresariales. La mayoría de las empresarias del sector no cuentan con educación o solo disponen de educación primaria o informal y sus negocios son informales, callejeros o en el mercado (Nongo 2016) y, si bien escapan a cualquier tipo de fiscalización y regulación, se mantienen en condiciones muy precarias. Entre los problemas más significativos, se han identificado aquellos relacionados con la seguridad, como son la falta de un local permanente donde los clientes puedan localizarlas y acceder de forma sencilla, o las adversidades del clima y la persecución policial, por la que se encarcela a las mujeres de negocios callejeros, porque consideran sus negocios ilegales (Guloba *et al.* 2017). Las respuestas estatales para suplir la carencia educativa en la actividad empresarial femenina se han dirigido a través del PEMU. Contrariamente a lo esperado, este programa solo llega a empresarias que tienen y realizan sus negocios en aquellos lugares de Kampala y Wakiso, caracterizados por sus altos ingresos. Estas mujeres, además, cuentan con mayor nivel educativo, en su mayo-

ría casadas y no son, por tanto, quienes más lo necesitan: aquellas sin educación y solteras.

Las motivaciones se han analizado a partir, fundamentalmente, de las definiciones de Brush y Cooper (2012) y Namatovu *et al.* (2012). Todas las mujeres encuentran su motivación principal para la realización de negocios en el sector agrícola, con el fin de responder a las necesidades básicas de sus familias y hogares, coincidiendo con Twikirize y Spitzer (2019) y Mupedziswa *et al.* (2019) y el predominio de los objetivos del bienestar familiar en la actividad empresarial. Pero se han encontrado diferencias según el nivel educativo y su estado civil, a diferencia del estudio de Brush y Cooper (2012). Las mujeres sin educación tienen como prioridad la satisfacción de las necesidades básicas de sus hijos/as (Mugabi 2014); quienes cuentan con educación encuentran una importante motivación en la mejora de sus negocios y en la posibilidad de tomar decisiones y tener mayor autonomía en el interior del hogar. Una motivación común entre las mujeres solteras es la de comprar una vivienda pues, generalmente, la satisfacción de esta necesidad recae sobre los hombres, siguiendo las características de las relaciones de género.

A pesar de ello, las mujeres continúan creando empresas motivadas por imposibilidad de seguir los itinerarios educativos y como reacción a su situación de marginalidad, dado el abandono educativo, la necesidad de suplementar ingresos para satisfacer las necesidades del hogar, la educación de los/as hijos/as como una forma de garantizar el futuro de ellas y sus familias, y la compra de una casa para tener mayor seguridad.

Especialmente en los países menos desarrollados, con una alta tasa de desempleo femenino, el emprendimiento puede ser una solución práctica para obtener ingresos y reducir su tasa de desempleo y pobreza (Sarfaraz *et al.* 2011). Se espera que la igualdad de género aumente el apoyo al empresariado femenino (Baughn *et al.* 2006). Para ello, es necesario seguir realizando investigaciones sobre la situación de las mujeres empresarias en el África subsahariana que permitan mejorar los programas dirigidos a su promoción. Recomendamos, asimismo, a los/as agentes de desarrollo proporcionar sesiones de orientación de apoyo para conocer la naturaleza de los retos y experiencias que otras mujeres han afrontado previamente en sus propios negocios y ofrecer soluciones a este tipo de problemas antes de iniciar sus propios negocios.

Bibliografía

- ALINDA F, NDUHURA A, MUKASA R (2018). Promoting entrepreneurship through the mind-set change approach: Empirical evidence from women entrepreneurs in Uganda. *International Journal of Economics, Commerce and Management* 4(10): 415-426. https://www.researchgate.net/publication/330999099_Promoting_Entrepreneurship_Through_Mindset_Change_Approach_Empirical_Evidence_from_Women_Entrepreneurs_in_Uganda, acceso 11 de abril de 2022.
- ASARE R, AKUFFOBEA M, QUAYE W, ATTA-ANTWI K (2015). Characteristics of micro, small and medium enterprises in Ghana: Gender and implications for economic growth. *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development* 7(1):26-35.<http://csirspace.csirgh.com/bitstream/handle/123456789/993/Characteristics%20of%20micro,%20small%20and%20medium%20enterprises%20in%20Ghana-%20gender%20and%20implications%20for%20economic%20growth.pdf?sequence=1>, acceso 10 de abril de 2022.
- ASIO R, MUBATSI AH (2009). To keep or end the 1.5 free points for varsity girls? *The Independent*. <https://www.independent.co.ug/keep-end-1-5-free-points-varsity-girls/>, acceso 18 de febrero de 2021.
- BASALIRWA E, GOUGH K, BALUNYWA W (2016). Entrepreneurship education in Uganda. En: Gough KV, Langevang T (eds.). *Young entrepreneurs in sub-Saharan Africa*, pp. 248-262. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9781315730257-26/entrepreneurship-education-uganda-edith-mwebaza-basalirwa-katherine-gough-waswa-balunywa>, acceso 9 de abril de 2022.
- BLATTMAN C, RALSTON L (2015). Generating employment in poor and fragile states: Evidence from labour market and entrepreneurship programs. *Social Science Research Network*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2622220, acceso 8 de abril de 2022.
- BOLDUREANU G, IONESCU A, BERCU AM, GRIGORUTA BMV, BOLDUREANU D (2020). Entrepreneurship education through successful entrepreneurial models in higher education institutions. *Sustainability* 12. https://www.researchgate.net/publication/339198654_Entrepreneurship_Education_through_Successful_Entrepreneurial_Mo-dels_in_Higher_Education_Institutions, acceso 10 de abril de 2022.
- BRUSH CG, COOPER SY (2012). Female entrepreneurship and economic development: an international perspective. *Entrepreneurship & Regional Development* 24(1-2):1-6. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08985626.2012.637340>, acceso 12 de abril de 2022.
- CARTER SL, SHAW E (2006). Women business ownership: recent research and policy developments (Report No. 8962). Small Business Service. <https://strathprints.strath.ac.uk/8962/>, acceso 19 de enero de 2022.
- CHEN M, CARRE, F (2020). *The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future*. Routledge, Londres.
- CHO Y, HONORATI M (2013). *Entrepreneurship Programs in Developing Countries: A Meta regression analysis (Discussion Paper No. 7333)*. Institute for the Study of Labour. <http://ftp.iza.org/dp7333.pdf>, acceso 20 de marzo de 2021.
- CRESWELL JW (2012). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*, 4.^a ed. Pearson, Boston (Massachusetts).
- DARLEY WK, BLANKSON C (2008). African culture and business markets: implications for marketing practices. *Journal of Business & Industrial Marketing* 23(6):374-383. https://www.academia.edu/20717541/African_culture_and_business_markets_impressions_for_marketing_practices, acceso 11 de abril de 2022.
- DOSS C (2013). Intra-household bargaining and resource allocation in developing countries. *The World Bank Research Observer* 28(1):52-78. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12240/wps6337.pdf>, acceso 7 de abril de 2022.

- FITZGERALD LM (2020). Weaving formal teacher education with non-formal environmental education: making a career transition. En: Edge CU, Cameron-Standerford A, Bergh B (eds.). *Textiles and Tapestries: Self-Study for Envisioning New Ways of Knowing*, capítulo 23. EdTech Books. https://edtechbooks.org/textiles_tapestries_self_study/chapter_23, acceso 8 de abril de 2022.
- FORSTER T, KENTIKELENIS AE, REINSBERG B, STUBBS TH, KING LP (2019). How structural adjustment programs affect inequality: a disaggregated analysis of IMF conditionality, 1980-2014. *Journal of Social Science Research* 80:83-113. https://www.researchgate.net/publication/330375996_How_structural_adjustment_programs_affect_inequality_A_disaggregated_analysis_of_IMF_conditionality_1980-2014, acceso 11 de abril de 2022.
- GULOBA M, SEWANYANA S, BIRABWA E (2017). Rural women entrepreneurship in Uganda: a synthesis report on policies, evidence, and stakeholders (Report No. 257815). Economic Policy Research Centre. <http://library.health.go.ug/publications/policy-documents/rural-women-entrepreneurship-uganda-synthesis-report-policies-evidence>, acceso 19 de enero de 2022.
- GUMA KP (2015). Business in the urban informal economy: barriers to women's entrepreneurship in Uganda, *Journal of African Business* 16(3):305-321. https://www.researchgate.net/publication/282839480_Business_in_the_urban_informal_economy_barriers_to_women's_entrepreneurship_in_Uganda, acceso 10 de abril de 2022.
- HAILEMARIAM AT (2018). Women Entrepreneurs in Sub-Saharan Africa: A Self-Determination Theory Perspective. The Case of Ethiopia. https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/26777867/Hailemariam_Women_03_07_2018.pdf, acceso 7 de abril de 2022.
- HEALTHBRIDGE (2020). Report on Local Markets in Kampala. https://healthbridge.ca/dist/library/Uganda_Market_Report_Jan18_compressed.pdf, acceso 30 de octubre de 2021.
- IWU CG, ETIM E (2019). A descriptive literature review of the continued marginalisation of female entrepreneurs in sub-Saharan Africa. *International Journal of Gender Studies in Developing Societies* 3(1). https://www.researchgate.net/publication/330061400_A_descriptive_literature_review_of_the_continued_marginalisation_of_female_entrepreneurs_in_sub-Saharan_Africa, acceso 9 de abril de 2022.
- KAMULI E, YOUNGER M, WARRINGTON M (2012). Gender in East Africa: What keeps girls in primary school in Uganda? An exploration of the factors that enable girls' retention in Bududa and Nakapiripirit (Report No. 12). Centre for Commonwealth Education. https://www.educ.cam.ac.uk/centres/archive/cce/publications/CCE%20Report%20No%202012_Gender%20Report7%20final.pdf, acceso 19 de enero de 2022.
- KANYEHEYO MI (2015). The Crippling Dilemma of Graduate Youth Unemployment. The New Vision. https://www.newvision.co.ug/new_vision/news/1319320/crippling-dilemma-graduate-, acceso 30 de noviembre de 2020.
- KAYONGO E, KAWOOYA I, MIJUMBI-DEVE R (2019). The causes of school dropout at the transition between primary to secondary school and possible control measures. Acres. <https://acres.or.ug/wp-content/uploads/2020/01/final-causes-of-school-drop-out.pdf>, acceso 21 de junio de 2021.
- KISLOVA A (2020). Role of informal education supported by social networks and internet platforms in the development of the Anti-Corruption Movement in Russia. En: Brown M, Mhichil GM, Beirne M, Costello E (eds.). *Proceedings of the 2019 ICDE World Conference on Online Learning* (1). https://www.researchgate.net/profile/Eamon-Coste-Ilo/publication/342109094_Proceedings_of_the_2019_ICDE_World_Conference_on_Online_Learning_Vol_1_Dublin_City_University_Dublin/links/5eece7b2458515814a6b4fe8/Proceedings-of-the-2019-ICDE-World-Conference-on-Online-Learning-Vol-1-Dublin-City-University-Dublin.pdf, acceso 7 de abril de 2022.
- KOLODYCH D, ZARZYCKA-DERTLI EJ (2020). Development features of emotional intelligence in the conditions of informal education (cross cultural aspect). *International Journal of Socialization and Human development* 2(1). <https://www.shdisj.com/index.php/shdisj/article/view/27/30>, acceso 7 de abril de 2022.

- KWESIGA J (1996). Basic Education and the Elimination of Poverty. Social Watch Poverty Eradication and Gender Justice. <https://www.socialwatch.org/node/10581>, acceso 19 de julio de 2021.
- MAHYOOB M (2020). Challenges of e-Learning during the COVID-19 Pandemic Experienced by EFL Learners. *Arab World English Journal* 11(4):351-362. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1287713.pdf>, acceso 10 de abril de 2022.
- MAINA I, MARKS Z (2020). Women and the changing face of entrepreneurship in Africa: policy brief on strengthening and scaling the next generation of women entrepreneurs in Africa. https://africa.harvard.edu/files/african-studies/files/women_entrepreneurship_in_africa_policy_brief_-_next_generation_final.pdf, acceso 12 de abril de 2022.
- MASTER CARD INDEX OF WOMEN ENTREPRENEURS (2019). Uganda, Ghana and Botswana have the highest percentage of business owners in the world [Press release]. <https://newsroom.mastercard.com/mea/press-releases/uganda-ghana-and-botswana-have-highest-percentage-of-women-business-owners-in-the-world-finds-mastercard-index/>, acceso 8 de abril de 2022.
- MBETEH A, PELLEGRINI M (2018). Entrepreneurship education in developing countries: a study on key challenges in Sierra Leone. En: Dana L-P RV (ed.). *African Entrepreneurship – Challenges and Opportunities for Doing Business*, pp. 89-116. https://www.researchgate.net/publication/325318548_Entrepreneurship_Education_in_Developing_Countries_A_Study_of_the_Key_Challenges_in_Sierra_Leone, acceso 8 de abril de 2022.
- MCQUAID K, VANDERBECK MR, MBABAZI B (2020). Girls have powers: Using research-led arts to connect policymaking with girls' lived experiences in Uganda. *Gender, Place & Culture*. https://eprints.whiterose.ac.uk/158062/1/Girls%20have%20powers_Main%20Text_21Oct19%20with%20endnotes%20removed.pdf, acceso 9 de abril de 2022.
- MINISTRY OF EDUCATION AND SPORTS (2012). Position paper for gender in education: proposed gender actions for mainstreaming gender in education 2012/2013. <https://www.education.go.ug/wp-content/uploads/2019/07/POSITIONPAPER-formainstreaminggenderineducation.pdf>, acceso 12 de abril de 2021.
- MINISTRY OF EDUCATION AND SPORTS (2015-2019). National Strategy for Girls' Education in Uganda. <https://www.prb.org/National-Strategy-for-Girls-Education-in-Uganda-2015-2019.pdf>, acceso 12 de abril de 2021.
- MINISTRY OF GENDER, LABOUR AND SOCIAL DEVELOPMENT [MoGLSD] (2019). Uganda Women Entrepreneurship Programme (UWEP): unlocking the business potential of the Ugandan woman. <https://mglsd.go.ug//uwep/>, acceso 5 de abril de 2021.
- MINNITI M, ARENIUS P (2003). Women in entrepreneurship. Presented at the Entrepreneurial Advantage of Nations: First Annual Global Entrepreneurship Symposium. https://www.researchgate.net/publication/230681247_Women_in_Entrepreneurship, acceso 11 de abril de 2022.
- MISKO J (2008). Combining formal, non-formal and informal learning for workforce skill development. Australian Industry Group. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED503360.pdf>, acceso 13 de abril de 2022.
- MONTEITH W, CAMFIELD L (2019). Business as family, family as business: Female entrepreneurship in Kampala, Uganda. *Geoforum* 101:111-121. https://www.researchgate.net/publication/331715673_Business_as_family_family_as_business_Female_entrepreneurship_in_Kampala_Uganda, acceso 10 de abril de 2022.
- MUGABI E (2014). Women's entrepreneurship development in Uganda: Insights and recommendations. International Labour Organisation. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_360427.pdf, acceso 16 de mayo de 2021.
- MUGODA S, ESAKU S, NAKIMU KR, BBAALE E (2020). The portrait of Uganda's informal sector: What main obstacles does the sector face? *Cogent Economics and Finance* 8(1). <https://rif.mak.ac.ug/wp-content/uploads/2021/01/MAKRIF1-publication-2020.pdf>, acceso 11 de abril de 2022.
- MUKWAYA J (2019). Women Unemployment High-Ubos. *The Independent*. <https://www.independent.co.ug/women-unemployment-high-ubos/>, acceso 14 de junio de 2021.

- MUPEDZISWA R, RANKOPO M, LENGWE-KATEMBULA M (2019). Ubuntu as a Pan-African Philosophical Framework for Social Work in Africa. En: Twikirize JM, Spitzer H (eds.). *Social Work Practice in Africa: Indigenous and Innovative Approaches*, pp. 21-38. Fountain, Kampala.
- MWESIGWA A (2014). Uganda's unemployed graduates held back by skills gap: leaders race against time to cater for disaffected generation whose qualifications do not meet the needs of the job market. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/global-development/2014/jan/16/uganda-unemployed-graduates-held-back-skills-gap>, acceso 11 de febrero de 2021.
- NAMATOVU R, DAWA S, KATONGOLE C, MULIRA F (2012). Understanding women micro and small business entrepreneurs in Uganda (Research Report No. 01/12). ICBE-Research Fund. <https://www.issuelab.org/resources/35019/35019.pdf>, acceso 19 de enero de 2022.
- NAMUKWAYA VA, KIBIRIGE I (2019). Parents' perceptions of universal primary education in Kotido District. Uganda. *Issues in Educational Research* 29(2):502-518. <https://www.iier.org.au/iier29/namukwaya.pdf>, acceso 11 de abril de 2022.
- NANGOLI S, TURINAWE D, KITUYI G, KUSEMERERWA C, JAAZA M (2013). Towards enhancing business survival and growth rates in LDCs: an exploratory study of the drivers of business failure among SMEs in Kampala-Uganda. *International Journal of Humanities and Social Science* 3(8):284-291. http://www.ijhssnet.com/journals/Vol_3_No_8_Special_Issue_April_2013/29.pdf, acceso 9 de abril de 2022.
- NAROTZKY S (2003). Economía y cultura: la dialéctica de la antropología económica. *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia* 19:133-143. <https://raco.cat/index.php/Quadern-sICA/article/view/95568/163861>, acceso 9 de abril de 2022.
- NATIONAL CURRICULUM DEVELOPMENT CENTRE [NCDC] (2014). Entrepreneurship Education in Uganda. https://www.unido.org/sites/default/files/2014-12/ECP_Conf_Session_I_Uganda_11Nov2014_0.pdf, acceso 2 de agosto de 2021.
- NONGO N (2016). África de lo informal. Mundo negro. <http://mundonegro.es/africa-lo-informal/>, acceso 3 de julio de 2021.
- NYOMBI H (2016). Evolution of Uganda's Economy and the Road to Middle Income Status. Uganda Media Centre. <https://ugandamediacentreblog.wordpress.com/2016/11/24/evolution-of-ugandas-economy-and-the-road-to-middle-income-status/>, acceso 3 de julio de 2021.
- OKOTH C (2019). Entrepreneurship to be made compulsory for S1 and S2. The New Vision. <https://www.newvision.co.ug/news/1505751/entrepreneurship-compulsory-s1>, acceso 1 de febrero de 2021.
- ONWUZULIGOBO TL, FAKIDOUMA GA, NNABUIFE KE (2019). Students' entrepreneurial intentions and formal education: a study of selected universities in South-South, Nigeria. *International Journal of Academic Management Science Research* 3(7):1-8. https://www.researchgate.net/publication/334825557_Students'_Entrepreneurial_Intentions_and_Formal_Education_A_Study_of_Selected_Universities_in_South-South_Nigeria, acceso 11 de abril de 2022.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OCDE] (2015). Uganda Social Institutions and Gender Index Report. <https://www.oecd.org/dev/development-gender/The%20Uganda%20SIGI%20Country%20Study.pdf>, acceso 19 de mayo de 2021.
- RADAKOVIC M, ANTONIJEVIC S (2013). Balance between formal and informal learning – experience and challenges of civil servants training in Serbia. https://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304151202190.Paper_Radakovic.pdf?fs_papersPage=4, acceso 8 de febrero 2022.
- RAPOSO M, DO PAÇO A (2011). Entrepreneurship education: relationship between education and entrepreneurial activity. *Psicothema* 23(3):453-457. <https://www.psicothema.com/pdf/3909.pdf>, acceso 7 de abril de 2022.
- RUGASIRA A (2016). Unpacking Uganda's Informal Economy. *The Independent*. <https://www.independent.co.ug/unpacking-ugandas-informal-sector/>, acceso 13 de julio de 2021.
- SANTANDER P (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de Moebio* 41:207224. <https://www.moebio.uchile.cl/41/santander.html>, acceso 2 de octubre de 2021.

- SARFARAZ L, FAGHIH N (2011). Women's Entrepreneurship in Iran: a GEM based-data evidence. *Journal of Global Entrepreneurship Research* 1(1):45-57. <https://www.yumpu.com/en/document/read/42745106/womens-entrepreneurship-in-iran-a-gem-based-data-evidence>, acceso 10 de abril de 2022.
- SINGER S, AMORÓS E, MOSKA D (2015). Global Entrepreneurship Monitor (Global Report 2014). Gem Consortium. <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2014-global-report>, acceso 19 de enero de 2022.
- SOOMRO BA, SHAH N (2015). Developing attitudes and intentions among potential entrepreneurs. *Journal of Enterprise Information Management* 28(2):304-322. https://www.researchgate.net/publication/273351885_Developing_attitudes_and_intentions_among_potential_entrepreneurs, acceso 8 de abril de 2022.
- STEVENSON L, ST-ONGE A (2005). Support for Growth-Oriented Women Entrepreneurs in Uganda. International Labour Organization, Ginebra. https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_219908/lang--en/index.htm, acceso 19 de enero de 2022.
- TWIKIRIZE MJ, SPITZER H (2019). Social Work Practice in Africa: Indigenous and Innovative Approaches. Fountain, Kampala.
- UGANDA BUREAU OF STATISTICS [UBOS] (2017). The National Population and Housing Census 2014. https://www.ubos.org/wp-content/uploads/publications/03_20182014_National_Census_Main_Report.pdf, acceso 10 de agosto de 2021.
- UGANDA BUREAU OF STATISTICS [UBOS] (2020). Statistical abstract. https://www.ubos.org/wp-content/uploads/publications/11_2020STATISTICAL_ABSTRACT_2020.pdf, acceso 19 de enero de 2022.
- UNITED NATIONS [UN] (2015). Sustainable Development Goals. <https://www.ug.undp.org/content/uganda/en/home/sustainable-development-goals.html>, acceso 10 de agosto de 2021.
- UNITED NATIONS CHILDREN'S INTERNATIONAL EMERGENCY FUND [UNICEF] (2015). Situation Analysis of Children in Uganda. <https://www.unicef.org/uganda/media/1791/file>, acceso 19 de enero de 2022.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME [PNUD] (2004). Human Development Report (2004). Oxford University Press. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/265/hdr_2004_complete.pdf, acceso 19 de enero de 2022.
- VOSSENBERG S (2013). Women entrepreneurship promotion in developing countries: what explains the gender gap in entrepreneurship and how to close it? (Working Paper No. 2013/08). Maastricht School of Management. https://www.academia.edu/35426805/Women_Entrepreneurship_Promotion_in_Developing_Countries_What_explains_the_gender_gap_in_entrepreneurship_and_how_to_close_it, acceso 11 de agosto de 2021.
- WOLF K, FRESE M (2018). Why husbands matter: review of spousal influence on women entrepreneurship in sub-Saharan Africa. *Africa Journal of Management* 4(1):1-32. https://www.researchgate.net/publication/322834738_Why_husbands_matter_Review_of_spousal_influence_on_women_entrepreneurship_in_sub-Saharan_Africa, acceso 11 de abril de 2022.
- XAVIER RS, KELLEY D, KEW J, HERRINGTON M, VORDERWÜLBECKE A (2013). Global Entrepreneurship Monitor (Global Report 2012). Gem Consortium. <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2012-global-report>, acceso 19 de enero de 2022.

The determining factors of productivity and competitiveness from the perspective of territorial and sustainable development

Factores determinantes de la productividad y competitividad desde la perspectiva del desarrollo territorial y sostenible

Carlos Ernesto FLORES-TAPIA

cflores@pucesa.edu.ec

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

(Ecuador)

María del Carmen PÉREZ-GONZÁLEZ

maricarmen.perez@uca.es

Universidad de Cádiz

(Spain)

Francisco Javier MAZA-ÁVILA

fmazaa@unicartagena.edu.co

Universidad de Cartagena

(Colombia)

Karla Lissette FLORES-CEVALLOS

karla.floresceva@alum.uca.es

Universidad de Cádiz

(Spain)

Fundación Los Andes

(Ecuador)

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Territorial characterization of the province of Tungurahua**
- 3. Theoretical framework**
- 4. Materials and methods**
- 5. Results and discussion**
- 6. Conclusions**
- 7. Acknowledgements**
- 8. References**

The determining factors of productivity and competitiveness from the perspective of territorial and sustainable development

Factores determinantes de la productividad y competitividad desde la perspectiva del desarrollo territorial y sostenible

Carlos Ernesto FLORES-TAPIA
cflores@pucesa.edu.ec
Pontificia Universidad Católica del Ecuador
(Ecuador)

María del Carmen PÉREZ-GONZÁLEZ
maricarmen.perez@uca.es
Universidad de Cádiz
(Spain)

Francisco Javier MAZA-ÁVILA
fmazaa@unicartagena.edu.co
Universidad de Cartagena
(Colombia)

Karla Lissette FLORES-CEVALLOS
karla.floresceva@alum.uca.es
Universidad de Cádiz
(Spain)
Fundación Los Andes
(Ecuador)

Cite as/citar como:

Flores-Tapia CE, Pérez-González MC, Maza-Ávila FJ y Flores-Cevallos KL (2022). The determining factors of productivity and competitiveness from the perspective of territorial and sustainable development. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(2):312-337.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.695

Abstract

In the present research work, it is identified the determining factors of productivity and the competitiveness in the province of Tungurahua (Ecuador) from the territorial and sustainable development perspective, through the use of three techniques: the individualized interview, the focus group and the survey of the different representative territorial actors, coming to the conclusion, in this case, that the driving factors are: the human capacities, the politic and economic environment, the financial capital, the business capital, the natural capital, the technology capital, the institutional capital, the social capital, and the infrastructure capital. This study contributes with information and results that can be used as input in the elaboration of public policies, aimed to promote the provincial productivity and competitiveness.

Palabras clave: development, economics, productivity, competitiveness, qualitative methods, Ecuador.

JEL: O12, O18, E23, B41, Q01, R11.

Resumen

En el presente trabajo de investigación, se identifican los factores determinantes de la productividad y competitividad en la provincia de Tungurahua (Ecuador), desde la perspectiva territorial y del desarrollo sostenible, mediante el uso de tres técnicas: la entrevista individualizada, el grupo focal y la encuesta a los diferentes actores territoriales representativos; se concluye, en este caso, que los factores impulsores son: las capacidades humanas, el entorno político y económico, el capital financiero, el capital empresarial, el capital tecnológico, el capital institucional, el capital social y el capital de infraestructura. Este estudio contribuye con información y resultados que pueden ser utilizados como insumo en la elaboración de políticas públicas, encaminadas a promover la productividad y competitividad provincial.

Keywords: desarrollo, economía, productividad, competitividad, métodos cualitativos, Ecuador.

JEL: O12, O18, E23, B41, Q01, R11.

1

Introduction

The development is seen as a process and a way of personal and collective life in permanent construction, and characterized by the deployment and synergistic interaction of the capacities and potentialities of a given territory and oriented towards a quality of life freely chosen by the actors of the territory —which include the economic, social, territorial, endogenous and environmental areas—, and that allow and promote the personal well-being in society, the equality, the equal opportunities, the cultural diversity and a harmonious relationship with nature (Flores-Tapia 2019, Vázquez-Barquero & Rodríguez-Cohard 2018). From this perspective, in the present investigation, it is analysed productivity and competitiveness as determining factors of a comprehensive, territorial and sustainable development and beginning with the conceptualization of productivity and competitiveness that also have the characteristic of being comprehensive, territorial and sustainable and through the application of three techniques —individualized interview, focus group, and survey of the different representative territorial actors— to identify the determinant factors of productivity and competitiveness in the province of Tungurahua (Ecuador, Latin America).

However, the province under study occupies an intermediate position in terms of the levels of productivity and competitiveness with respect to the other provinces of Ecuador (BCE 2020), thus, wasting the endogenous potentialities and the construction of territorial capacities that would allow it to have a better performance at the national economy level and with better results for the quality of life of its population. This situation is due, in part, to endogenous and exogenous factors that affect the low productivity and competitiveness of the Tungurahua province. The former may be related to natural resources, human resources, existing technology in the territory, its historical-social trajectory, the management model, and the business structure, among others (Tomás Carpi 2008); the second, exogenous factors, may refer to the national macroeconomic context and the situation of external markets in the globalized world of the 21st century (Flores-Cevallos & Flores-Tapia 2020, Porter 1990).

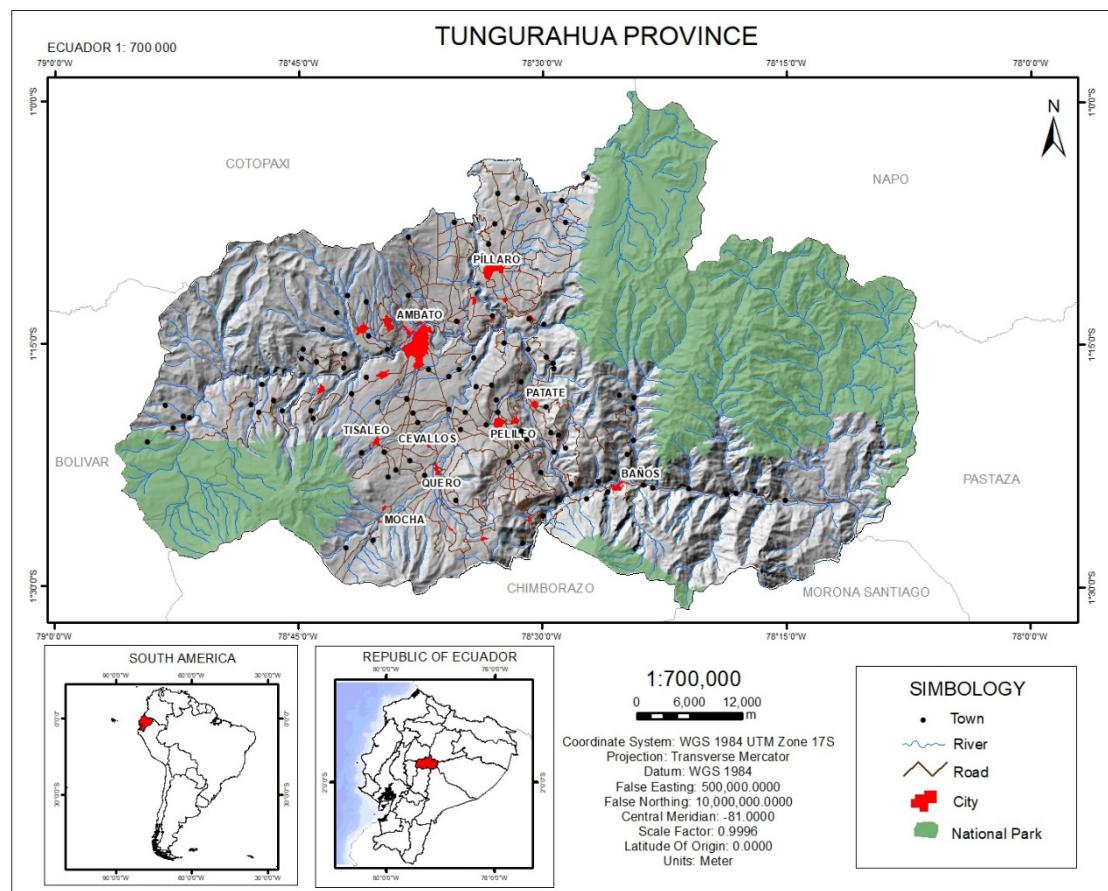
Having said that, the objective of this research work is to identify the endogenous determining factors of productivity and competitiveness that are closely linked to the comprehensive, territorial, and sustainable development process in the province of Tungurahua.

In this context, the study contributes with information and results that can be used as input in the elaboration of public policies aimed to promote the productivity and competitiveness of Tungu-

rahua, closely linked to the National Development Plan of Ecuador (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2017b), to the Sustainable Development Goals (United Nations 2020) and to the territorial potentialities of the other provinces of the country, that can be specified in clusters, networks and productive chains.

2 Territorial characterization of the province of Tungurahua

This work is focused on the province of Tungurahua, which it is located in the central highlands of the Ecuador (Map 1), with a projected population of 590,600 habitants for the year 2020 (INEC 2021). It consists of 9 counties and 44 rural parishes. It is the second smallest province of Ecuador by area, with 3,369.40 square kilometres, which represents the 1.24% of the national territory (Gobierno Provincial de Tungurahua 2015a).



Map 1

Province of Tungurahua, geographical location

Source: self-prepared, from the map of the GAD Provincial Tungurahua (2020).

The natural areas correspond to the 49.2% of the total provincial territory, which makes it the holder of a significant natural

capital for the promotion of ecological tourism, applied research and environmental conservation services, among other activities. Hence, the integrating element of the territory of the province of Tungurahua in productive aspects and human settlements is the territorial system of the upper basin of the Pastaza River, with an approximate extension of 8,257 square kilometres, which corresponds to 3 % of the total area national. Additionally, the potential of this water resource has allowed the development of hydroelectric production; thus, the province has three hydroelectric power generation plants, with an average annual production capacity of 229 megawatts, contributing to the 5.7 % of the national installed capacity (Corporación Eléctrica del Ecuador 2020) (Map 1).

Some basic figures about the province under study are: the population of the province of Tungurahua represents the 3.5 % of the national population, which is 15,012,228 habitants; the illiteracy rate is 7.47 %, which is above the national average of 6.75 %; the economically active population represents the 4.2 % of the total national active population, which is 8,054,595 habitants; the unemployment rate is 3 %, and the underemployment is 16 %, which is less than the national average of 5 and 20 %, respectively (INEC 2021).

Among the productive activities in the province, the following are the most important: agriculture (26.94 % of the EAP), manufacturing (18 %), and commerce (16 %). It is significant to note that 39.46 % of the population in Tungurahua do not work under dependency; therefore, we identify the self-management of employment capacity in the province as one of its strengths. As per the social indicators, the urban poverty reaches to a 55.56 % and rural poverty at 44.44 % (GAD of Tungurahua 2015, GAD Provincial Tungurahua 2020).

The province of Tungurahua reported in 2016 a gross production of \$4,7 billion US dollars, and a gross value added reached \$2,6 billion US dollars. In 2016, it contributed with a 2.8 % to the national GDP or \$2,8 billion US dollars, ranking 9th among the 24 provinces of Ecuador and a *per capita* GDP of \$5,002.94 US dollars, which is a slightly lower value than the national average (BCE 2020a) (Table 1).

Provinces	GDP provinces (thousands USD)	GDP percentage of total (%)	GDP per capita (USD)	Gross value added total (thousands USD)	GDP other elements (thousands USD)	Population (2016)
Pichincha	27,123,656	27.50	9,029.78	25,270,011	1,853,644	3,003,799
Guayas	26,801,873	27.18	6,462.96	24,970,220	1,831,654	4,146,996
Manabí	6,400,634	6.49	4,237.78	5,963,212	437,423	1,510,375
Azuay	5,084,420	5.16	6,165.58	4,736,948	347,472	824,646

Provinces	GDP provinces (thousands USD)	GDP percentage of total (%)	GDP per capita (USD)	Gross value added total (thousands USD)	GDP other elements (thousands USD)	Population (2016)
Los Ríos	3,765,182	3.82	4,293.68	3,507,868	257,314	876,912
El Oro	3,433,568	3.48	5,043.10	3,198,916	234,652	680,845
Esmeraldas	3,144,676	3.19	5,164.47	2,929,768	214,909	608,906
Orellana	2,920,432	2.96	19,054.2	2,720,849	199,584	153,269
Tungurahua	2,822,957	2.86	5,002.94	2,630,034	192,922	564,260
Chimborazo	2,093,459	2.12	4,134.62	1,950,391	143,068	506,325
Santo Domingo	1,958,000	1.99	4,586.45	1,824,190	133,811	426,910
Imbabura	1,918,346	1.95	4,249.05	1,787,245	131,101	451,476
Loja	1,903,310	1.93	3,800.58	1,773,237	130,073	500,794
Promedio	4,108,915.5	4.17	5,443.71	3,828,110.1	280,805.37	687,088.45
Total	98,613,972	100	5,980.18	91,874,643	6,739,329	16,490,123

Table 1

GDP and GDP *per capita* – selected provinces (2016)

Source: self-prepared, from Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador.

Additionally, the analysis of the main hydrographic and orographic conditions of the province of Tungurahua partially corroborates what Moncayo (2016b) has said, in that the presence of geophysical factors have prevented an adequate expansion in the domain of space and that the geographical gaps have influenced the dispersed settlement of the population, generating isolated nuclei of power and delaying communications, making isolation the predominant characteristic of Ecuadorian development. However, the inhabitants of the province of Tungurahua have managed to reverse this situation through the improvement of entrepreneurial skills applied to trade, agriculture, construction, and the implementation of manufacturing industries, mainly (Martínez & Clark 2013).

It is important to note that, as the province of Tungurahua is strategically located in the centre of Ecuador, at the same distance from the two main economic poles of the country, Quito and Guayaquil, the road network implies advantages for the structuring with other national territories and greater ease of access to ports and airports for the exportable offer of Tungurahua. If we add to this the network of fairs and markets and the transport and storage

capacity it has, it can become, in a medium term, an attractive province for the implementation of new industries, due to lower transport costs and the reduction in the travel times, of raw material, intermediate products and final goods (Gobierno Provincial de Tungurahua 2015b).

Once the physical aspects of the province of Tungurahua have been reviewed, the hydrographic and orographic wealth stands out, as well as the diversity of climates, flora, and fauna, being these important comparative advantages that can become competitive advantages if they are appropriately promoted by a successful improvement policy of productivity and territorial competitiveness. Likewise, the road network that the province has becomes a key resource for the internal mobility and trade of products, as well as towards the other provinces and regions of Ecuador.

In that context, this province has been selected because it has an average level of impact to the national economy, which will allow us to use it as a pilot study experience, to compare it with the more productive areas and to contrast it with the less productive areas likewise, economically speaking. In addition, the province of Tungurahua is characterized for having a favourable territorial diversification of economic activities in the agricultural, manufacturing, industrial, and services sectors. The comparative advantages tied to the human capital and the joint effort among the private sector, the public institutions and the Academia can provide scenarios and mechanisms of endogenous sustainable development, which are linked to the national development plan and the redirecting of the productive matrix, which has been established in the national policy guidelines for productive development (Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad 2010, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2017a).

3 **Theoretical framework**

From the economic point of view, some productivity definitions are considered, among which the following can be highlighted: Samuelson and Nordhaus (2010, p. 116) note: «Productivity, a term denoting the ratio of output to inputs. Economists typically look at two measures of productivity. Total factor productivity is output divided by an index of all inputs (labour, capital, materials...), while labour productivity measures output per unit of labour (such as hours worked). When output is growing faster than inputs, this represents productivity growth». Mankiw (2012, p. 536) defines it as «quantity of goods and services produced for each unit of labour». Krugman and Wells (2015, p. 688) establish that «long-run economic growth depends almost entirely on one ingredient: rising productivity [...]. The term labour productivity, or productivity for

short, is used to refer either to output per worker or, in some cases, to output per hour [...]. For the economy as a whole, productivity—output per worker—is simply real GDP divided by the number of people working». The common ground of these concepts is the search for efficiency in the production of goods and services and they involve the productivity of the factors and resources used in the possibilities of economic growth.

Now, from the perspective of the concept of comprehensive, territorial and sustainable development, productivity is defined as «[...] the relationship between the production of goods and services that are obtained out of a particular production system and the resources used to obtain it, that is, work, capital, energy, materials, land, information and time» (Alburquerque *et al.* 2008, p. 31). Therefore, productivity goes beyond the technical and managerial aspect; are the attitudes towards work, the participation of the workers in the planning of the company, in the implementation of the processes and, above all, in the distribution of the profitability obtained from the productive, business, and social framework in the territory, which is what makes the difference with the traditional concept of productivity. And, in this regard, the territorial-historical, social, cultural, labour, business, institutional, and geopolitical specificities, among others, play a key role.

The territory is conceived as an agent that fosters the articulated interconnections between companies, organizations, and economic and social actors. The territorial development cannot be posed as a functional issue, nor as a summation of various individual components, but rather as an integrated system, where the different forces of development—institutional change and adaptation, flexible organization of production, urban development of the territory, diffusion of innovations and knowledge, institutional change and adaptation—, they interact with each other, developing synergies between them and favouring economic and social growth, by promoting, among other aspects, the productivity and competitiveness of the production systems (Vázquez-Barquero & Rodríguez-Cohard 2015).

On that sense, «there is general agreement that increasing productivity and competitiveness are objectives that should guide the process of structural change in local economies» (Vázquez-Barquero 2005, p. 12).

It is important to note that this comprehensive, territorial and sustainable perspective in the economic, social, endogenous territorial, and environmental areas of productivity aims to reduce poverty and inequality (Piketty 2014; Sen 2009, 2012), to the extent that the territory advances towards a productive matrix that endogenously generates jobs, favours access to technology, the appropriation of the knowledge and the sharing of the results among the various actors of the territory.

Another matter to which the thinkers of comprehensive, territorial, and sustainable development pay special attention refers to the drivers of productivity. They say that the driving factors of productivity have to do with reducing costs but also with the quality, the capacities to appropriately satisfy the demand, and the commitment of workers to the production, the higher qualification of human resources, the forms of production and sustainable innovation, the productive differentiation, the eco-efficient technologies and, mainly, the improvement of the work environment (Crespi *et al.* 2014).

From the previous, we can conclude that productivity and competitiveness are inseparable concepts in the context of a comprehensive, territorial and sustainable development vision, being the concept of productivity inherent to that of the concept of competitiveness, since both are based on a series of endogenous capacities of their shared territory, highlighting among others the human capital, natural resources, labour market, social capital, business capital, technology and innovation, among others (Flores-Tapia 2019, Vázquez-Barquero 2007).

From the endogenous territorial approach, Alburquerque *et al.* (2008b, p. 15) define the competitiveness of a company or group of companies as:

[...] its ability to maintain or increase its presence in the markets, or to open new markets. It is a term that has a comparative and contextual meaning, that is, it refers both to the competitiveness of a company in relation to competing companies in the markets, and to the socio-institutional and territorial context from which the company or group of companies deploy their competitive activity.

Along those lines, the competitiveness is a determining element in a comprehensive, territorial and sustainable development, which isn't based on low prices or low costs, nor on the availability of natural resources, let alone on exchange rate depreciations and low rates, but instead in the technology adaptation, quality, human talent, knowledge, management, design, information, systems, marketing and other tools that generate territorial competitive advantages (Deming 1986, Porter 2015, Vázquez-Barquero & Rodríguez-Cohard 2018). The territory appears as the main source of specific resources for the technological advancement itself and the generation of synergies and collaborative institutional networks. The territory in the context of globalization requires strategic approaches to redirect productivity and competitiveness (Beugelsdijk *et al.* 2018, Cuervo 2006).

Attention should also be drawn to the fact that the driving factors of productivity, which in turn support competitiveness (Alburquerque & Pérez 2013, Fernández-Arias & Rodríguez-Apolinar 2016), may have a territorial impact at the microlevel through the improvements induced in the company or in the production

chain; at the mesolevel, through conditions of territorial competitiveness, social capital built by the actors, institutionalism, public-private alliances, and efficiency of the public administration; at the macrolevel, we have the public policies, regulations, business cycles and international competition that play a powerful driving role; and, at the metalevel, it is related to business values and organizational culture, socially responsible entrepreneurship and social cohesion (Prokopenko 1989), showing that the development of capacities and potentialities of the territory creates a favourable environment to productivity and competitiveness and that, when significant differences are established and promoted in terms of productivity and competitiveness factors, competitive advantages are accomplished, thus contributing to the sustainability of the endogenous development.

However, to fully understand the dynamics of competitiveness, this study appeals to the diamond model of Porter (1990). The interactive aspects in this dynamic are the conditions of the production factors, the demand, the organization of the productive system, and the institutional and regulatory environments. The territory must be also incorporated into this proposal as a decisive actor in the competitive advantage from a comprehensive, territorial and sustainable approach (Pérez-González & Jiménez-García 2012, Max-Neef 1991). As a consequence of this interaction, arises the concept of competitive advantages resulting from the deliberate effort of companies and countries to innovate, differentiating itself from the so-called «classical comparative advantages» of the Heckscher-Ohlin model (Ketels & Keller 2015, Krugman *et al.* 2015).

Additionally, the construction of business competitive advantages is done based on internal and external factors. It is important to distinguish that business external factors are such with respect to the companies themselves, but that they are internal to the territory. Otherwise, the endogenous nature of the process is lost (Cardona *et al.* 2013, Álvarez & Rendón 2010, Canzanelli 2004).

Likewise, Alburquerque *et al.* (2008, p. 28), in addition to the concept of *competitive advantages*, also link the concept of *acquisition of competencies* to the territorial competitiveness:

Competitive advantages refer to those elements that allow companies and the territory where they are located to positively differentiate their offer with respect to that of their competitors, while competencies are the skill set, experiences and knowledge that allow the companies and the territory to develop and consolidate their offer.

On the other hand, there are several ways to promote associative territorial strategies aimed to obtain the competitive advantages, highlighting among them the productive integration projects, which can be classified according to the levels of appropriation ben-

efits resulting from the collective actions and the type of business relationship among them, thus creating the so-called «local production systems» —low appropriation and horizontal relationship—, clusters —low appropriation and vertical relationship—, horizontal networks —high appropriation and horizontal relationship—, and vertical networks —high appropriation and vertical relationship— (Dini *et al.* 2005).

4 **Materials and methods**

The involvement of the different territorial actors is necessary to identify the territorial capacities and, with it, the forces that can drive the development of the province. Therefore, in the process of gathering information from the primary sources to identify the determining factors of productivity and competitiveness in the province of Tungurahua, three techniques are used in this work: the semi-structured interview, the focus group, and the survey. The individualized interview and the focus group are applied to a sample of actors representing the public sector, the private sector, and the Academia of the province of Tungurahua, which are predisposed to collaborate with the research, while the survey is applied to a sample of actors representing the business sector, as well as to a sample of the citizens of the province.

The qualitative techniques used in this study are utilized to obtain and show results in terms of subjective assessments; thus, from the perspective of the actors involved in the productivity and competitiveness of the territory, in such a way that we can reach the objective of the present research: identify the endogenous determinants of productivity and competitiveness articulated to the process of integral, territorial, and sustainable development of the province of Tungurahua.

The individualized interview is developed through a conversation with a particular purpose or intention that is set based on research objectives (García *et al.* 1986, Rubio & Varas 2004, Yin 2014), while the focus group intends to gather points of view, attitudes, feelings and emotions that occur during the interaction between the participants on a topic proposed by the researcher, in order to obtain a multiplicity of perspectives in the group (Escobar & Bonilla-Jiménez 2009, Mella 2000, Besser & Hanson 2004, Yin 2014). The opinion poll technique is defined by Hernández Sampieri *et al.* (2014, p. 165) as «non-experimental cross-sectional or transectional descriptive or correlational-causal research».

The focus group technique is applied to two different groups of people representing the public, private and academic sectors. Then, to cover all the analysis categories, an individualized inter-

view is designed and applied, which consists of a questionnaire that covers deeper each of the selected variables or factors related to territorial productivity and competitiveness.

The variables or specific factors considered in the design of the semi-structured questionnaire for the interview and the focus group are based on Tomás Carpi's model of territorial capacities, namely: infrastructure and logistics capital, human capital, natural capital, technological capital, urban capital, institutional capital, financial environment, political and economic environment, and business capital (Tomás Carpi 2008).

The sample data selection criteria for the individualized interview are as follow: people eighteen years old of age or older, actors with a proven track record of public, private, or academic representation in the province of Tungurahua and their availability to participate in the research. The number of interviews applied are taken in function of the coverage reached or saturation of the analysis categories (Table 2).

Technique	Primary source of information	Number of interviews/surveys
	Public sector	
Semi-structured interview	Private sector	58 interviews
	Academia	
Focal group	Local public service workers or deconcentrated entities workers, private sector representatives and Academia personalities	2 focal groups (6 and 7 participants, respectively)
	Citizens	384 surveys
Survey	Productive sectors	381 surveys

Table 2

Techniques and primary sources of information for the identification of the determining factors of productivity and competitiveness -Tungurahua (2019)

Source: prepared by author.

The participants in the first focus group come from the Academia and the public sector, all with a master's degree, five of them being of the male gender and one of the female gender. The participants of the second focus group come from the private sector, the public sector, and the Academia, all with a master's degree, four of them being of the male gender and three of the female gender.

The number of people interviewed is 58 —42 belong to the male gender and 16 belong to the female gender—, working at management positions with high responsibility, of which 37 belong to the private sector, 12 to the public sector and 9 to the Academia.

We applied 384 surveys to citizens, with a structured questionnaire, that consists of questions organized into the following categories: infrastructure, human talent, natural resources, technology, institutions, management, financial environment, political and economic environment, and business capital. We proceed to use a stratified random sampling with proportional allocation by cantons. Similarly, 381 surveys are applied to representatives of the productive sector of the province of Tungurahua, taking into account a simple random sampling. In both cases, the population used for the calculation of the sample is finite and a margin error of 5 % is considered, with a confidence level of 95 %, in addition to double tailed. The data are tabulated and analysed by descriptive and inferential statistical techniques, using the Excel statistical package.

5 Results and discussion

The representative actors participating in the focus group, as well as the people interviewed, which are associated to business activities in the province of Tungurahua, identify the infrastructure, the human talent, the natural resources, the technology, the institutionality, the management capacity, the financial environment, the political and economic environment, and the business capital as the determining factors of productivity and competitiveness.

Next, we proceed with the characterization of each of the productivity and competitiveness variables obtained because of applying the individualized interviews and the focus group technique to the different territorial actors.

The *infrastructure* variable in the province of Tungurahua, according to the criteria of the interviewees and the participants of the focus group, is characterized by an excellent roadway network, a very good electrical energy system, drinking water, sanitation, fuel supply and good operation of the telecommunications, that favour the productive and commercial processes of the businesses. If we compare it with other provinces, the current state of the infrastructure and the resources of productive assets is one of the best in the country, surpassed only by Pichincha, Guayas and Azuay, in which the Central Government has made historically greater investments (SENPLADES 2020):

It is a very important variable within the productivity issue, since having good roads, good access, having telecommunications, having assets that

are really productive is very important [...]. Above all, in rural sectors we have roads that are fully paved, easily accessible, allowing fluidity, not only in transport, but also in products and raw materials (Interviewee 2.21).

With respect to the *human talent* factor, the participants in the focus group and the interviewees highlight the existence in Tungurahua of a labour market with qualified personnel and with a mindset and favourable attitudes to work —mainly in the leather and footwear, textiles, agriculture, retail commerce, metalworking, and auto bodywork sectors—. Nevertheless, they consider necessary the implementation of continuous training processes —with greater coordination between the Academia and the productive sectors—, working towards a greater specialization to make the local productive system a sustainable one, provided mainly by the permanent advances in technology, materials, and production processes.

In addition, the investments made by the Central Government and the efforts of the local autonomous governments have favoured better health conditions, nutrition, and access to education at all levels, which are key aspects to achieve higher levels of productivity in the province. The interviewees acknowledge that the training programs offered by the universities and by the public and private companies have contributed to acquiring and improving the managerial, productive, and commercial skills set of the labour force.

The former implies that the human capital of the province of Tungurahua is an endogenous variable that contributes to the improvement of productivity and territorial competitiveness, although its current situation is simply not optimal enough to generate sustainable competitive advantages in the provincial productive sector, as stated by one of the interviewees below:

I consider that the people of Tungurahua have very good attitudes regarding labour; there are people who have initiative and thus that has helped a lot to the development [...]. The province has the largest production in the auto bodybuilding sector and in the footwear sector. This has made that many people have decided to specialize in these areas. But I consider that much is lacking in the other sectors; the selection of a specific productive specialization area must be a synergy effort between the university's academic offering and what is needed by the productive system (Interviewee 1.3).

The participants of the focus groups and the interviewees perceive that the *natural resources* (Gobierno Provincial de Tungurahua 2015b) that the province has are an endogenous resource that has allowed the development of a series of economic activities such as agriculture, livestock, hydroelectric power generation and tourism, among others. They stand out as natural strengths of the territory the quality of its soil for agricultural purposes and livestock needs, the water resource both for irrigation and for hydroelectric power generation and its use for industrial processes, raw material for the construction industry, the wood for the construc-

tion work and furniture design industry, the landscape and natural tourist attractions —volcanoes, rivers, lakes, highlands...—, which have favoured the local, and international tourism and the geopolitical location has been strategic for the domestic trade.

It has also been pointed out that the lacking of a greater use of natural resources is largely due to the fact that the people of Tungurahua have focused their economic activity primarily on domestic trade, but also to other causes, such as the lack of effective incorporation of leading edge techniques and qualified knowledge in the agroindustrial processes and in the lack of introduction of eco-efficient technologies, as well as the high vulnerability of the province to natural risks, such as volcanic eruptions and earthquakes, and to climate changes effects such as landslides, recurring floods and droughts. The following intervention by a territorial agent on the perception of the *natural capital* variable and its impact on territorial productivity and competitiveness serves as an example:

We can mention as an advantage for the province of Tungurahua its climate that favours its horticultural production all year round and its strategic geographical location in the centre of the country, for the supply chain and the distribution of the same [...]. Its topography allows the cultivation of its entire territorial extension [...]. In the disadvantages, it can be pointed out that at certain seasons of the year the presence of frosts and hailstorms may damage the production [...]. The river flows can cause flooding (Interviewee 1.16).

The *technology* is perceived by the participants in the focus group and the interviewees also as a key factor in the productivity and competitiveness of the province of Tungurahua. In this regard, they consider that, although a significant number of large companies in the sectors of vehicle assembly, auto bodywork, leather and footwear, textiles, glass production, and agroindustries, among others, strive to incorporate technology into their production processes and seek to become certified under existing quality norms, this is not an easy task, nor an economical one because, since its internal technological capacity is very scarce, and it must be acquired outside the province, creating a dependence on the territory towards its external environment. The interviewees and participants of the focus group also state that the research and development, and the technology appropriation, as well as the innovation in equipment, materials, products, and processes in the productive sector need to be strengthened.

Additionally, the interviewees and participants of the focus group highlight that the disadvantage with respect to other better positioned national territories such as Quito, Guayaquil and Cuenca is particularly marked by the technological capacity and accessibility that these territories take on their favour —they have technological distribution networks and a much more specialized human talent—, and because the businessmen of the aforementioned cities

own a greater vision of the impact of technological investment on production than the businessman from Tungurahua, thus showing the territorial inequalities in this regard. They exhort for a greater involvement of the local Academia with the productive sectors and vice versa, to address the specific requirements of the territory in innovation and the most suitable academic offer of specialized technological training for the entrepreneurial business talent in Tungurahua:

The productivity levels would increase with the adaptation of technologies within the companies, but unfortunately here in the province very few companies have that vision of investing [...]. In fact, here there are companies that are over fifty years old and continue to maintain the same processes that they had when they started and did not improve their productivity levels (Interviewee 2.21).

At the *institutional* level, according to the focus group participants and interviewees, is characterized by the presence of local and decentralized entities, that have better conditions in systems, infrastructure, and human talent, among others, in comparison to previous decades. However, the process of building the institutional framework related to the capacity for coordination, social animation and strategic coordination of local actors must be improved. The institutional framework must focus its efforts on strengthening the guarantee of rights, the sectoral integration in the territory and reducing social gaps —particularly in the rural sector.

It is highlighted the productive-commercial skeleton, which is characterized by the development, and presence of family businesses and enterprises constitutes an asset (INEC 2021); however, it is not able to create a collaborative and inclusive business network. It is recognized that the public and private institutionality in Tungurahua has promoted and facilitated the deployment of the productive and commercial entrepreneurial talent of its population, a criterion that does not extend to the institutionality of the Central Government, because the actors of the territory perceive macro policies —particularly tax related— and corruption acts that discourage the local businessman:

During the last years, we have seen a great performance and a great development of the institutions responding to the needs [...]. But we have also seen in recent months a somewhat sad situation, the networks of national corruption that are emerging [...], which tells us that the institutions are not fully developed (Interviewee 1.9).

In general, the perception of the interviewees and the participants of the focus group is that the province of Tungurahua shows improvements in the capacity *management* by its local actors; this is due particularly by the lessening of the bureaucratic procedures. They point out that productive chain networks, clusters, and organizational development programs have been promoted by the local public administration and other actors in the territory (CorpoAm-bato 2020).

On the other hand, for the interviewees and participants of the focus group, the participatory management model led by the Provincial Decentralized Autonomous Government of Tungurahua constitutes an asset to the territory. However, they point out that the local public administration needs higher levels of modernization to give timely and effective responses to citizen and business requirements, thus improving the provision of public services, incorporating dynamic management tools and territorial and statistical information systems, exercising a greater control for the adherence to the territorial norms, disseminating the environmental regulatory framework and monitoring its compliance and, also, incorporating strategies oriented to the internationalization of the territory:

In the productive aspect, for example, the provincial productive strategies concept has been instituted. One strategy is of tourism, another one is of agricultural, and the other is the «strategy of competitiveness». Each strategy groups the producers of each of those sectors. Likewise, what you do is work based on those specific needs, prioritize what they require and then put it into practice. It is supported with activities that can solve their needs (Interviewee 2.10).

The *financial environment* in the province of Tungurahua is recognized by the interviewees and participants of the focus group as favourable for productivity and territorial competitiveness. They point out that public, private and credit union entities provide a suitable and accessible credit offer; thereby, sustaining the entrepreneurial capacity in the production and trade. The comments are positive about the role of this sector in the economic dynamics of the province, despite the remembrance of the national shock related to the bank's collapse of the year 2000. Of course, the interviewees expect lower interest rates and longer loan periods:

The people from Tungurahua are good paying their debts, and that is because we are good producers. Thus, this means that all financial institutions have a good amount of their economic resources invested in the market [...]. The financial sector invigorates the economy [...]. The positive side of this is that we have a fairly high potential to grow as entrepreneurs and as a province (Interviewee 2.9).

The interviewees and the participants of the focus group consider that there is a strong incidence of the *political and economic environment* in the productivity and competitiveness of Tungurahua, due to the political activity and the decisions that regulate the national and local economy. They express that the perception of authoritarianism has decreased with the latest change at the national government, although they point out that the effectiveness of this change in policies related to the productive and commercial sector remains to be seen.

Likewise, the promises made by the Central Government concerning tax reduction, the creation of public-private alliances and companionship of the state to the private sector—small, medium, and large companies—generate expectations that will affect the

entrepreneurial investment decisions and the creation of new business ventures in the territory:

In recent years, taxes have risen sharply, and restrictions have been placed on imports and on exports too, even though the State said that it encourages exports, these exporters needed to import their raw materials and, since they had no raw materials, they also had to stop exporting their goods [...]. Ecuador has a very high-risk rate. Investors prefer to go to less risky countries, such as our neighbouring countries, and that is not good for Ecuador (Interviewee 2.18).

The *business* variable that brings together dimensions such as labour relations that favour the involvement of employees, efficient business organization, development of production systems, improvement of product and service quality, product and process innovation, and organizational development, marketing and sales, social responsibility, as well as environmental sustainability of production, presents different nuances in the interviewees perception as follow.

On one hand, they recognize the key role of businesses and business ventures in the development of the territory and the capacity of local entrepreneurs to strengthen and diversify the economy, without having to depend excessively on the Central Government and its institutions. They emphasize the positive future vision of the province and value tremendously their personal and business capacity to progress and overcome adversity. On the other, they are not at all unaware of the problems and challenges related to the need for innovation, the incorporation of knowledge and technology adaptation, the opening of new markets, the improvement of the quality of products and processes:

In our territory, the company's growth and the improvement of production are influenced by the labour relations. There are new sales tools [...]. The company operates according to good manufacturing practices [...]. Thus, the entrepreneur's management is the helm that turns the boat. In the company, there are training programs of all sorts (Interviewee 1.14).

The third technique indicated in the introductory part of this study is the survey. One is applied to the citizens and the other to the productive agents of Tungurahua —year 2019—. The survey's objective is to determine the perception of the current state of productivity and competitiveness by the citizens and by the productive sector of the province of Tungurahua. The survey applied to the citizens includes a sample data of 384 citizens out of a total of 504,583 residents surveyed (INEC 2020b), while the survey of the productive sector is applied to 381 companies out of a total of 41,790 with an address in Tungurahua (INEC 2020a). In both cases, a marginal error of 5 % is allowed, with a 95 % of confidence interval, and a variance of 0.25 is considered. The sampling data selection process follows what is established by Lind (2012) and Hernández-Sampieri *et al.* (2014). The survey was applied by the

The following factors of productivity and competitiveness were considered for the survey: technology, endowment of natural resources, innovation, infrastructure and human talent, institutions, macroeconomic environment, health, higher education and training, labour market, financial system, and entrepreneurial capacity; they were typified accordingly to a scale of «excellent», «very good», «good», «regular», and «bad». Once the data has been computed, the results show that citizens' perception of the current state of the technology and infrastructure factors are much more positive than the innovation and human talent factors (Figure 1).

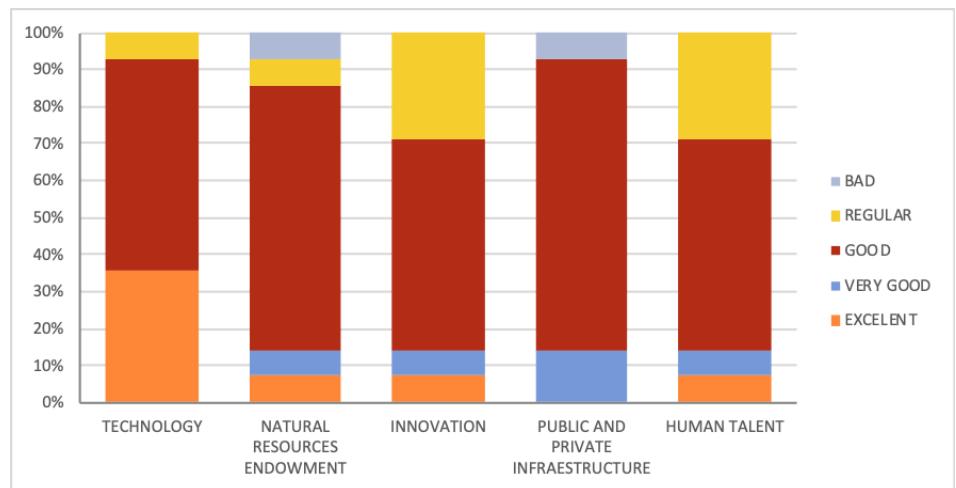


Figure 1

Factors of productivity in Tungurahua current state perception —citizens— (2019)
Source: prepared by author, taken from the PUCESA survey.

Meanwhile, the productive agents' perception with respect to the factors of technology, infrastructure and the endowment of natural resources is much more positive than the perception of the current state of human talent and innovation factors (Figure 2).

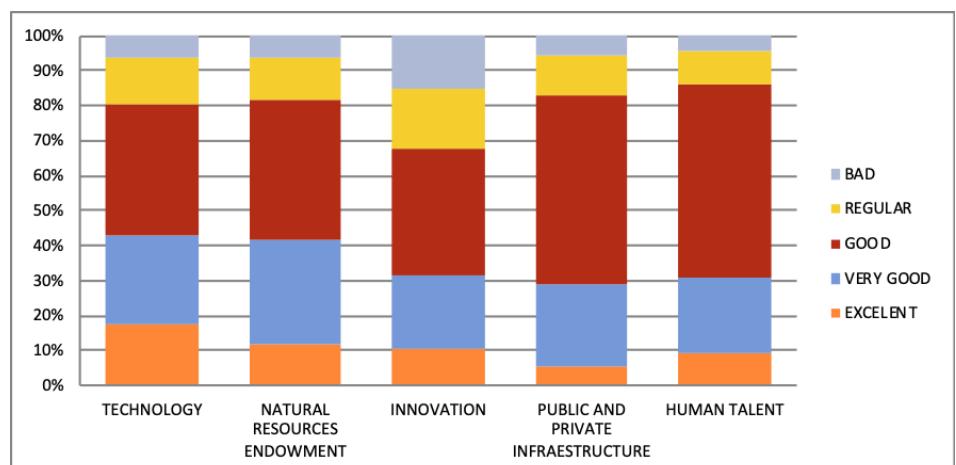


Figure 2

Factors of productivity in Tungurahua current state perception —productive agents— (2019)
Source: prepared by author, taken from the PUCESA survey.

Likewise, once the data have been computed, the results show a much more positive perception of citizens regarding factors like health, higher education and training, institutions, and the financial system (Figure 3).

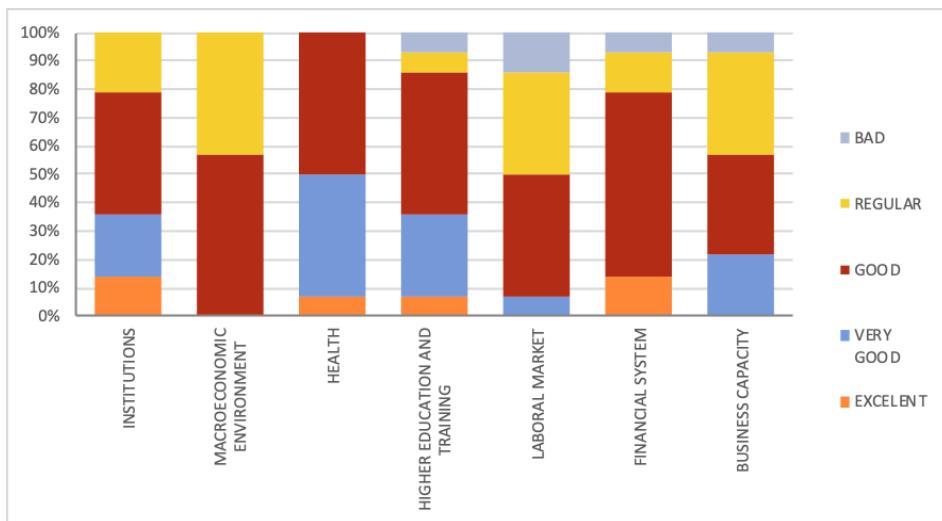


Figure 3

Factors of productivity in Tungurahua current state perception —citizens— (2019)

Source: prepared by author, taken from the PUCESA survey.

Meanwhile, the productive agents' perception on the current state of the following factors: health, business capacity, financial system, macroeconomic environment, and labour market is much more positive with respect to the factors of higher education and training and institutions (Figure 4).

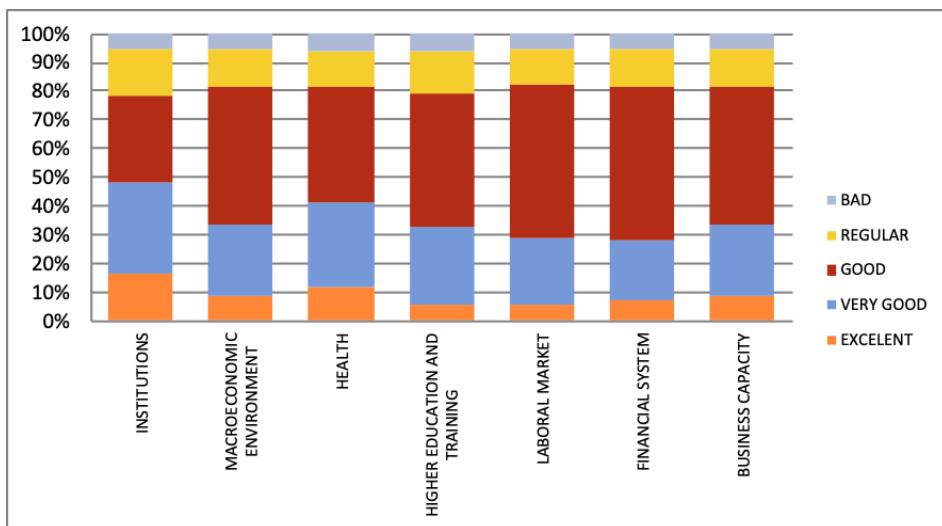


Figure 4

Factors of productivity in Tungurahua current state perception —productive agents— (2019)

Source: prepared by author, taken from the PUCESA survey.

As a result, if we compare the computational tabulations obtained from the interviews, the focus group and the perception surveys with respect to the factors of productivity and territorial com-

petitiveness, we can evidence a much more positive assessment of the following factors: health, education, financial system, and labour market, coinciding with the perception results obtained through the use of qualitative techniques —focal group, individualized interviews and surveys—, emphasizing that the natural resources factor shows significant endogenous potentialities, thus corroborated with the analysis of perception of citizens and productive agents. Likewise, the factors that show a less positive assessment are institutions, macroeconomic environment, and entrepreneurial capacity, placing them as those in which a further intervention and strengthening is necessary.

Now, the results of the application of the territorial competences model following Tomás Carpi corroborate what was stated mainly by Correa *et al.* (2010), Cuervo (2006), Flores-Tapia *et al.* (2022), and Moncayo (2016), who stress that, from the territorial perspective, for the design of development strategies, the qualification of human capital and productive innovation; the promotion of the business fabric, the valuation of natural capital and environmental sustainability, the formation of social and institutional capital for economic growth is necessary and redesign of promotion policies. Similarly, they point out that an equilibrium technological behaviour improves results: this is the case, for example, of the acquisition of capital goods combined with efforts for organizational change, research, and development (R&D), design and training.

Likewise, the results of this research confirm the conclusions reached in Ecuador, among other authors, Escobar and Bonilla-Jiménez (2015), Espinoza and Guzmán (2011), Salgado (2000), and Valarezo (2013), who point out that, through the history of the country, development models have been implemented that have failed, among other causes, due to the disjointed implementation with the national reality and an unfavourable and restrictive environment caused by factors such as state inefficiency, reduced investment capacity, scarce development of the manufacturing and tertiary sectors, an export economy of eminently primary and poorly diversified products, infrastructure limitations, technological dependence, little development of both public and private institutions, low capacity to accumulate capital and a low level of productivity and competitiveness.

6 Conclusions

Based on the concepts of productivity and competitiveness reviewed thus far, this research considers productivity as the capacity of the territory and its business network to optimize the production of goods and services obtained from a strict synergistic combination of factors and endogenous resources such as the

technology and the knowledge incorporated into the production and management processes, to the qualification of human capital, to the political-social and economic conditions, to the provision of infrastructure and specialized information and support systems, to the quality, to the values, and to the entrepreneurial spirit, among others. The results of productivity in this research are valued not only for the levels of efficiency and cost reduction, but primarily for the quality of employment, an adequate redistribution of income to the productive agents and for a notable contribution to the economic, social, endogenous, and environmental territorial sustainability in the context of a comprehensive, territorial, and sustainable development.

In this study, for its part, it is proposed the concept of competitiveness as the capacity of a territory and its businesses to participate and better position themselves in the markets —domestic and international—, and the concept of productivity as being the required condition from which to develop and maintain a driven competitive advantages, from the comparative advantages of their natural resources and/or from endogenous factors maximized by their territorial actors, such as human capital, social capital, entrepreneurship ecosystem, strategic information, research-development and innovation, eco-efficient production systems, quality management and continuous improvement, or political and legal stability, among others. Now herein, the study's proposed concepts of productivity and competitiveness share the same vision of a comprehensive, territorial, and sustainable development.

In considering all the above mentioned analysis, and in the context of the concept of a comprehensive, territorial and sustainable development, the catalysts factors of territorial productivity and competitiveness in the province of Tungurahua, according to Tomás Carpi, are the human capacities, the political and economic environment, the financial capital, the business capital, the natural capital, the technological capital, the institutional capital, the social capital, and the infrastructure capital. This opens the door for future investigations, where a mathematical model can be created by applying quantitative methods that complement and enrich the study reached herein with the qualitative techniques used in this investigation; for example, the well-known data envelopment analysis method —DEA—, which will allow us to calculate the productivity of the province of Tungurahua based on the variables identified here and comparing it with the productivity achieved by other territories and/or between different time periods.

The dynamism of the economic, social, technological, and institutional context has made that the comprehensive, territorial, and sustainable productivity and competitiveness become one of the aspects of special concern to guide territorial and national public policies. Furthermore, the new conditions of productivity and competitiveness linked to innovation, quality, human talent, crea-

tivity, contact networks, systems, design, and differentiation of goods and services, or logistics, among others, fortunately also allow a new protagonist role for the territories and leave open the possibility of promoting a comprehensive, territorial, and sustainable development in the economic, social, endogenous territorial and environmental scopes; hence the need to study, in future research, the link between the public policies and the development with territorial specificities, through a comprehensive, territorial, and sustainable productivity and competitiveness policy. Also, it should be noted that, although the *gender* variable is important, the research prioritizes the proportionality of the sample stratified by cantons, remaining as a future line of research.

With that said, before the application of the proposed methodology, which has yielded the determinants of productivity and competitiveness as results, a possibility of working on a future line of research opens, to replicate this methodology, and validate these results in other territories of Ecuador, even other regions of Latin America.

7 Acknowledgements

The authors acknowledge the collaboration of José Conterón, research analyst —Pontificia Universidad Católica del Ecuador— for the translation of the manuscript.

8 References

- ALBURQUERQUE F, PÉREZ S (2013). El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas. Revista Iberoamericana del Gobierno Local 4:1-24. <https://revista.cigob.net/4-mayo-2013/articulos/el-desarrollo-territorial-enfoque-contenido-y-politicas/>, access November 15, 2021.
- ALBURQUERQUE F, MARCO D, ROXANA P (2008). Introduction to Guía de aprendizaje FOMIN. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria – Universidad de Sevilla, Sevilla. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35778584>, access November 15, 2021.
- ÁLVAREZ R, RENDÓN J (2010). El territorio como factor del desarrollo. Semestre Económico 13(27):39-62.
- BCE (2020). Base de datos del Banco Central del Ecuador. <https://www.bce.fin.ec/>, access November 15, 2021.
- BESSER T, HANSON M (2004). Focus on Rural Economic Development. Journal of the Community Development Society 35(2):1-16. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15575330409490129>, access November 15, 2021.
- BEUGELSDIJK S, KLASING M, MILIONIS P (2018). Regional economic development in Europe: the role of total factor productivity. Regional Studies 52(4):461-476. <https://tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2017.1334118>, access November 15, 2021.

- CANZANELLI G (2004). Valorización del potencial endógeno, competitividad territorial y lucha contra la pobreza. Center for International and Regional Cooperation for Local Economies. http://www.ilsleda.org/usr_files/papers/valorizacion_po_169499.pdf, access November 15, 2021.
- CARDONA M, CASTIBLANCO S, SÁNCHEZ H (2013). Innovación empresarial: una mirada desde la competitividad, el desarrollo local y la transformación productiva para la internacionalización en Colombia. *Semestre Económico* 16(34):149-167. <http://search.proquest.com/docview/1695233739?accountid=14495>, access November 15, 2021.
- CORPOAMBATO (2020). Corporación Civil para el Desarrollo Económico de Ambato y Tungurahua. <http://www.corpoambato.org.ec/>, access November 15, 2021.
- CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR (2020). Centrales Hidroeléctricas de Tungurahua. <https://www.celec.gob.ec/>, access November 15, 2021.
- CORREA E, DÉNIZ J, PALAZUELOS A (2010). América Latina. Akal, Madrid. <https://books.google.com.pe/books?id=qVt41fwjzPAC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>, access November 15, 2021.
- CRESPI G, FERNÁNDEZ-ARIAS E, STEIN E (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. <http://publications.iadb.org/handle/11319/6634>, access November 15, 2021.
- CUERVO L (2006). Globalización y territorio. CEPAL – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7315>, access November 15, 2021.
- DEMING WE (1986). Out of the Crisis: Quality. In: Productivity and Competitive Position, Massachusetts, USA. <https://doi.org/10.1108/eb059497>, access November 15, 2021.
- DINI M, GUAIPATÍN C, RIVAS G (2005). Fomento de la integración productiva en América Latina y el Caribe: sugerencias para la formulación de proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. <https://publications.iadb.org/handle/11319/5067?locale-attribute=es&>, access November 15, 2021.
- ESCOBAR J, BONILLA-JIMÉNEZ F (2009). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología* 9(1):51-67.
- FERNÁNDEZ-ARIAS E, RODRÍGUEZ-APOLINAR S (2016). The Productivity Gap in Latin America: Lessons from 50 Years of Development 692. Washington DC. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2956692>, access November 15, 2021.
- FLORES-CEVALLOS L, FLORES-TAPIA C (2020). Análisis comparativo de las crisis del Ecuador con las dos grandes crisis mundiales del siglo XX y la crisis financiera de inicios del siglo XXI. *Revista Científica Ecociencia* 7(1):1-20. <http://revistas.ecotec.edu.ec/index.php/ecociencia/article/view/295/228>, access November 15, 2021.
- FLORES-TAPIA C (2019). Propuesta de mejora de la productividad y competitividad territorial en el contexto del cambio de matriz productiva del Ecuador aplicada a la provincia de Tungurahua. Universidad de Cádiz.
- FLORES-TAPIA C, PÉREZ-GONZÁLEZ M, MAZA-ÁVILA F, FLORES-CEVALLOS K (2022). Perspectiva conceptual del Desarrollo desde las teorías alternativas Latinoamericanas y de los actores territoriales. In: Maza F, Salas A, Pérez MDC (eds.). Problemas y retos del Desarrollo en América Latina (1st ed.). Editorial Universitaria, pp. 41-59. <https://repositorio.unicartagena.edu.co/handle/11227/14851>, access March 24, 2022.
- GAD OF TUNGURAHUA (2015). Agenda Tungurahua 2015-2017. Ambato-Ecuador.
- GAD PROVINCIAL TUNGURAHUA (2020). Gobierno Provincial de Tungurahua. <http://www.tungurahua.gob.ec/>, access November 15, 2021.
- GARCÍA M, IBÁÑEZ J, ALVIRA F (1986). El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Alianza, Madrid.
- GOBIERNO PROVINCIAL DE TUNGURAHUA (2015a). Agenda Tungurahua 2015-2017. Tercera. Ambato: Gobierno Provincial de Tungurahua. https://issuu.com/gob-tungurahua/docs/pdf_agenda_tungurahua_2015-2017_hgp, access November 15, 2021.
- GOBIERNO PROVINCIAL DE TUNGURAHUA (2015b). Agenda Tungurahua desde la visión territorial. GAD Provincial Tungurahua, Ambato. <http://www.tungurahua.gob.ec/>, access November 15, 2021.

- HERNÁNDEZ-SAMPIERI R, FERNÁNDEZ C, BAPTISTA P (2014). Metodología de la investigación. McGraw Hill, México. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>, access November 15, 2021.
- INEC (2020a). Directorio de Empresas y Establecimientos. <https://www.ecuadoren cifras.gob.ec/directoriodeempresas/>, access November 15, 2021.
- INEC (2020b). Proyección de la población ecuatoriana.
- INEC (2021). Ecuador en cifras. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec>, access November 15, 2021.
- KETELS C, KELLER MK (2015). 25 Years of «The Competitive Advantage of Nations». *Competitiveness Review* 25(5). <https://doi.org/10.1108/CR-08-2015-0073>, access November 15, 2021.
- KRUGMAN P, WELLS R (2015). Economics. 4th ed. Worth Publishers, New York. <https://doi.org/10.12681/sas.816>, access November 15, 2021.
- KRUGMAN P, OBSTFELD M, MELITZ M (2015). International Economics: Theory and Policy. 10th ed. Pearson, London. <https://www.pearson.com/uk/educators/higher-education-educators/product/Krugman-International-Economics-Theory-and-Policy-Global-Edition-10th-Edition/9781292019550.html?tab=overview>, access November 15, 2021.
- LIND D (2012). Statistical Techniques in Business and Economics. 15th ed. McGraw Hill, New York. <https://www.mheducation.com/highered/product/statistical-techniques-business-economics-lind-marchal/M9781260239478.html>, access November 15, 2021.
- MANKIW N (2012). Principles of Economics. 6th ed. South-Western Cengage Learning, Mason. https://www.amazon.com/-/es/Principles-Economics-Mankiw/dp-0538453052/dp/0538453052/ref=mt_hardcover?_encoding=UTF8&me=&qid=, access November 15, 2021.
- MARTÍNEZ D, CLARK P (2015). Desarrollo territorial en Ecuador: situación actual y perspectivas. Abya Yala. <http://es.slideshare.net/gides/desarrollo-territorial-en-colombia-9952876>, access November 15, 2021.
- MAX-NEEF M (1991). Human Scale Development. Development Dialogue. The Apex Press, London. <http://www.wtf.tw/ref/max-neef.pdf>, access November 15, 2021.
- MELLA O (2000). Grupos Focales – Focus Groups. Cide 1-27. <http://biblioteca.ua-hurtado.cl/ujah/856/txtcompleto/txt105091.pdf>, access November 15, 2021.
- MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD (2010). Agenda para la transformación productiva. Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, Quito. http://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Agenda_Productiva%5B1%5D.pdf, access November 15, 2021.
- MONCAYO P (2016). Geopolítica. Espacio y poder. Universidad de las Fuerzas Armadas. <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/11680>, access November 15, 2021.
- PÉREZ-GONZÁLEZ M, JIMÉNEZ-GARCÍA M (2012). Dinámica territorial y economía social: una reflexión con especial referencia a Andalucía ante los cambios sociales. *Revista de Estudios Empresariales* 1:40-58. <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/650>, access November 15, 2021.
- PIKETTY T (2014). Capital in the Twenty-First Century. Belknap Harvard, Cambridge. <http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/pdf/G2.2.pdf>, access November 15, 2021.
- PORTER M (1990). The Competitive Advantage of Nations. Collier Macmillan, London.
- PORTER M (2015). Estrategia competitiva: técnicas para el análisis de la empresa y sus competidores. Pirámide, Madrid.
- PROKOPENKO J (1989). La gestión de la productividad. Organización Internacional del Trabajo, Geneva. <https://docplayer.es/23869681-la-gestion-de-la-productividad.html>, access November 15, 2021.
- PUCESA (2020). Oferta Académica – Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Ambato. <https://pucesa.edu.ec/>, access November 15, 2021.
- RUBIO M, VARAS J (2004). Ámbitos de análisis de la realidad. El análisis de la realidad In: La Intervención Social. Métodos y Técnicas de Investigación. Editorial CCS, Madrid.
- SAMUELSON P, NORDHAUS W (2010). Economics. 19th ed. McGraw Hill, New York. <http://pombo.free.fr/samunord19.pdf>, access November 15, 2021.

- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2017a). Agenda Zonal. SENPLADES. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Agenda-zona-3.pdf>, access November 15, 2021.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2017b). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una vida. SENPLADES. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Plan-Nacional-de-Desarrollo-para-publicar-en-web-actualizado.pdf>, access November 15, 2021.
- SEN A (2009). Desarrollo económico y libertad. Apun xxviii (48):311-328. <http://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/74/76>, access November 15, 2021.
- SEN A (2012). Values and Justice. Journal of Economic Methodology 19(2):101-108. <https://tandfonline.com/doi/full/10.1080/1350178X.2012.683601>, access November 15, 2021.
- SENPLADES (2020). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. <http://www.planificacion.gob.ec/>, access November 15, 2021.
- TOMÁS CARPI J (2008). El desarrollo local sostenible en clave estratégica. Ciriec-España 61:73-101. http://70.38.54.133/Repositorio/MAES/MAES-01/Unidad_3/Desarrollo%5Cnlocal%5Cnsustentable.CIRIEC.pdf, access November 15, 2021.
- UNITED NATIONS (2020). Sustainable Development Goals. <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>, access November 15, 2021.
- VALAREZO G (2013). El desarrollo local en el Ecuador: historia, actores y métodos. Ediciones Abya-Yala, Ebrary. https://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/116/, access November 15, 2021.
- VÁZQUEZ-BARQUERO A (2005). Las nuevas fuerzas del desarrollo. Antoni Bosch.
- VÁZQUEZ-BARQUERO A (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales 11:183-210. <http://search.proquest.com/openview/07b80736449b52cbfa6bf7b4f2717a84/1?pq-origsite=gscholar>, access November 15, 2021.
- VÁZQUEZ-BARQUERO A, RODRÍGUEZ-COHARD J (2015). La política de desarrollo local: los desafíos de los territorios de desarrollo tardío. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales 47(186):625-638. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76436>, access November 15, 2021.
- VÁZQUEZ-BARQUERO A, RODRÍGUEZ-COHARD J (2018). Local Development in a Global World: Challenges and Opportunities. Regional Science Policy and Practice, November 2017:1-13. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12164>, access November 15, 2021.
- YIN R (2014). Case Study Research. Design and Methods. 5th ed. Thousands Oaks (California).

Rural European population facing the challenges of global citizenship education

La población rural europea frente a los retos de la educación para la ciudadanía mundial

José María MARBÁN
josemaria.marban@uva.es
Universidad de Valladolid
(Spain)

Noelia SANTAMARÍA-CÁRDABA
noelia.santamaria.cardaba@uva.es
Universidad de Valladolid
(Spain)

Luis TORREGO-EGIDO
luis.torrego@uva.es
Universidad de Valladolid
(Spain)

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Global citizenship education**
- 3. Rural DEAR Agenda EYD – 2015 Project**
- 4. Methodology**
- 5. Results and discussion**
 - 5.1. Sociodemographic data**
 - 5.2. Information of interest and follow-up**
 - 5.3. Personal contribution to the improvement of poverty-stricken countries**
 - 5.4. Participation to counter act the situation of poverty-stricken countries**
 - 5.5. Valuing the impact of actions aimed at improving the situation of poverty-stricken countries**
- 6. Conclusions**
- 7. Acknowledgements**
- 8. References**

Rural European population facing the challenges of global citizenship education

La población rural europea frente a los retos de la educación para la ciudadanía mundial

José María MARBÁN
josemaria.marban@uva.es
Universidad de Valladolid
(Spain)

Noelia SANTAMARÍA-CÁRDABA
noelia.santamaria.cardaba@uva.es
Universidad de Valladolid
(Spain)

Luis TORREGO-EGIDO
luis.torrego@uva.es
Universidad de Valladolid
(Spain)

Cite as/citar como:

Marbán JM, Santamaría-Cárdaba N y Torrego-Egido L (2022). Rural European population facing the challenges of global citizenship education. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(2):338-355.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.672

Abstract

Supporting the creation of a critical citizen, with deeply rooted community values of solidarity and active compromise to the spread and development of those values, is making means believing in a better world in which no one can nor should feel excluded. Nevertheless, this is met with differing opinions. This study approaches attitudes towards Global Citizenship Education specifically through the framework of the population of rural Europeans who participated in the Rural DEAR Agenda – EYD 2015 Project. In order to do, quantitative research was carried out based on a survey and questionnaire developed. The questionnaire focused on interest in international solidarity; for example, opinions and attitudes towards injustices suffered by impoverished countries, as well as opinions surrounding the possibility of changing this situation. The results obtained reveal a shocking reality in many ways relative to international solidarity and a low level of compromise regarding taking action to change the current situation.

Palabras clave: attitudes, education for development, European rural areas, global citizenship education, public opinion.

Resumen

Apoyar la creación de un ciudadano crítico, con valores comunitarios arraigados de solidaridad y compromiso activo con la difusión y el desarrollo de esos valores, es hacer creer en un mundo mejor en el que nadie pueda ni deba sentirse excluido. Sin embargo, esto topa con opiniones divergentes. En este estudio, se abordan las actitudes hacia la educación para la ciudadanía global, específicamente a través de la población de europeos rurales que participaron en el Proyecto Rural Dear Agenda – EYD 2015. Para ello, se llevó a cabo una investigación cuantitativa basada en una encuesta y un cuestionario previamente elaborados. El cuestionario se centraba en el interés por la solidaridad internacional; por ejemplo, las opiniones y actitudes ante las injusticias que sufren los países empobrecidos, así como las opiniones en torno a la posibilidad de cambiar dicha situación. Los resultados obtenidos revelan una realidad chocante en muchos aspectos relativos a la solidaridad internacional y un bajo nivel de compromiso en cuanto a la adopción de medidas para cambiar la situación actual.

Keywords: actitudes, educación para el desarrollo, zonas rurales europeas, educación para la ciudadanía mundial, opinión pública.

1

Introduction

The need for global citizens who try to change the world into a more just, humane place is becoming ever more evident and, at the same time, pressing. It is difficult to ignore that global citizenship education (GCE) is key to reaching that goal, and that, every day, it is becoming more and more clear that «there is a need for old barriers to be dismantled and debates to be developed further that may lead to a new form of education for global citizenship» (Davies *et al.* 2005, p. 67). Thus, the need to support well-educated, aware citizens willing to act and be guided by solidarity, equality and human rights is one of the most solid arguments in recent educational debates (Starkey 2012, Díaz 2005). Educating global, critical citizens capable of facing challenges in such a complex, ever-changing society is of upmost importance (Peterson & Warwick 2015).

GCE is crucial to achieving this type of citizen «training» and, to do so, it is essential that this education is accessible to everyone.

Rural areas need to have adequate GCE, to encourage certain attitudes and abilities that enable a citizen's comprehension of and attention to the global need to defend a more just, solidarity-driven, and democratic world (Banks 2008). However, few studies exploring the particulars of rural public opinion on these issues have been done. Furthermore, studies on rural public opinion related to educative processes are practically non-existent. General reference to the issue, while not central to these studies, can be found in works by Boström and Dalin (2018), as well as Hirowatari (2019). The present study looks to develop a deeper understanding of rural European citizens' attitudes towards different issues related to GCE. Thus, municipalities participating in the Rural DEAR Agenda EYD – 2015 were analysed, specifically from the following countries: Bulgaria, Cyprus, Spain, Greece, Italy, Malta, and Poland.

Lastly, this study means to contribute to the advance of rural European citizens' sense of responsibility, awareness and compromise to human development and sustainability.

2

Global citizenship education

The historical development of GCE has been touched on by authors from various countries. These authors have linked changes in GCE to the most relevant economic discourses of the time, which, according to Selby and Kagawa (2001) or Scheunflug (2021), mean that GCE should encourage a strong character of critical consciousness. These authors, in general, affirm that «development education practice in most industrialized countries emerged in response

to the de-colonization process» (Bourn 2011, p. 12). Currently, GCE is going through a period of globalization or, according to Takkac and Akdemir (2012), globalism. This is due to the tendency to think that «we are citizens of individual countries, and it is through those countries that we can best effect global issues» (Kerr 1999, p. 281). In that way, there is a general belief that citizens need to be more socially responsible, more conscious of the problems affecting the world as well as the causes of poverty and inequality and behave in accordance with bettering the well-being of the world's most affected areas (Monk 2014, Murray 2006, Santamaría-Cárdaba *et al.* 2021).

Keeping in mind that «contemporary era puts at risk the capacity individuals have to think of themselves as a member of a community with shared purposes» (Solís-Gadea 2010, p. 3181), citizens must be trained to be critical thinkers. Because of this, Andreotti (2006, 2011, 2013) added the word «critical» to GCE (critical global citizenship education). This author points out that the development of critical consciousness is necessary for citizens to understand global issues that affect the society in which they live (Pashby *et al.* 2020).

The present study is based on current GCE, which is understood as an educational process whose objective is to train free-thinking, critical people who can understand the challenges present in relationships between countries from North to South, and are, as much, aware of social reality (Celorio & Celorio 2011, Smith *et al.* 2016). In this way, GCE can be defined as «awareness, caring, and embracing cultural diversity while promoting social justice and sustainability, coupled with a sense of responsibility to act» (Reysen & Katzarska-Miller 2013, p. 1).

Therefore, GCE is extremely relevant to society: trying to create a critical, global citizen dedicated to the defense of Human Rights and who wants to change the world to «a less ugly society [...] one that is less evil and more humane» (Freire 1997, p. 115).

The question arises of how to define a «global citizen». Different studies point out the complexity behind establishing a set definition of such a concept because there are «multiple interpretations of what it means to be a citizen» (Salter & Halbert 2017, p. 3). In line with this idea, Andreotti (2011) ascertains that the complexity of GCE arises from the need to interpret the notion of a global citizen from different angles. Authors like Isin and Turner (2007) contribute a critical view related to the need to create global citizens by saying «a citizen exists originally within the political confines of a state, and until a genuinely global state exists that has sovereign powers to impose its will, it is misleading to talk about the global citizen» (Isin & Turner 2007, p. 14). Based on the afore mentioned ideas, and as De Paz (2007) and Wood and Black (2014) also affirm, a global citizen needs to be active in the defence of human rights, try

to prevent situations of injustice and make the world a better place for everyone.

In short, this study can be framed by the idea that the GCE sees education as key to spreading people's «awareness of self and others, empowers them, and educates them to become responsible global citizens» (Smith *et al.* 2016, p. 4).

3 Rural DEAR Agenda EYD – 2015 Project

As mentioned above, this study is derived from the European project, Rural DEAR Agenda EYD – 2015; a project whose objectives were two-fold, as explained in OCUVa (2016): (1) establish a diagnosis of GCE in the rural areas of the participating European countries through different studies and, (2) taking the diagnosis into account, propose a Rural Agenda of measures towards the improvement of GCE in these European areas, in order to foster change towards sustainable development. Through the implementation of the measures included in the Rural Agenda, the idea was to also promote a participative GCE model, which is included in the 2015 European GCE strategy. This involves the use of inclusive, efficient, and innovative strategies in rural municipalities.

This project was proposed and developed by entities from seven European countries. It was carried out by a consortium of peers from the University of Valladolid and the Provincial Council of Valladolid (Spain), as well as those in charge of the coordination of the FOPSIM project (a foundation whose objective is achieving specific advances in favour of marginalized groups, social protection and inclusion) (Malta), SAN (a university founded in 1995 with experience working with underprivileged groups) (Poland), the Local Authority of the municipality of Idalion (a rural area found in the Nicosia district) (Cyprus), the Chamber of Commerce and Industry in Vratsa (Bulgaria), the Regional Authority of Molise (a region whose capital is Campobasso) (Italy), and the University of Tesalia (a public university founded in 1984 whose administrative centre in Volos) (Greece).

The Rural DEAR project was divided in various phases. The first phase centred on carrying out a diagnosis of the GCE situation in rural European areas. More specifically, it consisted of: an analysis of the way local press in these regions covered issues related to GCE, a survey created to take inventory of the actions taken through educational institutions and by non-governmental organizations (NGOs), and a survey to capture public opinion in the rural areas involved in the DEAR project about some relevant topics for GCE. This article focuses on the study of public opinion of the European rural population, the specific objective being to analyse personal

attitudes, commitment, and participation in development actions, by finding out the type and frequency of actions, as well as the factors influencing decisions.

The second phase, labelled «accompaniment», included three activities: the organization of working groups, according to country with the objective of providing different points of views on GCE; a meeting with a panel of experts who used the Delphi Method, to come to a consensus on the basic principles of GCE, and the gathering of best GCE practices in the participating regions.

The third phase, named «pilot phase», consisted of carrying out innovative experiences and GCE polite projects that responded to the needs of the rural areas. These pilot projects were supported by public announcements offering funding and technical consultation to support their creation.

The final phase of the project was the publication of a relevant Agenda for GCE in rural areas, a product of all the input gathered from each phase.

Overall, the goal of the European project, Rural DEAR Agenda EYD – 2015, was to encourage the commitment of rural European citizens to solidarity and participation in the support-help network, as well as spread awareness of their shared responsibility in the development of a more sustainable planet.

4 **Methodology**

Taking into account that the main objective of this study was to take the pulse of public opinion in rural European areas about certain issues of interest related to GCE practice, including questions of attitude and character, and that this pulse would be strong enough to come to conclusions that would help guide later actions focused on this type of population, a quantitative methodological focus was chosen, putting the focus on obtaining certain objective measurements and applying statistical analysis. More specifically, a non-experimental design focused on an essentially descriptive study of the surveys was considered *post-facto*, due to the complexity of the social phenomenon under observation, as well as the conditions under which the study was carried out.

The instrument used to gather information was a questionnaire designed *ad hoc* for this study and consisted of questions grouped into four categories, as can be seen in OCUVa (2016). These questions were of mixed typology and included multiple choice, short answer, and open-ended responses, as well as questions with answers presented on different levels of the Likert scale. Because this survey was done in seven different European countries, it was translated to the official languages of each of the participating

countries. Participants were also given the possibility to either fill out the survey in paper or digital format. The selection of participants was done by applying a mixed multi-stage sampling method, in which a convenience sample by conglomerates was used to mark off the geographic areas where the surveys were done (Cea 2001). At the same time, quota sampling for participant selection was carried out, since there was no probabilistic sampling available and, «even so, a representative sampling of the population is needed» (Cardona 2002, p. 130). The participants had to be, at least, sixteen years of age and be registered on the census of the European areas shown in Figure 1.



Figure 1
Participating European areas

Quota sampling was defined according to different age ranges, oscillating between 16 and 74 years of age. Quotas are defined primarily based on criteria of representativeness, based on age, which was the main variable of segmentation, using weighting coefficients that gave greater weight to the sectors or strata of younger age. The age strata defined range between 16 and 74 years and are the following: 16-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64, and 65-74. In addition, groupings have also been established according to the educational level of the participants: Below Primary, Lower Secondary, Post-Secondary or Above, Primary and Upper Secondary (age > 16). The theoretical sample size established for the study was 2800 participants, thus 400 for each participating country. To finish, the data gathered was filtered, creating a real sample, which was no different than the theoretical sample (see Table 1).

Age	Number of questionnaires planned		Completed questionnaires	
	#	#	Men	Women
16-24	840	797	359	438

	Number of questionnaires planned		Completed questionnaires	
25-34	560	568	252	316
35-44	462	493	247	246
45-54	378	460	219	241
55-64	280	356	177	179
65-74	280	352	183	169
TOTAL	2,800	3,026	1,437	1,589

Table 1

Number of questionnaires planned and number of completed questionnaires

Three thousand twenty-six questionnaires were filled out, more than the initial sample size planned, which proved useful when balancing out the sample size with the type of sampling, maintaining a fixed margin of error at 90 % and $P = Q$ in $\pm 5\%$ for each country and $\pm 1.8\%$ for all the population.

5 Results and discussion

5.1. Sociodemographic data

The demographic data collected from the people surveyed were the variables *gender* and *education*. As planned, the qualitative variable, *gender*, allowed for a well-balanced sampling distribution, with 47 % of participants being women and 53 % men. At the same time, the variable *education* revealed that most of the people surveyed had completed a quite high level of education, with barely 6 % having only completed primary level education or less (see Figure 2).

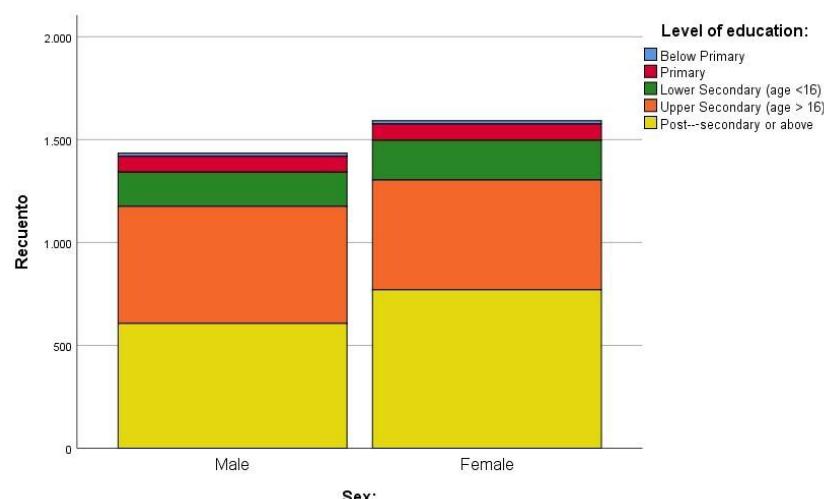


Figure 2

Sex and educational level of participants

5.2. Information of interest and follow-up

The first group of questions on the interest of the survey for this study was designed to analyse the participants' interest in news covering GCE, as well as how closely they kept up with that type of news. Questions aimed at collecting this information were presented on a Likert scale with levels ranging from 1 to 5, that records the participants' degree of interest and attention to the news, 1 being the lowest and 5, the highest score. The answers extracted helped understand that the degree of keeping up with news depends on the topics dealt with.

News on human rights generated more interest than the other topics, with an average of $\bar{x} = 3.22$, although this interest was not more statistically significant than other topics, whose averages were low, as shown in Table 2.

In this case, the greater interest of European citizens in human rights can be because «one central purpose of a state education system is the transmission of common mandatory standards such as the human rights» (Starkey 2012, p. 21). Likewise, this finding shows how, as Hung (2012) and Kiwan (2012) pointed out, that today's speech about citizens is more and more closely related to human rights. In fact, organizations such as UNESCO (2015) and authors such as Osler and Starkey (2018) point out that we must continue to produce global citizens who defend social justice and the fulfilment of human rights.

To what extent do you follow...	\bar{x}
News and information about world affairs, issues, and politics in other countries around the world	3.18
News and information about human development	3.11
Global situation reports from the United Nations	2.50
The evolution of the Millennium Development Goals	2.44
International non-profit organizations' activities	2.67
News on human rights around the world	3.22

Table 2

Measurements of participants' attention to news related to GCE

Additionally, on focusing on the variables with lesser averages or variables of lesser interest, we can find that they tended to refer to the United Nations (UN), to the Millennium Development Goals (MDGs), or to NGO-related activities. These results show that issues, such as UN or MDG reports, so very relevant at an international level, have not reached the population well enough to perform an exhaustive, even active follow-up thereof. Moreover,

the population's lack of interest in UN reports can be due to, as Thakur (2016) supports, the many frustrations this organization gives rise to.

On the other hand, the little attention to the MDGs by the participating public opinion is surprising. As Abbar *et al.* (2016) states, issues related to climate change in recent years have received a lot of public attention. Additionally, as Abel *et al.* (2016) point out, these objectives benefit social welfare, which makes getting information to citizens about them absolutely necessary if they are to be carried out.

Regarding the low interest in NGO activity, it is understandable that these organizations are not especially catching the attention of citizens in rural areas in Europe although they are a fundamental part of a society that tries to bring awareness to the population so that they can act in defence of human rights (Klímová-Alexander 2017). If, as Ribeiro *et al.* (2016) state, educational policies should necessarily encompass the education and training of a democratic citizen and encourage population to collaborate with NGOs, then we are facing a considerably large educational gap.

If one keeps in mind the education level of the European participants in this study, the results of the public opinion survey in this article can be interpreted as follows: those European citizens surveyed who have achieved high levels of education do not actively follow news related to NGOs, MDGs or the UN. Castillo (2009), who carried out a study on European citizens' civic attitudes, agrees with Miguel (2012): the higher the education, the more interest a citizen has in GCE-related issues. In this study, only 6 % of participants had primary education studies or lower the, which means this study's results were different than those of the afore mentioned authors; in other words, the results obtained in this study allow us to infer that the relationship between interest and educational level is not correlative, as people with higher levels of education do not tend to actively follow news related to these issues either (Koirala *et al.* 2018).

5.3. Personal contribution to the improvement of poverty-stricken countries

The next set of questions on the survey linked to this study were aimed at understanding if the surveyed people knew their actions could contribute to change for the better in poverty-stricken countries. The responses gathered revelled that only 27% of participants were being aware of the impact of their actions and tried to help poor countries. However, 31% recognized the impact of their actions on the situation and admitted they did not do act, because they think they did not have the knowledge required to collaborate. 42% of those surveyed believed that it is not even their

responsibility: 18% of them believe is the politicians' responsibility, and 24% believe they cannot do anything to change the situation.

This data revealed that 73% of the surveyed citizens took no action against existing inequalities for whatever reason. It is worrying to find similar results from other studies, such as that conducted by Gómez (2017), on the population of Zaragoza (Spain), or by Miguel (2012), on the population of Castile and León (Spain). Both authors found the presence of passive, conformist attitudes, to the extent that some participants thereof believe change in the face of such complex situations as impossible.

It is noteworthy that, as shown in Figure 3, significant differences exist between nationalities and education levels. Regarding the former, Polish citizens seem to be more aware, and most claim to act. On the other hand, most participants from Bulgaria claim it is the politicians' responsibility. Regarding the latter, education level, participants in the surveyed countries with studies higher than secondary school, consider themselves aware of the situation and

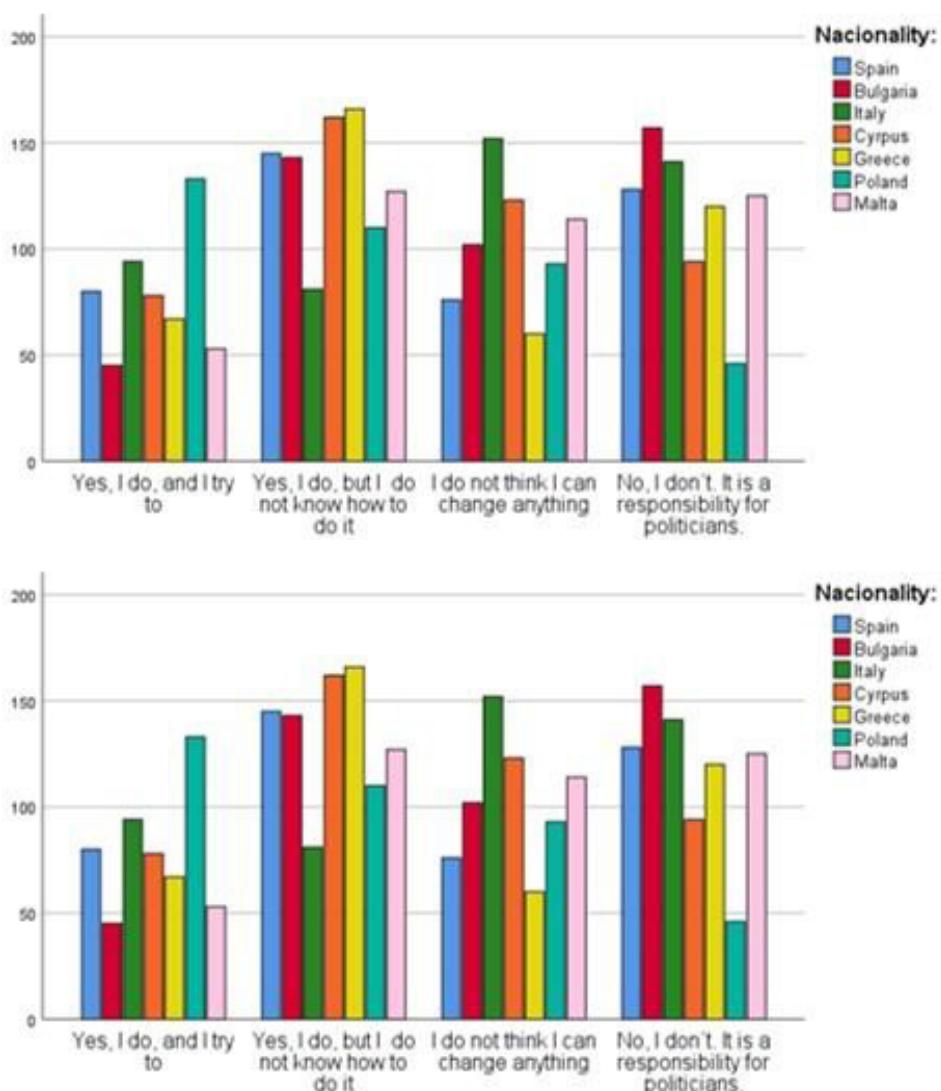


Figure 3

Personal contribution according to nationality and level of education

try to act accordingly to help poor countries. Nonetheless, a high percentage of them tend to believe they cannot change anything. The participants with post-secondary or higher education studies are aware yet say they lack the knowledge for action. They also show an increasing trend to not act, because they think it is the politicians' responsibility.

Little cooperation of citizens shows «human condition is marked by a lack of life quality for many in the global community, a fact emphasized by the qualifier “undeveloped” applied to countries and regions» (Pashby 2015, p. 357). In their study, Varadharajan and Buchanan (2017) show popular attitudes seemed to be empathetic at first, but, nevertheless, the citizens had very limited knowledge of the true situation of poverty-stricken countries. This lack of information could be at the heart of the results of this study: if citizens cannot understand their role in a global society and the importance of advocating for the improvement of the world, they will not try to adapt their habits of personal contribution to the situation of developing countries. Therefore, the creation of global citizens must be encouraged: «Developed countries should not abandon the poor to their plight» (Birdsall *et al.* 2005, p. 152).

5.4. Participation to counter act the situation of poverty-stricken countries

The third set of interest questions in this study included those focusing on citizens' participation in actions to minimize, correct and contribute to solving the critical situation developing countries are going through. As mentioned above, the European citizens surveyed had a low level of commitment to the participation in social actions related to the fight for the mitigation of developing countries' plight. This leads to thinking that the results regarding participation in these types of actions would follow the same trend, and that is exactly what was shown.

For this reason, most participation (again, measured on a 1-5 scale) was concentrated around actions that only required sporadic, momentary, or economic participation, such as buying fair trade products, donating money, or doing volunteer work. Scheepers and Grotenhuis (2005) found that citizens generally tended to help poor societies through money donations. Even though European citizens should be more dedicated and should go beyond mere donations, there is no doubt that monetary gifts are important, since «poor countries require help through international transfers, because they believe many countries have benefited from the exploitation of their resources during colonization» (Momirovic *et al.* 2016, p. 83). Furthermore, as shown in Table 3, an ANalysis Of Variance (ANOVA) showed significant differences (Sig. < 0.05) between gender when it came to participation in educational development or volunteer programs.

Actions	Sig.
Educational development programs	.001
Buying fair trade products	.595
Sponsoring children from impoverished areas	.496
Political actions for helping the poor	.002
Donating to organizations that help the poor	.118
Active participation as a member of a development organization	.020
Volunteering	.017

Table 3

ANOVA test results regarding gender and actions to combat the situation of poor countries

On the other hand, average participation of those surveyed in political action, as well as being affiliated with activity in development-oriented NGOs, is quite low and the difference between genders is statistically significant. These results are in line with what Loader *et al.* (2014) commented on regarding political apathy among young people, which is derived from the fact that many citizens do not follow through on their duties as participative citizens in a democratic society. Low level of commitment can also be seen in a study by Gómez (2017), in which most surveyed citizens had «never participated in development education programs, youth sponsorship, political actions to aid developing countries [...], organizations or volunteering» (Gómez 2017, p. 20). Moreover, this lack of interest in political action or affiliation to associations can be found in other countries like the United States, where «many political observers are concerned about the decreasing political involvement of Americans» (Dalton 2008, p. 92).

To sum up, the commitment of citizens to participation in social actions of solidarity aimed at improving the quality of life of those in developing countries is low on average and is limited in large part to economic donations or periodic participation.

5.5. Valuing the impact of actions aimed at improving the situation of poverty-stricken countries

The last set of questions analysed asked participants to value (again, based on a 1-5 scale) the reason behind participating in actions mentioned in the previous question. Their responses ranged from medium to high value, ranging from 3.22, taking action to feel better as a person, to 3.51, acting because the situation is untenable. Meanwhile, other reasons behind taking action to help solve poverty-related problems in other countries were: feeling like part of the problem, thinking that wealth distribution is unfair, and believing help is necessary. Table 4 presents the ANOVA test results contrasting these alternatives with the participants' gender, which shows significant ($\text{Sig.} < 0,05$) differences between men and women.

en in all the options, except when acting due to the feeling of being part of the problem.

Reasons to act	Sig.
Because it makes me feel like a better person	.000
Because I feel my help is needed	.000
Because the distribution of wealth is unfair	.009
Because the present situation is not sustainable	.034
Because we are part of the problem	.105

Table 4

ANOVA test results contrasting gender with the influences behind taking action to help poverty-stricken countries

This distribution of responses shows there are various reasons—personal and collective— whereby people collaborate and act to help improve the situation in disadvantaged countries. Otake *et al.* (2006) point out that some of these reasons could be related to happiness, and that a citizen's own well-being is improved through kind actions and behaviour towards others, *i.e.*, happiness increases when one tries to help disadvantaged people or countries. Furthermore, Tagkaloglou and Kasser (2018) highlight that, if one wants to increase participation in improving the situation of developing countries, it is important to develop a motivational component that fosters active participation.

In general, those who take part in such actions do it for a series of reasons, a combination of personal and collective commitments.

6 Conclusions

The results of this study show that there is a long way to go to keep rural citizens informed, educated, and committed to issues of international solidarity. There are shortfalls in terms of following and valuing news and personal commitment to making the world a better, fairer place.

The participants in this study reported that they do not follow the news about MGDs, NGO activity or UN reports. However, great interest in news related to human rights was found. Increasing interest in human rights is also reported in a series of studies by Clark and Sikkink (2013), and Fariss (2014), who affirm that exposure to information about human rights is increasing more and more over time. Additionally, the Europeans' lack of attention to NGOs activity contradicts the fact that local NGOs are ever-more involved in the dissemination of reports that unveil abuse, which are then used to implement actions in defence of human rights (Hill *et al.* 2013). Nonetheless, the most surprising observation is—without a doubt—

that important international issues like those of MDGs or UN reports have not reached the rural European citizen: this must change in order to guarantee a more sustainable and humane future.

Moreover, two conclusions can be drawn from the results obtained in terms of personal attitude and participation linked to GCE. The first is that most study participants do not act to help poor countries. This is not a result of ignorance of the situation but rather believing that their actions would not actually gear change or thinking is not their responsibility. In view of this apathy, Arocena *et al.* (2015) established that educational establishments, notably universities, should incorporate research on items included in GCE, trying to promote social inclusion and the creation of global citizens who defend human rights globally (Könönen 2018). The need to create global citizens is becoming increasingly important and should be supported not only by education but by political action too.

The second conclusion is related to the participation of the population in actions favouring the improvement of poverty-stricken countries. The people surveyed in this present study showed a low level of commitment to these types of social, solidarity-oriented activities. Actions were rare and often limited to economic collaboration. Andreotti (2016) and Kapoor (2014) agree that new, more efficient educational goals should be implemented to cover all GCE issues and prevent the importance of acting as a global citizen from being forgotten.

It is noteworthy that teachers play a key role because, as Holden and Hicks (2007), as well as Bryan and Bracken (2011), point out, for GCE to be effective, teachers need to be able to understand and motivate students to get to know existing relationships between different parts of the world. On the other hand, one must recognize that the motivation behind the few times that the rural citizens participated in actions in favour of poverty-stricken countries was rooted in personal and collective commitment.

Finally, these results help us draw a general conclusion that nowadays no education duly fosters the creation of global citizens in rural areas in Europe. In view of this situation, it is important to adapt GCE to the characteristics of rural populations to improve the attitudes of these European citizens. For that reason, GCE teaching should be supported, helping to create critical global citizens who understand there is another «way to do things, another way to live: adapting the market to society, replacing competition for cooperation, adapting economy to an economy of nature and sustainability of basic needs» (Díez 2012, p. 87). Therefore, when deal with education, we are not referring to its more technical or instrumental aspects but to a vague goal instead: changing the horizons of students' happiness so that personal growth, human development, and solidarity guide our way of life.

7

Acknowledgements

This work was supported by the project Rural DEAR Agenda EYD – 2015, funded by the European Commission – EuropeAid/134863/C/ACT/Multi.

8

References

- ABBAR S, ZANOUDA T, BERTI-EQUILLE L, BORGE-HOLTHOEFER J (2016). Using Twitter to Understand Public Interest in Climate Change: The Case of Qatar. The Workshops of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media Social Web for Environmental and Ecological Monitoring: Technical Report, pp. 16-20.
- ABEL G, BARAKAT B, SAMIR K, LUTZ W (2016). Meeting the Sustainable Development Goals leads to lower world population growth. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113(50):14294-14299.
- ANDREOTTI V (2006). Soft versus critical global citizenship education. *Development Education, Policy and Practice* 3:83-98.
- ANDREOTTI V (2011). (Towards) Decoloniality and Diversality in Global Citizenship Education. *Globalisation, Societies and Education* 9(3-4):381-397.
- ANDREOTTI V (2013). Conhecimento, Escolarização, Currículo e a Vontade de «Endireitar» a Sociedade Através da Educação. *Revista Teias* 14(33):215-227.
- ANDREOTTI V (2016). The Educational Challenges of Imagining the World Differently. *Canadian Journal of Development Studies* 37(1):101-112.
- AROCENA R, GÖRANSSON B, SUTZ J (2015). Knowledge policies and universities in developing countries: inclusive development and the «developmental university». *Technology in Society* 41:10-20.
- BANKS J (2008). Teaching for Social Justice, Diversity, and Citizenship in a Global World. *Educational Forum* 68(4):296-305.
- BIRDSALL N, RODRIK D, SUBRAMANIAN A (2005). How to Help Poor Countries. *Foreign Affairs* 84(4):136-152.
- BOSTRÖM L, DALIN R (2018). Young people's opinion on rural Sweden. *International Education Studies* 11(6):45-58.
- BOURN D (2011). Discourses and Practices around Development Education: From Learning about Development to Critical Global Pedagogy. *Policy & Practice: A Development Education Review* 13:11-29.
- BRYAN A, BRACKEN M (2011). Learning to Read the World?: Teaching and Learning about Global Citizenship and International Development in Post-primary Schools. University College Dublin, Dublin.
- CARDONA C (2002). Introducción a los Métodos de Investigación en Educación. EOS, Madrid.
- CASTILLO A (2009). Actitudes cívicas y dimensiones de la ciudadanía democrática en Europa. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 125(1):47-80.
- CEA M (2001). Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. Síntesis, Madrid.
- CELORIO J, CELORIO G (2011). ¿Educación? para el ¿desarrollo? Pueblos. *Revista de información y Debate* 46:1-3.
- CLARK A, SIKKINK K (2013). Information Effects and Human Rights Data: Is the Good News about Increased Human Rights Information Bad News for Human Rights Measures? *Human Rights Quarterly* 35(3):539-568.
- DALTON R (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political studies* 56(1):76-98.
- DAVIES L (2006). Global citizenship: abstraction or framework for action? *Educational review* 58(1):5-25.

- DAVIES I, EVANS M, REID A (2005). Globalising citizenship education? A critique of «global education» and «citizenship education». *British Journal of Educational Studies* 53(1):66-89.
- DE PAZ D (2007). Escuelas y educación para la ciudadanía global: una mirada transformadora. Intermón Oxfam, Barcelona.
- DÍAZ Á (2005). Education in values: avatars of the formal, hidden and cross-cutting curricula. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 8(1):1-15.
- DÍEZ E (2012). Educating in and for degrowth. *Cuadernos de pedagogía* (421):86-89.
- FARISS C (2014). Respect for human rights has improved over time: modeling the changing standard of accountability. *American Political Science Review* 108(2): 297-318.
- FREIRE P (1997). A la sombra de este árbol. El Roure, Barcelona.
- GÓMEZ J (coord.) (2017). Diagnóstico de la educación para el desarrollo y la ciudadanía global. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- HILL D, MOORE W, BUMBA M (2013). Information Politics v Organizational Incentives: When are Amnesty International's «Naming and Shaming» Reports Biased? *International Studies Quarterly* 57(2):219-232.
- HIROWATARI S (2019). Rural/public health opinion: living rurally. *Australian Medicine* 31(3):16.
- HOLDEN C, HICKS D (2007). Making global connections: the knowledge, understanding and motivation of trainee teachers. *Teaching and Teacher Education* 23(1):13-23.
- HUNG R (2012). Being human or being a citizen? Rethinking human rights and citizenship education in the light of Agamben and Merleau-Ponty. *Cambridge Journal of Education* 42(1):37-51.
- ISIN E, TURNER B (2007). Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies. *Citizenship Studies* 11(1):5-17.
- KAPOOR I (2014). Psychoanalysis and Development: Contributions, Examples, Limits. *Third World Quarterly* 35(7):1120-1143.
- KERR D (1999). Changing the political culture: the advisory group on education for citizenship and the teaching of democracy in schools. *Oxford Review of Education* 25(1-2):275-284.
- KIWAN D (2012). Human rights and citizenship education: re-positioning the debate. *Cambridge Journal of Education* 42(1):1-7.
- KLÍMOVÁ-ALEXANDER I (2017). The Romani voice in world politics: the United Nations and non-state actors. Routledge, New York.
- KOIRALA B, ARAGHI Y, KROESEN M, GHORBANI A, HAKVOORT R, HERDER P (2018). Trust, awareness, and independence: insights from a socio-psychological factor analysis of citizen knowledge and participation in community energy systems. *Energy Research & Social Science* 38:33-40.
- KÖNÖNEN J (2018). Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. *Citizenship Studies* 22(1):53-69.
- LOADER B, VROMEN A, XENOS M (2014). The networked young citizen: social media, political participation and civic engagement. *Information, Communication & Society* 17(2):143-150.
- MCKERNAN J (2001). Investigación-acción y currículum. Morata, Madrid.
- MIGUEL LJ (coord.) (2012). Educación para el desarrollo en Castilla y León: cómo vemos el mundo. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- MOMIROVIC D, JANKOVIC M, RANDELOVIC M (2016). Invenstment, world economy and poor countries. *Ekonomika* 62(1):83-96.
- MONK D (2014). Introducing Corporate Power to the Global Education Discourse. *Policy & Practice: A Development Education Review* 19:33-51.
- MURRAY S (2006). Editorial. *Policy & Practice: A Development Education Review* 3:1-4.
- OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID (OCUVA) (2016). Resumen ejecutivo del diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en el ámbito rural europeo: resumen ejecutivo. OCUVA, Valladolid.
- OSLER A, STARKEY H (2018). Extending the theory and practice of education for cosmopolitan citizenship. *Educational Review* 70(1):31-40.

- OTAKE K, SHIMAI S, TANAKA-MATSUMI J, OTSUI K, FREDRICKSON B (2006). Happy people become happier through kindness: a counting kindnesses intervention. *Journal of Happiness Studies* 7(3):361-375.
- PASHBY K (2015). Conflations, possibilities, and foreclosures: global citizenship education in a multicultural context. *Curriculum Inquiry* 45(4):345-366.
- PASHBY K, COSTA M, STEIN S, ANDREOTTI V (2020). A meta-review of typologies of global citizenship education. *Comparative Education* 56(2):144-164.
- PÉREZ L, CARRACEDO M (2016). Estado de la cuestión de la educación para el desarrollo en las zonas europeas del Proyecto Rural DEAR Agenda. En: Resumen del diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en el ámbito rural europeo. OCUVa, Valladolid, pp. 25-52.
- PETERSON A, WARWICK P (2015). Global learning and education. Key concepts and effective practice. Routledge, New York.
- REYSEN S, KATZARSKA-MILLER I (2013). A Model of Global Citizenship: Antecedents and Outcomes. *International Journal of Psychology* 48(5):858-870.
- RIBEIRO A, CAETANO A, MENEZES I (2016). Citizenship education, educational policies and NGOs. *British Educational Research Journal* 42(4):646-664.
- SALTER P, HALBERT K (2017). Constructing the [Parochial] Global Citizen. *Globalisation, Societies and Education* 15(5):694-705.
- SANTAMARÍA-CÁRDABA N, MARTÍNEZ-SCOTT S, VICENTE-MARIÑO M (2021). Discovering the way: past, present and possible future lines of global citizenship education. *Globalisation, Societies and Education* 1-9.
- SCHEEPERS P, GROTHENHUIS M (2005). Who Cares for the Poor in Europe? Micro and Macro Determinants for Alleviating Poverty in 15 European Countries. *European Sociological Review* 21(5):453-465.
- SCHEUNPFLUG A (2021). Global learning: educational research in an emerging field. *European Educational Research Journal* 20:3-13.
- SELBY D, KAGAWA F (2011). Development Education and Education for Sustainable Development: Are They Striking a Faustian Bargain? *Policy & Practice: A Development Education Review* 12:15-31.
- SMITH W, FRASER P, CHYKINA V, IKOMA S, LEVITAN J, LIU J, MAHFOUZ J (2016). Global Citizenship and the Importance of Education in a Globally Integrated World. *Globalisation, Societies and Education* 15(5):648-665.
- SOLÍS-GADEA H (2010). Education for Global Citizenship: The Role of Universities in the Maintenance of Civilization in the Context of Late Modernity and Globalization Some Comments on the Mexican Case. *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 2 (2):3180-3184.
- STARKEY H (2012). Human Rights, Cosmopolitanism and Utopias: Implications for Citizenship Education. *Cambridge Journal of Education* 42(1):21-35.
- TAGKALOGLOU S, KASSER T (2018). Increasing collaborative, pro-environmental activism: The roles of Motivational Interviewing, self-determined motivation, and self-efficacy. *Journal of Environmental Psychology* 58:86-92.
- TAKKAC M, AKDEMIR A (2012). Training future members of the world with an understanding of global citizenship. *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 47:881-885.
- THAKUR R (2016). The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect. Cambridge University Press, New York.
- UNESCO (2015). Global Citizenship Education: Topics and Learning Objectives. UNESCO, Paris.
- VARADHARAJAN M, BUCHANAN J (2017). Any small change? Teacher education, compassion, understandings and perspectives on global development education. *International Journal of Development Education and Global Learning* 9(1): 33-48.
- WOOD B, BLACK R (2014). Performing Citizenship Down Under: Educating the Active Citizen. *Journal of Social Science Education* 13(4):56-65.

Objetivos

Objectives

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED (*Iberoamerican Journal of Development Studies*) publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción, son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos *online* es gratuito. Los artículos enviados para evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema de doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos y comunicarán, de forma razonada, su decisión editorial.

Índices

La Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo está indexada en:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/busrador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revisi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nds.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.
14. FECYT: SELLO DE CALIDAD FECYT EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDITORIAL Y CIENTÍFICA DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS, <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.aspx>.

Acceso abierto

Revista de acceso abierto: la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto, el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Iberoamerican Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlist/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revisi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nds.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.
14. FECYT: SELLO DE CALIDAD FECYT EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDITORIAL Y CIENTÍFICA DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS, <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.aspx>.

Open access

Open access journal: the *Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Normas para los autores

Author guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
- 1.1. SUBEPÍGRAFES
- 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y, en su caso, posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final del artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará *et al.*, sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará *a*, *b*, *c*, etc., tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:

Artículos:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Libros:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). Tabu Search. Kluwer Academic Publishers, Londres.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. En: Zeller M, Meyer RL (eds.). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). Integer and Constraint Programming Methods for Mutually Orthogonal Latin Squares. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). Social Performance Indicators for the Financial Industry. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 de junio de 2007.

Proceso de evaluación:

El manuscrito será evaluado, en primer lugar, por el Consejo de Editores, que hará una primera evaluación con base en su adecuación a los objetivos de la revista. Si el manuscrito encaja dentro de los objetivos de la revista, se enviará a dos evaluadores externos anónimos, que determinarán su aceptación, rechazo o petición de cambios al autor.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista. Tampoco se admiten artículos previamente publicados o pendientes de publicación en libros con ISBN.

Nótese que los artículos enviados para evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation have to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10,000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
- 1.1. SUB-SECTIONS
- 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown *et al.* 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use *et al.*; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate *a*, *b*, *c*, etc., after the year, for example (Brown 2001a).

Citation style of the Journal:

Papers:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Books:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). Tabu Search. Kluwer Academic Publishers, London.

Book chapters:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp. 172-195.

Doctoral theses:

Mourtos I (2003). Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares. Doctoral thesis, University of London.

Internet sites:

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). Social Performance Indicators for the Financial Industry. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, accsesed June 8, 2007.

Review process:

The manuscript will be evaluated, in a first stage, by the Board of Associate Editors. They will assess if the manuscript is suitable within the aims and scope of the Journal. Manuscripts meeting the aims and scope of the Journal will be sent out for external double blind review. Reviewers can accept, reject or suggest changes to the author.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Authors should not submit papers previously published or forthcoming in books with ISBN codes. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.



REEDES
RED ESPAÑOLA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO



Cátedra de Cooperación
para el Desarrollo
Universidad Zaragoza



Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza

fas
Federación
Aragonesa
de Solidaridad

 **DIPUTACIÓN
DE ZARAGOZA**

 1982 – 2022
Aniversario
**Estatuto de
Autonomía de
Aragón**

 **GOBIERNO
DE ARAGÓN**