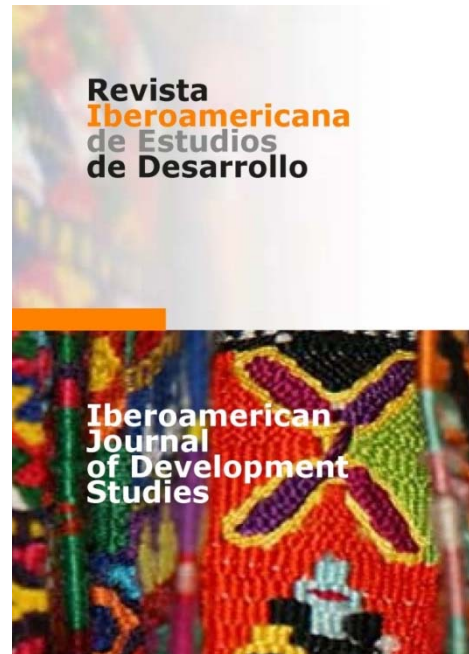


Accepted Manuscript

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

Elena Díaz-Galán



To appear in: Iberoamerican Journal of Development Studies

Please cite this article as: Díaz-Galán, E. (2021). El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa?. Iberoamerican Journal of Development Studies, forthcoming. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.634

This is a PDF file of an unedited manuscript that has been accepted for publication. As a service to our readers we are providing this early version of the manuscript. The manuscript will undergo typesetting, and review of the resulting proof before it is published in its final form. Please note that during the production process errors may be discovered which could affect the content, and all legal disclaimers that apply to the journal pertain.

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)

- 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. Bibliografía**

Received/recepción: 26.1.2021 Accepted/aceptación: 28.4.2021

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.

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

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.

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 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 evolucionado 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 internacional, 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 le 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 harían 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 bastantes 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 quizá 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 sobre 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).

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 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 movilizándolo 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 consagrar 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 parece 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

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.
- FERNANDEZ 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 Hammarsköld 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_Development_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.