
De la Resolución 2625 a la *Agenda 2030*

Un nuevo modelo de cooperación internacional

From Resolution 2625 to the 2030 Agenda

A new model of international cooperation

Irene VÁZQUEZ SERRANO

Profesora Ayudante Doctora (acreditada Contratada Doctora)

Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad de Murcia

irene.vazquez@um.es

<https://orcid.org/0000-0002-0827-2954>

RECIBIDO EL 15 DE ENERO DE 2021 / ACEPTADO EL 27 DE ENERO DE 2021

Resumen: El modelo de cooperación internacional más clásico, esbozado tímidamente tras la Segunda Guerra Mundial y basado en donantes y receptores, ha dado lugar a un nuevo modelo que, si bien se recoge tímidamente en la Resolución 2625, ha sido desarrollado y puesto de manifiesto en la *Agenda 2030* y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, última evolución del principio de cooperación. Un modelo liderado por Naciones Unidas, amparado por el consenso en su adopción y asentado en la cooperación horizontal, con una amplitud de actores y nuevas formas y herramientas de cooperación, pero con numerosos retos aún por delante, incluso, para el Derecho internacional.

Palabras clave: Resolución 2625, Agenda 2030, cooperación internacional, desarrollo sostenible, Derecho internacional.

Abstract: The most classic international cooperation model, timidly outlined after the Second World War and based on donors and receivers, has given rise to a new model that, although timidly included in Resolution 2625, has been developed and highlighted in the *Agenda 2030* and its Sustainable Development Goals, the latest evolution of the principle of cooperation. A model led by the United Nations, supported by consensus in its adoption and based on horizontal cooperation, with a wide range of actors and new forms and tools of cooperation, but with numerous challenges still ahead, including for international law.

Keywords: Resolution 2625, Agenda 2030, international cooperation, sustainable development, international law.

Sumario. 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA EVOLUCIÓN Y ADAPTACIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA REALIDAD INTERNACIONAL. 2.1 Del fin de la Segunda Guerra Mundial a la cooperación para el desarrollo. 2.2 Del fin de la Guerra Fría a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 3. EL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL NUEVO MODELO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. 3.1 La *Agenda 2030* y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. 3.2 Nuevas formas de cooperación internacional. 3.3 No es oro todo lo que reluce: principales retos del desarrollo sostenible. 4. ¿ESTÁ EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO CAPACITADO PARA EL EJERCICIO DEL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL? 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho internacional es, también, un Derecho de la cooperación. La propia *Carta de Naciones Unidas* de 1945, en su artículo 1.3, lo recoge como un *propósito* de la Organización:

«Realizar 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»¹.

La Carta dedica, además, su capítulo IX (arts. 55 a 60) a la obligación de cooperar señalando expresamente que «con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades» (art. 55). Estos son los propósitos económicos y sociales de la cooperación internacional y para su logro «todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización» (art. 56) recayendo la responsabilidad por el desempeño de las funciones de la Organización señaladas en este capítulo a la Asamblea General² y, bajo la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social (art. 60).

¹ *Carta de Naciones Unidas* de 26 de junio de 1945.

² Más concretamente, en el capítulo IV de la Carta, dedicado a la Asamblea General y desde un punto de vista funcional, el artículo 11.1 señala que «la Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos»; mientras que en el 13.2 señala que promoverá estudios y llevará a cabo recomendaciones cuando se trate de «a. fomentar la cooperación internacional en el

Además, como bien sabemos, el Derecho internacional es un sistema de principios y normas que rigen la sociedad internacional. Si bien las normas son el *grueso* del sistema y exigen determinados comportamientos a los sujetos a quienes van dirigidas, los principios contienen *reglas básicas comunes* que abarcan los *valores fundamentales* del sistema jurídico internacional por el que se rigen *todos* los Estados, superando así los prejuicios de otro tiempo manifestados por ciertos sectores doctrinales (Este-Oeste o Norte-Sur). Los principios significan un *Derecho internacional universal*, esto es, «principios jurídicos comunes a todos los Estados»³.

Fueron siete los principios proclamados en la Resolución 2625 (XXV) de la AG de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, cuyo Anexo contiene la *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas*⁴ que ha cumplido cincuenta años. Los principios de esta resolución (la resolución *más señera* de la AG «por su valor, y relevancia jurídica y política», como señala el profesor Antonio REMIRO), considerada un intento de los miembros de Naciones Unidas por el fortalecimiento de la paz mundial y el imperio de la ley, contribuirían a su afianzamiento pues se trata de un excelente eje vertebrador que exponía las normas que debían regir las relaciones internacionales⁵.

En la actualidad, y a pesar de que las resoluciones de la AG no son consideradas fuentes del Derecho internacional de acuerdo con el artículo 38.1 del *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*⁶, los principios contenidos en la

campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación; b. fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión».

³ GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a. J., *El Derecho internacional en la encrucijada. Curso general de Derecho Internacional Público*, Editorial Trotta, 2017, pp. 26-28.

⁴ Disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2625\(XXV\)](https://undocs.org/es/A/RES/2625(XXV)).

⁵ La Resolución 2625 «se considera el tabernáculo que guarda los principios fundamentales del orden internacional, las normas imperativas o *ius cogens*, el núcleo de un sistema frente al que deben ceder por nulidad absoluta o terminación irrevocable cualesquiera reglas que ose desafiarlas, la medida cabal para juzgar las conductas de quienes forman la sociedad internacional» (REMIRO BROTONS, A., «La declaración sobre los principios cumple cincuenta años. Rondó del poder taimado», *REDI*, vol. 72, núm. 1, 2020, pp. 17-25, p. 17).

⁶ Artículo 38.1 ECJ: «La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las

Declaración recogida en la Resolución 2625 (XXV) son normas jurídicamente vinculantes⁷, incluso (afirma un sector doctrinal mayoritario, lo que acaso pudiera matizarse en cuanto afirmación general) de naturaleza de *ius cogens*. No debe olvidarse que aquellas resoluciones de la AG que contienen *declaraciones* son distintas, pues «influyen en la conformación del Derecho internacional (aunque no creen normas jurídicas) por su interacción con la costumbre y aún con los principios generales del Derecho»⁸. Así, la Resolución 2625 recoge entre sus principios la obligación de cooperar:

«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»⁹.

Para alcanzar dicha cooperación, el propio texto de la *Declaración* contempla cinco objetivos que deben ser alcanzados:

- a) Los Estados deben cooperar con otros Estados en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;

decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59».

⁷ A este respecto léase el relativamente reciente párr. 1º de la *Declaración de la Federación Rusa y el Pueblo de la República China sobre la Promoción del Derecho internacional* de 25 de junio de 2016: «La Federación de Rusia y el Pueblo de la República Popular de China reiteran su compromiso pleno con los principios de Derecho internacional tal y como se reflejan [...] en la Declaración de 1970 [...]. Los principios de Derecho internacional son la piedra angular de unas relaciones internacionales justas y equitativas, caracterizadas por una cooperación beneficiosa para todos, la creación de una comunidad de futuro compartido para la humanidad, y el establecimiento de un espacio común, igual e indivisible de seguridad y cooperación económica».

⁸ Tanto por la elaboración minuciosa y cuidada con la que se llevaron a cabo durante diez años por el Comité Especial creado en 1962, como por la forma en la que fueron adoptados (consenso) y el sentir de sus redactores al señalar (declaraciones generales, párr. 3) que los principios «incorporados en la presente declaración constituyen principios básicos de Derecho internacional y, por consiguiente, instan a todos los Estados a que se guíe por esos principios en su comportamiento internacional y a que desarrollen sus relaciones mutuas sobre la base del estricto cumplimiento de esos principios». Además, el tipo de resolución en los que se recogen es distinta a las demás de la AG en cuanto a sus efectos «por su *solemnidad*, lo que se anuncia ya en su propia denominación; por la formulación de normas generales de conducta aplicables a un número indeterminado de situaciones; y por su ámbito general de aplicación, que la Asamblea no limita ni temporal ni espacialmente» (GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, Mª. J., *op. cit.*, p. 232).

⁹ Resolución 2625 (1970).

- b) los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa;
- c) los Estados deben conducir sus relaciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial, de conformidad con los principios de igualdad soberana y la no intervención;
- d) los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen el deber de adoptar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta.

Y concluye la *Declaración* que «los Estados deben cooperar en las esferas 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»¹⁰.

Fue tras la Resolución 2625, fundamentalmente, cuando los Estados menos desarrollados iniciaron su *lucha* por conseguir el progreso y el crecimiento. Comenzó una nueva etapa en la que el concepto de *reivindicación* significaba obtener un *orden económico mundial más justo*, «donde se reconozcan las desigualdades de hecho para dar un tratamiento preferencial a aquellos Estados más rezagados»¹¹. Su trigésimo aniversario es una buena ocasión para valorar la evolución que ha experimentado el principio de cooperación internacional desde sus inicios en los años 70.

¹⁰ Resolución 2625 (1970).

¹¹ SURASKY, J., *El Derecho al Desarrollo, la Cooperación Internacional y la condicionalidad de la AOD. Un trabajo sobre caminos inconclusos...*, Ed. IRI, La Plata, 2005, p. 18. El orden económico mundial más justo, al que hace referencia el profesor Javier SURASKY, fue reconocido por la *Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*, Resolución 3201 (S-VI), aprobada por la AG, el 1 de mayo de 1974. La AG declaraba así que, en el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), «la cooperación internacional para el desarrollo es el objetivo compartido y deber común de todos los países. Así, pues, el bienestar político, económico y social de las generaciones presentes y futuras depende más que nunca de la cooperación entre todos los miembros de la comunidad internacional sobre la base de la igualdad soberana y la eliminación del desequilibrio que existe entre ellos» (Resolución 3201 (S-VI), párr. 3º). Sin embargo, con el tiempo, como veremos más adelante, el desarrollo no se centrará solamente en el criterio económico sino también en el criterio social o en factores como el medio ambiente, la cultura o la educación.

2. LA EVOLUCIÓN Y ADAPTACIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA REALIDAD INTERNACIONAL

Desde su origen¹², una de las características principales del derecho de la cooperación internacional ha sido la capacidad de evolucionar y adaptarse tanto a los retos que presenta la humanidad como a las *necesidades estructurales y coyunturales* del orden global. Sin embargo, como analizaremos en los epígrafes siguientes, la cooperación internacional ha evolucionado también hasta el punto de operar, incluso, en niveles inferiores: regional, nacional y local. La última demostración de su capacidad de reinventarse y su *reto más significativo*, tal y como veremos, ha sido la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015¹³.

2.1 *Del fin de la Segunda Guerra Mundial a la cooperación para el desarrollo*

Tras la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de *Estados en desarrollo* apostaron por un Derecho internacional de la cooperación como un ámbito más del Derecho internacional contemporáneo, pues el Derecho internacional no sólo debía, a su juicio, proteger la coexistencia pacífica y promover la cooperación, sino *mejorar* la situación de los Estados en desarrollo; esto es, convertirse en un *Derecho de la Cooperación para el Desarrollo*¹⁴.

¹² Es común encontrar afirmaciones que señalan el nacimiento de la cooperación en el discurso que el presidente Harry TRUMAN pronunció el 20 de enero de 1949 en su toma de posesión, al señalar que era necesario prestar asistencia a las áreas subdesarrolladas: «Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas» (Inaugural Address of the Presidents of the United States, 20 de enero de 1949, párr. 4º). Se trataba de una propuesta de cooperación tecnológica que presentaba un crecimiento técnico como medio para la obtención del progreso y el crecimiento de aquellos Estados aún en desarrollo. Propuesta que, sin embargo, fue muy criticada *a posteriori* por la imposición de ideologías por parte de los Estados Unidos a dichos Estados utilizando la cooperación internacional como parte de la política exterior estadounidense. Una práctica, como veremos, bastante usual.

¹³ PRADO LALLANDE, J. P., «La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades», PONCE ADAME, E., LUCATELLO, S., HUACUJA ACEVEDO, L. A. y VELÁZQUEZ FLORES, F. (eds.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Centro de Gestión y cooperación Internacional para el Desarrollo, 2018, pp. 23-46, p. 43.

¹⁴ GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a. J., *op. cit.*, pp. 36-37. El derecho de la cooperación para el desarrollo, utilizando la expresión de Keba M'BAYE, Primer Presidente de la Corte Suprema de Senegal, transforma así la «ayuda-caridad» en la «ayuda-obligación» (citado por

El derecho de la cooperación para el desarrollo ha sido definido como «el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible»¹⁵.

Sin embargo, finalizada la Segunda Guerra Mundial, la cooperación internacional surge con el objetivo de reconstruir económicamente Europa pero no de contribuir al desarrollo general de los Estados europeos, convirtiéndose en una herramienta política del Estado que la prestaba, teniendo en cuenta el contexto de la Guerra Fría. De esta forma, la cooperación al desarrollo fue considerada, entonces, como *ayuda exterior* puesta *al servicio de los intereses* del país donante y, por tanto, era el donante quien establecía las condiciones de su relación con el receptor, adquiriendo más sentido unos años después al situar este tipo de ayuda al desarrollo en «la dialéctica amigo-enemigo propia de la Guerra Fría»¹⁶, siendo ésta utilizada para conseguir aliados sin tener en cuenta las necesidades reales de los países que la recibían.

Fue así cuando, en 1955, en la Conferencia de Bandung (Indonesia), 29 Estados africanos y asiáticos, los llamados *Países No Alineados*, reivindicaron

PÉREZ GONZÁLEZ, M., «Algunas reflexiones sobre el derecho al desarrollo en su candidatura a derecho humano», *El Derecho Internacional en un mundo en transformación. Liber Amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, p. 323).

¹⁵ GÓMEZ, M. y SANAHUJA, J. A., *El sistema internacional de Cooperación al Desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid, 1999, p. 17. Es importante no confundir la cooperación al desarrollo con la ayuda oficial al desarrollo pues, si bien se suelen utilizar ambos términos como sinónimos, lo cierto es que la ayuda está constituida por «los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%» (BONI ARISTIZÁBAL, A., «El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales», CALABUIG TORMO, C. y DE LOS LLANOS GÓMEZ-TORRES, M. (coords.), *La cooperación internacional para el desarrollo*, Editorial Universitat Politècnica de València, 2010, p. 8).

¹⁶ Como señala José Ángel SOTILLO, uno de los problemas aquí es que «la ayuda deja al margen la solidaridad para ser utilizada como un medio para que los ayudados sean como los países occidentales, especialmente en lo que se refiere a la sociedad de consumo, a la economía de mercado, al modo de producción capitalista» (*El ecosistema de la cooperación. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Catarata, 2017, pp. 88-89). En este sentido, algún autor ha considerado a la cooperación internacional como una *amenaza comunista* o una *penetración capitalista*, dependiendo del caso; esto es, un instrumento de la Guerra Fría (PRADO LALLANDE, J. P., *op. cit.*, p. 27).

su neutralidad en la Guerra Fría¹⁷, con la convicción de que eran los Estados desarrollados los que debían desplegar la cooperación al desarrollo. Sin embargo, la cooperación internacional al desarrollo continuó siendo una herramienta de atracción de aliados económicos y comerciales de los países que recientemente habían adquirido su independencia, en el marco de la descolonización, entendiendo, por un lado, que aquellos eran los únicos que podían contribuir al desarrollo del país receptor y, por otro, que las *herencias coloniales* apenas se vieron desplazadas por las nuevas soberanías. No estábamos, en fin, ante el desarrollo de la cooperación internacional, sino la concesión de ayuda al desarrollo internacional.

Un hecho importante en esta etapa fue el de la institucionalización de la cooperación. Si bien esta comienza con el nacimiento, entre otros, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy, Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional en la Conferencia de Bretton Woods en 1944, tres años más tarde se firmaba el *Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio* (GATT)¹⁸ y se creaba el Grupo de ayuda al Desarrollo (hoy, Comité de Ayuda al Desarrollo) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el objetivo de administrar los fondos del *Plan Marshall*¹⁹. Vieron también la luz los diversos organismos especializados de Naciones Unidas y, más tarde, en 1965 nace el Programa de las Naciones Uni-

¹⁷ Los *Países No Alineados* estaban formados por 26 países asiáticos y seis africanos. «La idea central de esta iniciativa afroasiática consistió en superar el referido matiz asistencialista de la cooperación internacional para que los países en desarrollo, en lugar de volverse dependientes de la ayuda proporcionada por los donantes, ejercieran un rol más activo durante el ejercicio. (...) la estrategia pretendió mejorar los esquemas de la CID [Cooperación internacional para el desarrollo] a efecto de hacerla más adaptativa a las necesidades de los beneficiarios y tras ello evitar un uso político de la misma en detrimento de los receptores». Se trataba de seguir recibiendo la ayuda internacional recibida tradicionalmente por los Estados del Norte pero estableciendo sus propios sistemas de colaboración entre ellos. Dio origen, como veremos más adelante, a la cooperación Sur-Sur, evitando así las condiciones establecidas por los donantes (PRADO LALLANDE, J. P., *op. cit.*, p. 29). Los proyectos fueron los principales instrumentos de la cooperación en esta época pero sobre los mismos los Estados destinatarios no podían decidir su finalidad, invirtiéndose fundamentalmente en infraestructura y tecnología (ROBB, C., «Changing power relations in the history of aid», GORVES, L. and HINTON, R. (eds.), *Inclusive aid. Changing power and Relationship in International Development*, Earthscan, London, 2004, pp. 21-41).

¹⁸ *Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio*, firmado el 30 de octubre de 1947.

¹⁹ Así, el Plan Marshall o *European Recovery Program* fue el programa económico norteamericano diseñado para reactivar la economía de la Europa occidental y ha sido considerado «el primer modelo de cooperación basado fundamentalmente en identificar el desarrollo con el crecimiento económico» (BONI ARISTIZÁBAL, A., *op. cit.*, p. 8).

das para el Desarrollo²⁰ (PDNUD), organismo especializado de las Naciones Unidas para la cooperación internacional.

Durante los años 70, y debido fundamentalmente a las dos grandes crisis económicas mundiales (1973 y 1979) que dieron lugar a una recesión económica global, el aumento de la desigualdad entre los Estados en desarrollo y los Estados desarrollados, unido a la crisis producida por la deuda externa²¹, se produjo el fracaso de la ayuda al desarrollo, pues resultado de la cooperación internacional no estaba siendo ni suficiente y ni efectiva.

Así, haciendo un nuevo planteamiento de la cooperación internacional al desarrollo, vemos cómo el procedimiento de adaptación de la cooperación internacional pasa necesariamente de una perspectiva únicamente económica (desarrollo económico) a una perspectiva también humana, donde el ser humano y sus necesidades básicas se convierten en el centro de atención de la cooperación, tal y como veremos a lo largo de la década de los ochenta. Con tal objetivo se crean diversas organizaciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y organismos de las Naciones Unidas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). No obstante, fue la pugna continua entre los países del Este y del Oeste la que dio lugar al fracaso de esta visión en los años siguientes.

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo creado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1965. «El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el organismo mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor». Está presente en unos 170 países y territorios, y apoya sus propias soluciones ante los desafíos relativos al desarrollo y crea capacidades a nivel nacional y local, con el objetivo de alcanzar el desarrollo humano y los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible» («¿Qué es el PNUD?», disponible en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/about-us/faqs.html#undp>).

²¹ La crisis de la deuda externa fue debida a varios factores. «Por un lado, las inversiones realizadas en el Tercer Mundo se habían concentrado en sectores con un impacto muy reducido en la transformación de la estructura productiva y la creación de empleo; se había apoyado, con el asesoramiento de las grandes instituciones multilaterales, la financiación de grandes obras de infraestructuras. Por otro lado, los flujos financieros y de cooperación habían estado muy mediatizados por los intereses geoestratégicos de los países donantes y muchas veces condicionados a sus exportaciones, a través de los mecanismos de la ayuda ligada o condicionada. Por último, debido también a la ausencia de marcos democráticos para el debate y establecimiento de las prioridades de desarrollo, muchos gobiernos, apoyados por el bloque socialista o el occidental, dedicaron importantes sumas de dinero a la compra de armamento o a la realización de acciones muy improductivas» (BONI ARISTIZÁBAL, A., *op. cit.*, p. 26).

Los países en desarrollo, ante la diferencia arancelaria o las grandes deudas externas, comienzan a reivindicar una revisión de la cooperación internacional, obteniendo como resultado la *Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional*²² (NOEI) de 1974. El NOEI está basado en las reivindicaciones de los países del Sur o países en desarrollo sobre la economía internacional, como la cooperación internacional y la asistencia a los mismos, entre otras, con el objetivo de alcanzar un desarrollo equitativo en los pueblos del mundo²³. Sin embargo, todo quedó en un papel mojado y la cooperación continuó siendo estatal y vertical (donante-receptor) y, su visión de la misma, condicionada a lo establecido por el donante.

Para afrontar esta década marcada por la deuda externa, así como por las duras políticas de ajuste adoptadas que pondrán en entredicho la ayuda al desarrollo²⁴, también la Organización de Naciones Unidas dio un paso hacia delante. La Asamblea General aprobó en 1986 la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*²⁵, cuyo Preámbulo, en el párrafo segundo, señala que:

«el desarrollo es un proceso global, económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de la participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan».

²² *Declaración sobre el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional y Programa de acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional* contenidas, respectivamente, en las Resoluciones 3201 y 3202 de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobadas el 1 de mayo de 1974.

²³ Sin embargo, «la estrategia del NOEI presentaba un hecho ciertamente paradójico: por un lado, los países de la periferia buscaban la autonomía del centro, pero al mismo tiempo necesitaban la tecnología y el dinero de los países del centro» (NAÏR, S., «Nouvel ordre international et droit au développement», MARÍÑO, F. y FERNÁNDEZ LIESA, C. (eds.), *El Desarrollo y la Cooperación Internacional*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1997, p. 57).

²⁴ Como señala UNICEF, los diversos organismos financieros llevaron a cabo una reducción de la inversión en políticas de gasto en el ámbito social que dio lugar a una limitación de la cooperación internacional, lo que supuso un incremento de la desnutrición, de la mortalidad infantil y de la pobreza, con unos efectos devastadores (*Ajuste con rostro humano, Estado mundial de la infancia. 1987*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), p. 87, disponible en <https://www.unicef.org/spanish/sowc/archive/SPANISH/Estado%20Mundial%20de%20la%20Infancia%201987.pdf>).

²⁵ *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Resolución 41/28 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 4 de diciembre de 1986, disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>.

En su artículo 1 señala, además, que:

«El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él»²⁶.

El ser humano se convierte así en el centro de la cooperación internacional a través de una nueva herramienta: el desarrollo, del que debían ser partícipes y beneficiarios todos los seres humanos. Y los Estados están, por tanto, obligados a garantizar el derecho al desarrollo cooperando mutuamente en la eliminación de los diversos obstáculos que puedan surgir²⁷.

2.2 *Del fin de la Guerra Fría a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*

A finales de siglo XX y principios del siglo XXI, en plena globalización, se hacen aún más patentes las desigualdades entre los Estados. Además, junto a éstos, aparecen ahora nuevos actores en la cooperación internacional para el desarrollo: la sociedad civil y las potencias emergentes. La cooperación al desarrollo comienza a desvincularse de los modelos políticos y se ve influen-

²⁶ Estamos ante «un derecho humano, multidimensional de realización progresiva» (BONI ARISTIZÁBAL, A., *op. cit.*, p. 31) y es que, de acuerdo con Carlos FERNÁNDEZ LIESA, «la noción de desarrollo sostenible aparece vinculada más a la idea de proceso de la Comunidad internacional que de derechos humanos. Incluso supera el binomio derecho/obligación tradicional. El desarrollo sostenible se podría definir como un concepto puente –como ha indicado el Secretario General de Naciones Unidas– cuyo objetivo es unir no sólo los tres aspectos –desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente– sino también a los países desarrollados y en desarrollo, los gobiernos, las empresas, la sociedad civil, los conocimientos científicos y las políticas públicas, las generaciones presentes y venideras (...). El objeto fundamental del desarrollo sostenible es que estos tres pilares sean una meta única y se vaya avanzando en el cumplimiento de los compromisos que lo permitan» («Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho internacional», *Tiempo de Paz*, núm. 132, 2019, pp. 13-22, p. 15).

²⁷ «Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos», art. 3 de la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Resolución 41/28 de 1986.

ciada por el concepto de *desarrollo humano*²⁸, hasta el punto de que el PNUD emite su primer informe denominado *Desarrollo Humano*²⁹ en 1990. Éste está centrado no sólo en el crecimiento económico, pues se entiende que la distribución de la riqueza es desigual y no puede ser un indicador del desarrollo, sino que incluye también otros factores como son el medio ambiente, la infancia, la salud, los derechos humanos o la educación. Esta visión más global de la cooperación al desarrollo se irá viendo paulatinamente en la celebración de las diversas conferencias que llevará acabo Naciones Unidas y así, durante los primeros años del siglo XXI, el PNUD continuará recogiendo en sus informes la preocupación sobre diversos sectores pero, principalmente, por la lucha contra la pobreza³⁰.

La *Declaración del Milenio*³¹, aprobada durante la Cumbre del Milenio del 2000, fue adoptada por 189 países, siendo la primera vez que los Estados apostaban por alcanzar una serie de metas y retos a través de la cooperación internacional en la búsqueda de objetivos globales, señalando, en relación al *Desarrollo y la pobreza*:

«No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad»³².

²⁸ «Esta aportación es especialmente relevante por dos motivos: por un lado, sitúa al ser humano como centro del proceso de desarrollo y no como medio para el logro de otros objetivos como puede ser el crecimiento económico y, por otro, el desarrollo pasa a ser algo referente a las personas y no a los países» (BONI ARISTIZÁBAL, A., *op. cit.*, pp. 33-34).

²⁹ *Desarrollo humano*, Informe del PNUD de 1990, disponible en <http://desarrollohumano.org/wp-content/uploads/2016/04/HDR-1990.pdf>.

³⁰ Sobre el fin de la pobreza puede consultarse DÍAZ BARRADO C. M. y JIMÉNEZ GARCÍA, F., «El fin de la pobreza ¿un objetivo realizable?», FERNANDEZ LIESA, C. R. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.), *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Aranzadi, 2017, pp. 89-124.

³¹ *Declaración del Milenio*, aprobada por la AG de Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2*, disponible en <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

³² *Declaración 55/2 del Milenio*, párr. 11, p. 4. En cuanto a su naturaleza, debemos señalar que «la «Declaración del Milenio» como fuente material, va más allá de ser una raíz para celebrar un tratado, porque reconoce y aplica una serie de medidas afines con los principios y propósitos de la Carta de la ONU (...) el texto propone algunas normas que ya son vinculantes jurídicamente (...) entre ellas las derivadas de algunos tratados vigentes sobre derechos humanos» (RAMÍREZ BULLA, G., «La Declaración del Milenio. Naturaleza, principio y valores», *OASIS*, núm. 15, 2010, p. 287).

La *Declaración del Milenio* incluyó ocho objetivos que contenían metas claras con la finalidad de alcanzar el desarrollo humano, los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), precursores de sus sucesores, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como veremos a continuación. El esquema de establecer objetivos y metas permitía analizar el avance y la consecución, o no, de los mismos en sus tres ámbitos de actuación: el económico, el medioambiental y el social³³, si bien el gran objetivo era la erradicación de la pobreza.

Un año más tarde, los atentados terroristas de 2001 en Estados Unidos captaron toda la atención de la Comunidad internacional y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su Resolución 1373³⁴, calificó al terrorismo como una amenaza global a la paz y a la seguridad internacionales, centrándose en la seguridad y dejando en un segundo plano a la cooperación al desarrollo, pese a ser más necesario que nunca ante las consecuencias a que dio lugar el terrorismo, fundamentalmente, los desplazamientos de personas.

Los retos que continuaba teniendo por delante la cooperación al desarrollo eran los mismos: la eficacia de la ayuda, las condiciones por parte de los donantes y la aparición de nuevos actores, que aumentaban las formas y las iniciativas de cooperación al desarrollo y, por tanto, dificultaban su coordinación y adaptación de la ayuda a los ODM. El Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de la OCDE se reunió en París y aprobó la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* de 2005³⁵, con el objetivo de me-

³³ Los ocho ODM contenidos en la *Declaración del Milenio*, cuyo límite temporal para su realización se estableció en 2015, son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar el sustento del medioambiente; y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos ODM son importantes por dos motivos. «Primero, por tener una apuesta para avanzar decididamente en torno a resultados concretos en la lucha contra la pobreza estructural (...) El segundo, por haber logrado un acuerdo alrededor del cual un número importante de actores de la cooperación nacional y del desarrollo –para ese momento, principalmente los Estados y las organizaciones multilaterales– convinieran de manera unísona y marcharan hacia la consecución de los mismos objetivos» (MARÍN ARANGUREN, E. M. y LOZANO HERRERA, J. C., «La agenda post 2015: desafío de resiliencia que reorienta la cooperación global», *OASIS*, núm. 18, pp. 149-186, pp. 152-153).

³⁴ Resolución 1373 (2001), aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 28 de septiembre de 2001, S/RES/1373(2001), disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/46/PDF/N0155746.pdf?OpenElement>.

³⁵ La *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*, adoptada en el II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, de 2 de marzo de 2005, disponible en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.

jorar no sólo la calidad de la ayuda sino también su impacto en el desarrollo, estableciendo medidas específicas para implementarla, así como un sistema de seguimiento que permitiera examinar el progreso en el que, tanto donantes como receptores, se vigilaran recíprocamente para alcanzar sus compromisos. Sin embargo, la ayuda al desarrollo aún se veía limitada a las relaciones entre Estados y las reuniones del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda continuaron celebrándose³⁶ con el objetivo de fortalecer la *eficacia* de la ayuda al desarrollo vinculando, como no puede ser de otra manera, el desarrollo al establecimiento de la paz, la seguridad y los derechos humanos pues, como señaló el que fuera Secretario General de Naciones Unidas en su informe de 2005, Kofi ANNAN, «no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos»³⁷.

Sin embargo, el cumplimiento de los ODM no obtuvo un resultado positivo, tal y como se analizó en 2010 en la Cumbre del Milenio+10³⁸, a pesar de que éstos fueron la mayor apuesta que se había hecho hasta el momento en materia de cooperación al desarrollo de forma conjunta y, como señaló el

³⁶ En Accra (Ghana) en 2008 (tanto la reunión de París como la de Accra, vincularán la cooperación al desarrollo con la seguridad y las migraciones, reformando la gestión del sistema con el objetivo de incrementar su eficacia); en Busan (Corea) en 2011 (la *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*, adoptada durante el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, el 1 de diciembre de 2011, disponible en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>, ampliará el elenco de actores protagonistas a la sociedad civil y a gobiernos locales dando lugar a nuevas formas de cooperación (Sur-Sur y Multilateral), que veremos más adelante); o, más recientemente, en México en 2014, en Nairobi en 2016 o en Nueva York en 2019.

³⁷ *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos*, Informe del SG de Naciones Unidas, de 21 de marzo de 2005, A/59/2005, punto 17, disponible en <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/statement.html>.

³⁸ Si bien «hacia 2010 se habría logrado alcanzar la principal de las metas de los ODM –la reducción a la mitad de la tasa de pobreza extrema de 1990–, y había avances en las referidas a mortalidad y escolarización infantil, servicio de la duda externa, vacunación contra el sarampión y prevención del paludismo (...) en términos globales también hubo flagrantes incumplimientos en cuanto a la precariedad laboral, mortalidad materna, infraviviendas y emisiones de dióxido de carbono, con progresos desiguales entre las distintas regiones del mundo en desarrollo, y aún más al interior de los países» (SANAHUJA, J. A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S., «Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», *Política y Sociedad*, núm. 54, 2017, pp. 533-555, p. 534).

ARANGUREN, E. M. Y LOZANO HERRERA, J. C., *op. cit.*, pp. 160-161. En este sentido, P. NANDA, al señalar que los ODM no obtuvieron el éxito esperado, aunque su resultado sí muestra un progreso notable («The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals», *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 44, 2015-2016, p. 395, disponible en <https://digitalcommons.du.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1043&context=djilp>).

Secretario General de las Naciones Unidas, Ban KI-MOON, «a pesar de los notables logros, soy profundamente consciente de que las desigualdades persisten y que el progreso ha sido desigual»³⁹.

Todo ello propició una serie de críticas hacia los ODM que, junto a la aparición de nuevos actores (fundamentalmente procedentes de la sociedad civil, como veremos a continuación) y la creciente importancia del cambio climático y sus consecuencias devastadoras, así como la progresiva globalización económica, cada vez más puesta en entre dicho, dieron lugar a una reestructuración y al surgimiento de nuevos objetivos⁴⁰.

En concreto, el 25 de septiembre de 2015, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas adoptaron la declaración *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*⁴¹, con diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas.

³⁹ *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Naciones Unidas, Nueva York, 2015, p. 3, disponible en https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/UNDP_MDG_Report_2015.pdf.

⁴⁰ MARÍN ARANGUREN, E. M. y LOZANO HERRERA, J. C., *op. cit.*, pp. 160-161.

⁴¹ Los diecisiete ODS, acompañados de 169 metas para su consecución son: 1. El fin de la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. 10. Reducir la desigualdad en y entre los países. 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica. 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la AG el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>. Sobre los mismos, véase FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.), *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Aranzadi, 2017, pp. 309-331.

3. EL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL NUEVO MODELO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Desde hace treinta años, el desarrollo sostenible ha sido un objetivo de la Comunidad internacional. Así el *Informe Bruntland* de 1987 señalaba:

«Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, osea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias»⁴².

Un *enfoque intergeneracional* que fue más tarde complementado por el enfoque medioambiental, con la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, y por el enfoque social, con la cumbre de Johannesburgo de desarrollo sostenible de 2002. El triple desafío⁴³.

El desarrollo sostenible ha ido *crystalizando lentamente*, desde un punto de vista normativo, en el Derecho internacional, desde aquella lejana Comisión Bruntland a la actual Agenda 2030, siendo ésta el texto más ambicioso donde ha sido recogido⁴⁴. En la actualidad el debate se centra en su naturaleza⁴⁵.

⁴² Y continúa: «El concepto de desarrollo duradero implica límites –no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas–. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza es no sólo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor», *Nuestro futuro común*, Informe de la Comisión Mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo, Resolución de la AG, de 4 de agosto de 1987, A/42/427 (Comisión Bruntland), párr. 23, p. 27, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/70/PDF/N8718470.pdf?OpenElement>.

⁴³ FERNÁNDEZ LIESA, C. R., «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho internacional», *Tiempo de Paz*, núm. 132, 2019, pp. 13-22, p. 14.

⁴⁴ MESSENGER, G., «Desarrollo sostenible y Agenda 2030. El rol del Derecho internacional dentro del desarrollo sostenible y la Agenda 2030», *REDI*, vol. 69, núm. 1, 2017, pp. 271-278, p. 272.

⁴⁵ Algunos autores sostienen que se encuentra en proceso de conformación de un nuevo principio estructural del ordenamiento jurídico internacional, señalando que «la proclamación de los ODS y la implementación de la Agenda 2030 deberían ser suficientes para que se asista a la confirmación del desarrollo sostenible como un principio esencial»; ahora bien, la conexión estrecha con ciertos principios ya consagrados, como el principio de la cooperación internacional, retrasan su conformación como un principio autónomo (DÍAZ BARRADO, C. M., «Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas», *AEDI*, vol. 32, 2016, pp. 9-48, pp. 12 y 25).

En cuanto a su contenido, el desarrollo sostenible a alcanzar debe, necesariamente, integrar el crecimiento económico sostenido, el bienestar social y la protección del medio ambiente; metas cuya consecución sólo se entienden a través de la cooperación internacional. Y así, en su Resolución 66/288, la Asamblea General reafirma su compromiso de

«fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a los persistentes problemas relacionados con el desarrollo sostenible para todos, en particular en los países en desarrollo. A este respecto, reafirmamos la necesidad de lograr la estabilidad económica, el crecimiento económico sostenido, la promoción de la equidad social y la protección del medio ambiente, aumentando al mismo tiempo la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades para todos, así como la protección, la supervivencia y el desarrollo de los niños hasta que hagan realidad todo su potencial, en particular mediante la educación»⁴⁶.

Ahora bien, a pesar de no ser compartido por la totalidad de la doctrina⁴⁷, el avance de la cooperación al desarrollo continúa y son varias las condiciones que, de acuerdo con Homi KHARAS y Andrew ROGERSON, influirán en la evolución futura: en primer lugar, el incremento de la concentración de la pobreza en los Estados frágiles, con la correspondiente ralentización de la reducción de la pobreza mundial; en segundo lugar, el aumento repentino de refugiados provenientes de conflictos, y de los migrantes en general, y su

⁴⁶ *El futuro que queremos*, Resolución 66/288, aprobada por la Asamblea General, el 27 de julio de 2012, A/Res/66/288, párr. 11, p. 3, disponible en https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.

⁴⁷ Jorge Viñuales señala su escepticismo respecto del éxito del *desarrollo sostenible* como paradigma de la cooperación y regulación jurídica internacional eficaz para la protección del medio ambiente. «En su opinión, la concreción normativa inherente al propio concepto –una de sus principales virtudes a la hora de favorecer grandes acuerdos Norte-Sur (e, incluso, Sur-Sur)– ha constituido a la vez su principal talón de Aquiles. Más allá de aunar las voluntades de los protagonistas de las principales tensiones interestatales en el contexto de la protección global del medio ambiente en torno a grandes formulaciones de principio, hasta la fecha la comunidad internacional ha sido incapaz de fraguar compromisos concretos para articular respuestas normativas eficaces para promover soluciones que modulen el objetivo del desarrollo económico en función de la justicia social y la protección de los recursos medioambientales en situaciones específicas» (VIÑUALES, J. E., «The Rise and Fall of Sustainable Development», *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 22, 2013, núm. 1, pp. 3-13, citado por CARDESA-SALZMANN, A. y PIGRAU SOLÉ, A., «La Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental», *REDI*, vol. 69, 2017, pp. 279-285, p. 284).

impacto duradero tanto en la ayuda al desarrollo como en el apoyo público; en tercer lugar, el cambiante papel de la comunidad empresarial como actor específico; en cuarto lugar, la actividad continuada en el cambio climático, mientras que se discute sobre la reducción de la ayuda; y, por último, el «gran empuje» de China hacia el desarrollo, que ha inyectado una dimensión geopolítica a la ayuda⁴⁸.

3.1. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992⁴⁹ se aprobó la *Agenda 21*, en la que se insiste en que la cooperación internacional es el único medio para lograr los objetivos que contiene, instándose a los Estados a que realicen esfuerzos para conseguir el desarrollo sostenible de los Estados en vías de desarrollo. Los temas contenidos en la *Agenda 21* (agua y sanidad, energía, pobreza, salud, educación, comercio o tecnología) y, en concreto, el desarrollo sostenible, fueron tratados más tarde en profundidad en la cumbre celebrada en Johannesburgo⁵⁰ (Sudáfrica) en 2002. Sin embargo, fue en la Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas⁵¹, celebrada en Río de Janeiro (Brasil), más conocida como Río +20, en 2012, cuando se trataron en profundidad los tres objetivos primordiales para el desarrollo sostenible: el progreso institucional del desarrollo, la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente. Tres años más tarde y durante el 70º aniversario de la Organización de las Naciones Unidas, la Asamblea General, conocedora de la importancia y la necesidad de la coo-

⁴⁸ «The ever-increasing concentration of poverty in fragile states, with a corresponding slowdown in global poverty reduction; the surge of refugees from conflict, and of migrants generally, and its lasting impact on both development assistance and the public support for it; the changed role of the business community from an ad hoc player; the continued activity on climate change, but the arguable reduction in the use of aid; and finally, China's 'big push' on development, which has injected a geopolitical dimension into aid» (KHARAS, H. y ROGERSON, A., «Global development trends and challenges: horizon 2025 revisited», *ODI*, October 2017, pp. 11-12, disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11873.pdf>).

⁴⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), más conocida como *Cumbre para la tierra*, fue celebrado en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992.

⁵⁰ Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

⁵¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo sostenible, celebrada en Río de Janeiro, del 20 al 22 de junio de 2012.

peración y atendiendo a la heterogeneidad actual de la sociedad internacional en la que vivimos, así como a los diversos *desafíos* que ésta afronta, adoptó la resolución *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*⁵². Tras los ODM, con una duración de 15 años, la nueva Agenda de Naciones Unidas, con igual duración que la anterior, planteaba ahora diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), divididos en 169 metas y evaluables gracias al establecimiento de 232 indicadores específicos, que deberán ser realizados por los Estados, organizaciones internacionales y, en general, todos los actores de la cooperación al desarrollo sostenible para su consecución⁵³.

«La formulación, en septiembre de 2015, de los ODS es, por lo tanto, el resultado de un proceso histórico en el que no sólo se indican metas concretas que se deben alcanzar y se van incorporando nuevos objetivos, sino que, también, se van sumando las perspectivas que definen la noción de desarrollo sostenible. Esta noción se va enriqueciendo, adquiriendo nuevas visiones y fortaleciendo las existentes»⁵⁴.

Los ODS, como hemos señalado, están basados en los ODM, que son sus precursores, pero los han reemplazado y han establecido nuevos objetivos como la innovación, la desigualdad económica, el consumo sostenible, la paz y la justicia o la lucha contra el cambio climático⁵⁵. Así, existen diferencias entre los ODM de 2000 y los ODS de 2015. La primera es que, mientras que aquéllos se aplicaban sólo a los países en desarrollo, los ODS deben tener una aplicación universal⁵⁶. La segunda diferencia es la incorporación del cambio climático y la

⁵² *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución de la AG de Naciones Unidas, de 15 de octubre de 2015 (A/RES/70/1).

⁵³ «Un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo» en *17 objetivos para las personas y para el planeta*, Naciones Unidas, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.

⁵⁴ DÍAZ BARRADO, C. M., *op. cit.*, p. 16.

⁵⁵ Objetivos éstos que «se enmarcan en diversos campos del Derecho internacional: Derecho medioambiental, Derecho internacional económico y la protección internacional de derechos humanos» (MESSENGER, G., *op. cit.*, p. 272).

⁵⁶ «Plantear unos objetivos globales comunes ha sido un avance en términos de planeación y sincronización que le dan un horizonte al sistema de cooperación internacional para afrontar los grandes problemas de comienzos del siglo XXI: el desarrollo sostenible y la desigualdad. Más que ponerle un apellido al desarrollo, se trata de un cambio de paradigma que empieza a tomar fuerza social, política y económica», MARÍN ARANGUREN, E. M. y LOZANO HERRERA, J. C., *op. cit.*, p. 170. En el mismo sentido, Carlos, R. FERNÁNDEZ LIESA: «También supone una novedad que se pase de una aproximación norte sur a otra que afecta a todos los países, pues todos

protección del medio ambiente en los ODS. Por último, mientras que los ODM se centraron en el resultado, los ODS se centran más en los condicionantes necesarios para alcanzar el resultado, existiendo una mayor posibilidad real de llegar al resultado final y entrelazarlo, al mismo tiempo, con otros resultados, pues los objetivos están *interrelacionados* entre sí⁵⁷, de forma que

«cada uno de los ODS resume el estado de la cuestión en la materia pero el conjunto de ellos expresa el significado que el desarrollo sostenible debe tener en el orden internacional. Por esto, los ODS suponen una sobresaliente aportación al concepto de desarrollo sostenible y, sobre todo, prestan una visión de la realidad internacional que debe traducirse necesariamente en términos políticos y jurídicos»⁵⁸.

No obstante, es importante señalar que, en cuanto a su cumplimiento, si bien la cooperación internacional es clave para alcanzar los diecisiete ODS que propone la *Agenda 2030*, no olvidemos que se trata de un instrumento político que ofrece opciones políticas y que, por tanto, sus resultados estarán a merced de la voluntad de los Estados, política y financieramente⁵⁹. En este sentido, el *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*⁶⁰ de 2019 señala cómo la evolución en la consecución no es aún constante ni general y, actualmente, la pandemia causada por el COVID-19 que golpea al mundo no nos permite augurar mejores resultados para los próximos años⁶¹.

están obligados por los ODS, a diferencia de lo que ocurría con los ODM (...), que tenía la lógica países desarrollados/países en desarrollo» (*op. cit.*, p. 15). Opinión no compartida por el Banco Interamericano de Desarrollo: «el logro de los ODM (era) un desafío, no sólo para los países en desarrollo, sino también para los países desarrollados y la comunidad internacional en general, ya que, por primera vez, se tomaron compromisos para proporcionar medios para apoyar su implementación y realización», *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: retos, acciones y compromisos*, Washington, D.C., 2004, p. 8.

⁵⁷ «Los objetivos están interrelacionados; con frecuencia la clave del éxito de uno involucrará las cuestiones más frecuentemente vinculadas con otro» (PALACIÁN DE INZA, B., «¿Qué son los ODS?», *IEEE*, núm. 13, 2019, pp. 1-13, p. 4). En el mismo sentido, MARÍN ARANGUREN, E. M. y LOZANO HERRERA, J. C., *op. cit.*, pp. 159-160.

⁵⁸ De ahí que Cástor M. DÍAZ BARRADO concluya que «los ODS son, por ello, un paso más en el camino que conduce a la afirmación del desarrollo sostenible como principio no sólo político sino, también, con efectos jurídicos» (*op. cit.*, p. 12).

⁵⁹ MARÍN ARANGUREN, E. M. y LOZANO HERRERA, J. C., *op. cit.*, p. 150.

⁶⁰ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2019*, Naciones Unidas, disponible en https://unsats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf.

⁶¹ El COVID-19 ha establecido un nuevo contexto en relación a los ODS e impacta de forma directa en algunos de ellos (ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico, ODS 10

No obstante, el actual Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, hizo un llamamiento a todos los sectores de la sociedad a favor de una década de acción (2020-2030) en tres niveles: en primer lugar, a nivel mundial (*global action*), garantizando así un mayor liderazgo, más recursos y soluciones más inteligentes con respecto a los ODS; en segundo lugar, a nivel local (*local action*), que incluyan las transiciones necesarias en las políticas, los presupuestos, las instituciones y los marcos reguladores de los gobiernos, las ciudades y las autoridades locales; en tercer y último lugar, las acciones por parte de las personas (*people action*), incluida la juventud, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, los sindicatos, los círculos académicos y otras partes interesadas, para generar un movimiento imparable que impulse las transformaciones necesarias⁶². Con el objetivo de alcanzar los ODS, la AG en su Resolución 67/290, decide que

«el foro político de alto nivel, de conformidad con su carácter intergubernamental y universal, proporcione liderazgo político, orientación y recomendaciones para el desarrollo sostenible, realice el seguimiento y examen del progreso en el cumplimiento de los compromisos en materia de desarrollo sostenible, mejore la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible de manera holística e intersectorial en todos los niveles y tenga un programa bien delimitado, dinámico y orientado a la acción que tome debidamente en cuenta los problemas nuevos y en ciernes relacionados con el desarrollo sostenible»⁶³.

Reducción de las desigualdades, ODS 13 Acción por el clima, ODS 5 Igualdad de género y empoderamiento de la mujer y ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos de la Agenda 2030) y de forma transversal en otros (ODS 5 Igualdad de género y empoderamiento de la mujer y ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos de la Agenda 2030). La *Agenda 2030* juega un papel fundamental en la recuperación de la crisis sanitaria a la que asistimos. «Una agenda que trabaja por la acción colectiva en la búsqueda de un mundo más justo, próspero y sostenible, bajo el lema no dejar a nadie atrás y una agenda que busca el crecimiento económico, social y medioambiental. La Agenda 2030 es un marco en el que podemos trabajar los aspectos sociales de la competitividad al servicio del bienestar» (OLEAGA, M.; LORENZ, U. y RODRÍGUEZ, A., «Los ODS: clave para la recuperación de la COVID-19», *Cuadernos Orkestra*, núm. 75, 2020, pp. 1-31, p. 4).

⁶² *Remarks to High-Level Political Forum on Sustainable Development*, Discurso del Secretario General de Naciones Unidas, de 24 septiembre 2019, disponible en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-24/remarks-high-level-political-sustainable-development-forum>.

⁶³ *Formato y aspectos organizativos del Foro Político de Alto Nivel sobre el desarrollo sostenible*, resolución 67/290, aprobada por la Asamblea General, el 9 de julio de 2013, A/Re/67/290, p. 3, disponible en https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/290&Lang=S.

Así, en la consecución de los ODS, el Foro Político de Alto Nivel o *High-Level Political Forum* es «una plataforma estratégica internacional para el seguimiento y la evaluación de la Agenda 2030» que lidera políticamente los ODS, orienta el camino hacia su consecución mediante las diversas experiencias y publica recomendaciones que fortalecen «la implementación, el seguimiento y la revisión de estos objetivos» a través de la rendición de cuentas, el intercambio de mejores prácticas y el apoyo a la cooperación internacional⁶⁴. De acuerdo con sus resoluciones 66/288 y 67/290, la Asamblea General ha asignado al Foro Político de Alto Nivel una serie de objetivos⁶⁵, atendiendo a

⁶⁴ El Foro Político de Alto Nivel, auspiciado por la Asamblea General y que sustituyó a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, mantuvo su primera reunión el 24 de septiembre de 2013 con el tema «Construir el futuro que queremos de Río+20 a la agenda para el desarrollo después de 2015» y planteó tres objetivos fundamentales que se refuerzan entre sí: ayudar a los pobres a superar la pobreza, lograr el desarrollo humano universal y legar un planeta sano a las generaciones futuras (*Resumen de la primera reunión del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, de 13 de noviembre de 2013, doc. A/68/588, p. 2, disponible en <https://undocs.org/es/A/68/588>). El Foro Político de Alto Nivel se reúne cada año bajo los auspicios del Consejo Económico y Social y, cada cuatro años, a niveles de Jefes de Estado y de Gobierno, bajo la Asamblea General. La última reunión, celebrada del 7 al 16 de julio de 2020, como tema la «Acción acelerada y vías transformadoras: darse cuenta de la década de acción y entrega para el desarrollo sostenible», debatiendo también sobre el impacto que la pandemia causada por el COVID-19 tiene, y tendrá, sobre los ODS. No obstante, otros retos que han impactado directamente también en la consecución de los ODS en los últimos 5 años han sido el terrorismo, la inestabilidad política o las catástrofes naturales («Los desafíos de la Agenda 2030: educación y ciudadanía global», *Comillas Journal of International Relations*, núm. 191, 2020, pp. 4-7, p. 4).

⁶⁵ Los objetivos asignados por la Asamblea General al Foro Político de Alto Nivel son: a) provide political leadership, guidance and recommendations for sustainable development; b) enhance integration of the three dimensions of sustainable development in a holistic and cross-sectoral manner at all levels; c) provide a dynamic platform for regular dialogue and for stocktaking and agenda-setting to advance sustainable development; d) have a focused, dynamic and action-oriented agenda, ensuring the appropriate consideration of new and emerging sustainable development challenges; e) follow up and review progress in the implementation of sustainable development commitments contained in Agenda 21, the Johannesburg Plan of Implementation, the Barbados Programme of Action, the Mauritius Strategy and The Future We Want and, as appropriate, relevant outcomes of other United Nations summits and conferences, including the outcome of the Fourth United Conference on the Least Developed Countries as well as their respective means of implementation; f) encourage high-level system-wide participation of United Nations agencies, funds and programmes and invite to participate, as appropriate, other relevant multilateral financial and trade institutions and treaty bodies, within their respective mandates and in accordance with United Nations rules and provisions; g) improve cooperation and coordination within the United Nations system on sustainable development programmes and policies; h) promote transparency and implementation by further enhancing the consultative role and participation of major groups and other relevant stakeholders at the international level in order to better make use of their expertise, while retaining the intergovernmental nature of discussions; i) promote the sharing of best practices and experiences relating to the imple-

su carácter intergubernamental, entre los que destaca «mejorar la cooperación y la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas en materia de programas y políticas de desarrollo sostenible».

Por otro lado, con la finalidad de monitorear el cumplimiento de los ODS, la Asamblea General decidió en 2016 que se realizarían *exámenes periódicos* de carácter voluntario a los Estados para conocer el seguimiento y el cumplimiento de los compromisos y objetivos adquiridos en relación a los ODS, alentando la Asamblea General a todos los Estados y entidades de Naciones Unidas a la presentación de informes⁶⁶.

Los ODS constituyen los nuevos pilares de la agenda de la cooperación al desarrollo durante el periodo comprendido entre 2015 y 2030 y la última evolución que presenta el principio de cooperación internacional: la transformación del derecho al desarrollo a un derecho al desarrollo *sostenible*.

3.2. *Nuevas formas de cooperación internacional*

Hemos visto cómo, tras la Segunda Guerra Mundial, asistíamos al nacimiento de la que hemos llamado *cooperación internacional clásica* o cooperación vertical, aquella que se producía entre donantes y receptores, países del Norte y países del Sur, países desarrollados y países en desarrollo o países ricos y países pobres. En la cooperación internacional clásica, la ayuda es bilateral (un derecho), pudiendo operar, fundamentalmente, de dos formas:

- La primera de ellas, cooperación de *Gobierno a Gobierno*, especialmente respecto de los pueblos coloniales y cuyas razones podían ser geopo-

mentation of sustainable development and, on a voluntary basis, facilitate sharing of experiences, including successes, challenges and lessons learned; j) strengthen the science-policy interface through review of documentation, bringing together dispersed information and assessments, including in the form of a global sustainable development report, building on existing assessments; k) enhance evidence-based decision-making at all levels and contribute to strengthening ongoing capacity-building for data collection and analysis in developing countries; and l) promote system-wide coherence and coordination of sustainable development policies (disponibles en <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/>).

⁶⁶ En 2020, 47 Estados decidieron someterse al examen periódico: once europeos (entre los que no se encuentra España), once asiáticos, dieciséis africanos y nueve latinoamericanos y caribeños, disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>. Los informes deberán presentarse de acuerdo con el *Manual para la preparación de exámenes nacionales voluntarios* de 2020, disponible en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25827Handbook_2020_SP.pdf.

líticas, neocoloniales o con la finalidad de vincularla a su comercio exterior, convirtiendo a la cooperación internacional, como ya se ha señalado, en otra herramienta de la política exterior;

- La segunda forma es la cooperación *multilateral*. La cooperación se lleva a cabo entre organismos internacionales financieros, como el Fondo Monetario Internacional o el Grupo del Banco Mundial, y no financieros, como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE⁶⁷.

Sin embargo, tras el fin de la Guerra Fría y hasta nuestros días, con los nuevos retos que supone la consecución de los ODS, asistimos a un nuevo modelo de cooperación internacional: una *cooperación internacional contemporánea* o cooperación horizontal, por contraposición a aquella clásica, que incorpora nuevos criterios en la cooperación (como el Índice de Desarrollo Humano⁶⁸), ha modificado las herramientas clásicas a través de las cuales se ejercía la cooperación⁶⁹, ha propiciado la aparición de nuevos actores y ha dado lugar a nuevas formas de cooperación con el objetivo de aumentar la eficacia y la eficiencia de la cooperación.

⁶⁷ SOTILLO LORENZO, J. A., *op. cit.*, p. 97.

⁶⁸ «El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se creó para hacer hincapié en que la ampliación de las oportunidades de las personas debería ser el criterio más importante para evaluar los resultados en materia de desarrollo. El crecimiento económico es un medio que contribuye a ese proceso, pero no es un objetivo en sí mismo. El IDH mide el progreso conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, acceso a la educación y nivel de vida digno», *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 2016, p. 3, disponible en <http://www.pensamientocritico.org/primer-epoca/infdes0417.pdf>. Sin embargo, los criterios establecidos en la actualidad continúan basados fundamentalmente en el crecimiento económico de los Estados. «Un creciente consenso entre académicos, profesionales y comunidades políticas revela que la clasificación de los países según su renta per cápita no es adecuada para medir el bienestar o la sostenibilidad. Además, no se ajusta a la finalidad de ‘no dejar a nadie atrás’ de la era de los objetivos de desarrollo sostenible» («Revisando la Ayuda Oficial al Desarrollo», *Secretaría General Iberoamericana*, de 16 de junio de 2016, disponible en <https://www.segib.org/revisando-la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-la-era-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>).

⁶⁹ «La CID [cooperación internacional para el desarrollo] se materializa en acciones concretas a través de sus modalidades de instrumentación entre las que destacan la cooperación técnica, la científica, la tecnológica, la cultural, la económica, la deportiva y la asistencia humanitaria», en ningún caso sustitutiva de «las responsabilidades y capacidades nacionales del país beneficiario». La cooperación debe ser temporal (PRADO LALLANDE, J. P., *op. cit.*, pp. 24 y 34-35).

Por cuanto respecta a la aparición de nuevos actores, con el ánimo de eliminar el esquema clásico existente «donante-receptor», entre los nuevos actores⁷⁰, estatales y no estatales, destaca (sin ánimo de ser exhaustivos) la inclusión de ministros y principales representantes de países en desarrollo y desarrollados; instituciones multilaterales, regionales y bilaterales de desarrollo y financieras; parlamentos, autoridades locales y regionales, denominado por algún autor *hibridismo institucional*⁷¹; pero también los *movimientos sociales*, entre los que incluimos el aumento de la participación de la sociedad civil y, particularmente, a las redes académicas⁷²; el *sector privado*, entidades privadas, fundaciones y sindicatos; y las ciudades, cuya función en la cooperación descentralizada es fundamental⁷³. Todos ellos han permitido estar más cerca de las necesidades sociales y disminuir el protagonismo estatal. Asistimos así al ascenso de aquellos tres niveles tan necesarios que ponía de manifiesto el Secretario General, António Guterres, en su discurso de 2019 (*global action, local action y people action*)⁷⁴.

Junto a la aparición de diversos actores en la cooperación internacional contemporánea, el multilateralismo reforzado y el aumento del protagonismo del Sistema de Naciones Unidas han aparecido también nuevas formas

⁷⁰ Estos nuevos actores, «países de desarrollo medio y organizaciones de la sociedad civil, donde el juego es más abierto, hay más interacción, mayor transparencia e integración temática (...). El «ingreso» de «nuevos actores» es relevante precisamente porque deja de ver el desarrollo de manera lineal y posibilita soluciones con mayor flexibilidad y con las lógicas de quienes padecen los problemas y entienden mejor las soluciones» (MARÍN ARANGUREN, E. M. y LOZANO HERRERA, J. C., *op. cit.*, pp. 150-151).

⁷¹ EVANS, P., *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, ILSA, Colombia, 2007, p. 168, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130823031746/Eclvs11-02.pdf>.

⁷² «Estado y sociedad civil parecen comprender la necesidad de establecer esquemas menos polarizados, donde el diálogo y el trabajo mancomunado es requerido para mejorar los resultados» (MARÍN ARANGUREN, E. M. y LOZANO HERRERA, J. C., *op. cit.*, p. 167) la misma idea que subyace en la transición de la ayuda al desarrollo a la cooperación al desarrollo.

⁷³ Las ciudades aparecen contempladas en el ODS número 11. «Ese papel relevante se configura en torno a la Nueva Agenda Urbana, que planea ciudades para todos con la vista puesta en la Agenda 2030 (...); destaca el papel de ONU-Habitat que (...) es el programa de Naciones Unidas que trabaja por un mejor futuro urbano. Su misión es promover el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental y proporcionar vivienda adecuada para todos y todas», SOTILLO LORENZO, J. A., *op. cit.*, p. 119. Sobre ciudades en los ODS puede consultarse AZCONA PASTOR, J. M., «La ciudad sostenible: el desafío en la construcción del siglo XXI», FERNANDEZ LIESA, C. R. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.), *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Aranzadi, 2017, pp. 309-331.

⁷⁴ *Remarks to High-Level Political Forum on Sustainable Development*, Discurso del SG de Naciones Unidas, de 24 September 2019.

de cooperación. Así, distinguimos en primer lugar, la cooperación multilateral (Estados que donan sus recursos a organizaciones internacionales para que sean éstas quienes los gestionen). Es el caso de la ONU o la Unión Europea, bien a través de cuotas obligatorias o aportaciones voluntarias. En segundo lugar, la cooperación bilateral entre un donante y un receptor establecida previamente en convenios, proyectos o programas de cooperación entre ambos. En tercer lugar, la cooperación descentralizada llevada a cabo por las entidades infra estatales como ayuntamientos o comunidades autónomas, capaces de prestar una mejor cooperación a la sociedad y a las personas que gestionan debido a la cercanía que mantienen. En cuarto lugar, la cooperación no gubernamental realizada, como su nombre indica, a través de ONGs que canalizan la ayuda que llega a través de fuentes propias (cuotas de sus miembros, donaciones, subvenciones públicas...). En quinto lugar, la cooperación delegada en la que diversas agencias transfieren su actividad a otra agencia denominada «donante líder». En último lugar, la cooperación Sur-Sur, pues de entre todos los nuevos actores citados, destacan especialmente los países en desarrollo: los llamados *actores del Sur*⁷⁵ y la cooperación triangular.

En este nuevo escenario ya no hay donantes y receptores sino «socios en el desarrollo» y es precisamente en el *autoreconocimiento* entre los países del Sur⁷⁶ donde surgen nuevas formas de cooperación marcadas por las transformaciones que la sociedad internacional ha vivido durante el siglo XXI: un mayor protagonismo de los Estados en desarrollo, la necesidad de abordar de forma global los retos presentes y la aparición de nuevos actores. Es en este

⁷⁵ «Aunque su génesis hay que situarla en las demandas que los nuevos países que accedían a la independencia formularon desde la década de los cincuenta del siglo XX, con un primer foco en la Conferencia de Bandung en 1955 y en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en 1964, y el Grupo de los 77, y las múltiples alianzas que se gestaron desde entonces», SOTILLO LORENZO, J. A., *op. cit.*, p. 103.

⁷⁶ La Comisión del Sur fue creada en 1987 y en el informe de su presidente, Julius K. NYERERE, señala: «El mundo está ante un reto histórico y en un momento pletórico de oportunidades, y que el Sur tiene la obligación de ayudar con su propia respuesta a asegurar que las que se den en el plano mundial también sean dignas de humanidad. La finalidad del presente informe es contribuir al éxito de esta empresa –la obligación del Sur de contribuir con sus respuestas– para que los países del Sur puedan forjar su propio destino y participar al mismo tiempo, plenamente, en el desarrollo de la humanidad y en el fortalecimiento de la seguridad de su patrimonio común: el planeta Tierra» (*Desafío para el Sur*, Comisión del Sur, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 19, disponible en https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/03/The-Challenge-to-the-South_ES.pdf).

nuevo escenario donde surgen y se establecen los principales nuevos modelos de cooperación internacional: la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.

«La cooperación Sur-Sur es un marco amplio de colaboración entre países del sur en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico que involucra a dos o más países en desarrollo y que puede tomar la forma de cooperación bilateral, regional, subregional o interregional. Los países en desarrollo comparten conocimiento, habilidades, experiencia y recursos para alcanzar sus metas de desarrollo a través de esfuerzos concertados»⁷⁷.

El *Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo* de 1978⁷⁸ ya estableció los principales objetivos de la cooperación Sur-Sur: fomentar la autosuficiencia de los países en desarrollo aumentando la capacidad creativa para encontrar soluciones a sus problemas, según sus propias aspiraciones, valores y necesidades específicas; promover y fortalecer la autosuficiencia colectiva entre los países en desarrollo a través del intercambio de experiencia y recursos técnicos y del desarrollo de sus capacidades complementarias; fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de identificar y analizar juntos sus principales problemas de desarrollo,

⁷⁷ «La reciente evolución de la cooperación Sur-Sur ha conllevado al incremento del comercio Sur-Sur, aumento de los flujos de inversión extranjera directa entre países del Sur, promoción de la integración regional, transferencia de tecnología y otras formas de intercambio», *Acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*, Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur, PNUD, disponible en <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es>. Un ejemplo de cooperación Sur-Sur lo encontramos en Colombia, Ruanda, Burundi y Etiopía. Leandro HERNÁNDEZ se pregunta qué tienen en común estos cuatro países y responde «a primera vista, nada, pero estos cuatro países están entre los principales productores de café en el mundo. Y en los últimos años han intercambiado experiencias para producir un grano de más sabor, a la vez que cuidan del medio ambiente y hacen que los cultivos sean sostenibles en el largo plazo» («La cooperación Sur-Sur, intercambio de conocimiento para el desarrollo», *Banco Mundial*, 13 de septiembre de 2017, disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/09/13/cooperacion-sur-sur-intercambio-de-conocimiento-para-el-desarrollo>). Por último, señalar que existen diversas organizaciones que se dedican a la cooperación Sur-Sur, entre las que podemos destacar la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) o el Programa para el Fortalecimiento Institucional de la Cooperación Sur-Sur.

⁷⁸ *Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo*, Resolución 33/134 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1978.

formulando las estrategias requeridas para resolverlos; aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la cooperación internacional a través de la reunión de las capacidades para mejorar la eficacia de los recursos dedicados a dicha cooperación; aumentar y mejorar las comunicaciones entre los países en desarrollo; reconocer y responder a los problemas y requisitos de los países menos adelantados, de los países en desarrollo sin litoral, a los pequeños Estados insulares en desarrollo y de los países más afectados por, a título de ejemplo, los desastres naturales y otras crisis; y permitir a los países en desarrollo alcanzar un mayor grado de participación en las actividades económicas internacionales y ampliar la cooperación internacional en materia de desarrollo, entre otros⁷⁹.

Por cuanto respecta a la *cooperación triangular*, es definida como «la cooperación realizada entre países en desarrollo (socio y beneficiario) con la participación de un tercer socio (donante). Beneficiario y socio comparten características culturales, lingüísticas y económicas; experiencias similares en lo que respecta a problemas de desarrollo, que les da una mayor cercanía»⁸⁰. Se trata, por tanto, de un tipo cooperación orientada a la asociación horizontal y recíproca que apuesta por el intercambio y la cooperación, no sólo Sur-Sur, sino también Norte-Sur y Sur-Norte⁸¹.

En relación a estas nuevas formas de cooperación internacional, es interesante la reflexión que lleva a cabo el profesor José Ángel SOTILLO al señalar que en la cooperación Sur-Sur y Triangular los Estados han pasado de ser sumergidos a emergentes e, incluso, algunos de ellos ya emergidos, dando lugar a una *reconfiguración de un Sur global* que tiene como resultado, en la búsqueda de la eficacia de la ayuda, fijar el objetivo en los países con más bajos

⁷⁹ «La CSS [Cooperación Sur-Sur] además de ser un instrumento de solidaridad, consiste en un ejercicio de política exterior de los gobiernos que la practican. Es decir, esta forma de realizar cooperación internacional pretende promover múltiples propósitos desarrollistas en compatibilidad (a veces más a veces menos, según cada caso) con intereses nacionales, como mejorar la imagen internacional del oferente, difundir su cultura, estimular su comercio exterior, e incluso en algunos casos conseguir votos en organismos multilaterales como «pago» tras ofrecer cooperación a terceros» (PRADO LALLANDE, J. P., *op. cit.*, p. 30).

⁸⁰ «Además, los costos de la asistencia técnica son menores cuando provienen de los países cooperantes en relación con los que vienen de los países desarrollados» (*Cooperación Sur-Sur y Triangular*, Agencia Chilena de Cooperación para el Desarrollo, disponible en <https://www.agci.cl/index.php/cooperacion-sur-sur-y-triangular>).

⁸¹ *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica*, Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, Documento de Trabajo núm. 8, 2015, p. 12, disponible en <https://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/doc-8-PIFCSS-guia-ct-2015.pdf>.

niveles de pobreza, superando así las políticas de cooperación tradicional (donante/receptor). Podemos concluir, por tanto, que el nuevo modelo actual de cooperación internacional no sólo afecta a una concepción distinta de la cooperación, entendida como una relación horizontal y no vertical, sino también al número y clase de actores internacionales y a los diversos criterios utilizados hasta ahora para clasificar a los Estados merecedores de la ayuda no basándose únicamente en el económico.

3.3. *No es oro todo lo que reluce: principales retos del desarrollo sostenible*

Pocas críticas parece que puedan hacerse a la *Agenda 2030* y los ODS, un documento consensuado y lleno de buenas intenciones por parte de los Estados que lo han apoyado, innovador y que incluye mejoras, sustanciales y procedimentales, con respecto de sus antecesores, los ODM y liderado además por las Naciones Unidas.

Sin embargo, se pregunta el profesor José A. SOTILLO, «¿por qué confiar ahora en el cumplimiento de la *Agenda 2030* y los ODS cuando se puede constatar el continuo incumplimiento de documentos anteriores? (...) Especialmente cuando se puede comprobar que los mismos que mostraron convencimiento de sus bondades no tienen la agenda del desarrollo en los primeros puestos de las preocupaciones nacionales o globales»⁸². Desconfianza, escepticismo o *falta de credibilidad* que ponen de manifiesto, por un lado, la importancia del papel y la actuación de la sociedad civil ante la pasividad de los actores internacionales y, por otro, la necesidad de comenzar a actuar hoy y no procrastinar en la consecución de los objetivos y metas señalados por la *Agenda 2030*⁸³.

Son varias las carencias que pueden detectarse y las críticas que pueden hacerse a la *Agenda 2030*, sus diecisiete ODS y 169 metas, tanto en su elaboración como en su proceso de implementación. En primer lugar, señala Jan VANDEMOORTELE, por un lado, la falta de precisión al indicar que una meta es «un fin preciso a ser alcanzado en un plazo inapropiado». Sin embargo, «cuando eliminamos los puntos que no mencionan un plazo claro o un nivel

⁸² SOTILLO LORENZO, J. A., *op. cit.*, pp. 195-196.

⁸³ Los avances y logros relativos a la *Agenda 2030* pueden consultarse en los informes voluntarios que los Estados presentan al Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible y en *Together2030*, una iniciativa de la sociedad civil que promueve y realiza un seguimiento del progreso de la *Agenda 2030* (<https://www.together2030.org>).

específico para ser alcanzados, nos quedamos con solo 45 de las 169 metas. Pero, además, varias de esas 45 metas no cumplen tampoco con la primera condición, a saber, fijar un objetivo claro». Por otro lado, apunta lo inalcanzable de ciertas metas no a nivel mundial pero sí en cada país, de ahí que las considere problemáticas e irreales⁸⁴. Utilizar una «talla única para todos» no es apropiada⁸⁵. En segundo lugar, señala James BRADFORD, la adopción de la *Agenda 2030* y sus metas mediante el consenso pueden convertirse en una *lista de deseos*. «Para resultar eficaces, los objetivos deben funcionar como autopistas de peaje: que permitan avanzar a un destino específico mucho más rápido que si se hubiera tomado la ruta panorámica»⁸⁶. En tercer lugar, tal y como lo señaló el programa *Unidos en la acción*⁸⁷ y lo reconoció el propio Secretario General de Naciones Unidas en 2017⁸⁸, se hace necesario una urgente rees-

⁸⁴ «Un vistazo sereno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible», *El País*, de 25 de septiembre de 2015.

⁸⁵ VANDEMOORTELE, J., «The MDG Conundrum: Meeting the targets without missing the point», *Development Policy Review*, vol. 27 núm. 4, 2009, pp. 357-359. En este sentido, «targets for desired outcomes should be set at either global level or for developing countries as a group, not at individual country level, although the 'global' targets could and should be used to encourage more rapid progress at country level. All countries should be invited (as was done at the Jomtien Education Conference of 1990) to set their own national targets for each goal, ideally but not necessarily for the same period of 15 years, and ideally through some bottom-up process. Some regions or sub-regions might choose to do likewise. It is interesting in this connection to note the rise of more community-based setting of outcome frameworks in many countries, as demonstrated at the OECD Global Forums on Measuring the Progress of Societies. Such approaches could very well complement a continued set of internationally agreed Goals and Targets», MANNING, R., «The impact and design of MDGs: Some reflections», *IDS Bulletin*, vol. 41, núm. 1, 2010, disponible en https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/7796/IDSB_41_1_10.1111-j.1759-5436.2010.00098.x.pdf;jsessionid=46A527D9BB3CE14718AB23DF6BAFDDC1?sequence=1.

⁸⁶ Concluye James BRADFORD que «el problema radica en que mientras muchos trabajan por avanzar en los ODS, falsos políticos (y algunas falsas políticas) levantan nuevas barreras hacia aquellos que más se han beneficiado del crecimiento desigual, así como los que han quedado excluidos» («Políticas que frenan el progreso», *El País*, 6 de octubre de 2017).

⁸⁷ La iniciativa *Delivering as One* (DaO) surge en 2005 con el objetivo de que las actividades operacionales del sistema de Naciones Unidas estuvieran estructuradas a nivel estatal pero también coordinar y dar coherencia a todo el sistema a nivel local, abordando los efectos nocivos de una estructura institucional sobrecargada, insuficientemente financiada y excesivamente fragmentada (*Delivering as one*, Resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005).

⁸⁸ «Estoy convencido, sin embargo, de que el modelo actual ha alcanzado su punto de agotamiento y no está a la altura de la ambición de la Agenda 2030 ni de la eficacia y la cohesión que requiere (...). El sistema de las Naciones Unidas necesita con urgencia ir más allá de la coherencia y la coordinación, hacia un liderazgo más firme, integración y rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados en el terreno», *Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos*, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, de 11 de julio de 2017 (A/72/124-E/2018/3).

tructuración del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo para abarcar la complejidad y extensión, institucional y procedimental, que requiere el desarrollo de la Agenda 2030. En cuarto lugar, debemos señalar también, en la interacción que se produce entre lo público y lo privado en este nuevo modelo de cooperación internacional, «la falta de financiación estable; la todavía escasa y fiable rendición de cuentas y transparencia en los resultados; la ausencia de medidas efectivas para actuar en coherencia con políticas de desarrollo y la mejora de la gobernanza, a escala regional y global, para hacer efectivos los bienes públicos regionales globales»⁸⁹. En quinto lugar, los actores y organismos de la cooperación para el desarrollo deben mejorar, por un lado, la eficacia del mismo, y así lo ha señalado en su informe *Hacer más eficaz la cooperación al desarrollo* tanto el PNUD como la OCDE⁹⁰; y, por otro, *la coherencia de las políticas con el desarrollo*⁹¹.

Por último, y sin ánimo de ser exhaustivos debido a la amplitud de las críticas y las contribuciones de la doctrina, los principales retos que tienen por delante los diversos actores responsables de la implementación de la *Agenda 2030* ante el nuevo modelo de cooperación internacional pueden ser resumidos en la eliminación de las seis barreras que los autores Andrew GRIFFITHS, Javier SURASKY y Naiara COSTA apuntan. En primer lugar, *la barrera de la información*. Los autores manifiestan que es necesario difundir y crear conciencia sobre la *Agenda 2030* y los ODS a nivel comunitario, pues es grande el desconocimiento sobre su contenido y, como consecuencia, sobre su implementación a nivel local y nacional. En segundo lugar, *la barrera de la organización*. Los autores han puesto de manifiesto la fragmentación de la sociedad civil, lo que impide alcanzar los principios de la *Agenda 2030*,

⁸⁹ SOTILLO LORENZO, J. A., *op. cit.*, p. 198.

⁹⁰ «Resumen ejecutivo», *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de Avance 2016, 2017*, OECD Publishing, Paris, p. 13, disponible en <https://www.oecd.org/publications/hacia-una-cooperacion-al-desarrollo-mas-eficaz-9789264276789-es.htm>

⁹¹ La coherencia de las políticas con el desarrollo es entendida por Ignacio MARTÍNEZ y Pablo J. MARTÍNEZ como «la integración de la perspectiva de desarrollo en el conjunto de la acción gubernamental, lo que abarca desde el diseño hasta la implementación y la evaluación de las políticas públicas de los diferentes actores políticos» (*Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder en las grandes transnacionales*, Observatorio de multinacionales en América Latina, disponible en http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4813). En este sentido, MILLÁN, N., GUTIÉRREZ, J. y SABALZA, M., «Coherencia de Políticas para el Desarrollo: más allá de la AOD», *Boletín del Centro de Documentación Hegoa*, núm. 44, octubre 2015, disponible en http://boletin.hegoa.efaber.net/assets/templates/39/Bolet%C3%ADn_n%44.pdf?1446729276

interconectados e indivisibles. Es necesario, señalan, el establecimiento de espacios comunes, multisectoriales de la sociedad civil (y del resto de partes interesadas) a nivel estatal para el debate y la creación de confianza y agendas comunes. Si bien es cierto que en varios países ya se han movilizado coaliciones nacionales para implementar a nivel nacional los ODS, la sociedad civil organizada debe ser más inteligente en relación a la colaboración, reconociendo las diferencias entre las políticas de participación, donde la acción colectiva es esencial, y la especificidad de la política, donde jugar con las fortalezas es crítico. La tercera barrera es la de *la accesibilidad*, esto es, la gran variedad de obstáculos en los diversos esquemas de trabajo comunes. «La accesibilidad significa la creación de entornos propios para la participación». Son los gobiernos los que deben tener la iniciativa para que las partes interesadas puedan aportar sus ideas, cuestionar y participar y, para ello, no sólo es necesario que se eliminen los diferentes obstáculos, sino que se aporten los recursos necesarios para garantizar la escucha adecuada de todas las voces. Por cuanto respecta a *la barrera de la responsabilidad*, señalan que los ODS, sus metas y la *Agenda 2030* que los contempla no deberían ser una Agenda de Naciones Unidas sino una prioridad para todos los espacios multilaterales, pues son objetivos y metas universales y compartidas y sus objetivos comunes necesitan unirnos. En quinto lugar, *la barrera de la inclusividad*. «No dejar nadie atrás» fue un compromiso de la *Agenda 2030* que debe ser elevado al más alto nivel político, especialmente en estos momentos en los que se habla de «prohibir personas» y «construir muros», sin olvidar que se trata de una barrera especialmente importante para los grupos marginados. Por último, *la barrera de la confianza*. Venimos de una estructura de trabajo subterránea y una falta de diálogo. El *business as usual*. Se hace necesario construir una confianza recíproca con el objetivo de dialogar de forma constructiva y equitativamente, crear simbiosis y desarrollar nuevas perspectivas *ecosistémicas* en el desarrollo de la Agenda 2030.

«Governments, as those primarily responsible for their country's development, should use all available means to dismantle each of the identified barriers: adopting laws to promote social participation; creating concrete economic incentives to facilitate wider adoption of sustainable multi-stakeholder involvement; working with the media to enhance social awareness concerning to the 2030 Agenda; ensuring human rights frameworks are inclusive and fully implemented; sharing user-friendly information in everyday language for the general public about SDGs implementation pro-

gress; and providing financial framework to the actions required to achieve them through national budgets. It's time for the rhetoric to give way to concrete action. The solution to global challenges is not isolation, but working together to dismantle the barriers for a sustainable future»⁹².

4. ¿ESTÁ EL DERECHO INTERNACIONAL CAPACITADO PARA EL EJERCICIO DEL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL?

La evolución manifestada por el principio de cooperación internacional plantea, en la actualidad, diversos retos al Derecho internacional contemporáneo a los que, si bien no es posible darles respuesta, sí deben ponerse de manifiesto.

El primero de estos retos deviene ya de la redacción de la Resolución 2625 y consiste en definir qué obligaciones contempla el deber de cooperar. Así, el término *obligación* podría dividirse, por un lado, en el sentido de que el Derecho internacional impone a los Estados el deber de *cooperar globalmente*, «en las diversas esferas de las relaciones internacionales» aludiendo al «mantenimiento de la paz, promoción de los derechos humanos y eliminación de toda forma de discriminación racial e intolerancia religiosa, así como en los ámbitos económico, social, cultural, de la ciencia, la tecnología y la enseñanza» (párr. 2, a-c); y, por otro lado, en el sentido de que los Estados deben también cooperar para «promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo» (párr. 2, d).

En segundo lugar, debemos plantearnos *cómo* deben los Estados ejercer la obligación de cooperar de forma internacional. En colaboración con Naciones Unidas, sí; pero, no obstante, y ante la imprecisión que encierra la obligación de cooperar, no parece que sea posible llevar a cabo dicha cooperación sin acudir a otros principios⁹³ como, por ejemplo el principio de buena fe (último principio contemplado en la Resolución 2625 (XXV) de la AG)⁹⁴ o el principio

⁹² GRIFFITHS, A.; SURASKY, J. y COSTA, N., «Addressing Inclusion on the Follow up of the 2030 Agenda: 6 Barriers to be Dismantled», *Together2030 blog*, 5 de julio de 2017, disponible en <https://together2030.wordpress.com/2017/07/05/addressing-inclusion-on-the-follow-up-of-the-2030-agenda-6-barriers-to-be-dismantled/>.

⁹³ E, incluso, así lo señala la propia Declaración contenida en la Resolución 2625: «en su interpretación y aplicación, los principios que anteceden están relacionados entre sí y cada uno de ellos debe interpretarse en el contexto de los restantes» (párr. 2º).

⁹⁴ «Principio de buena fe en el cumplimiento del Derecho internacional, escrito o no escrito»

de cooperación para el desarrollo (Resolución 50/63)⁹⁵ y viceversa; esto es, no es posible alcanzar el desarrollo sin la cooperación internacional, es decir, sin la responsabilidad de la propia Comunidad internacional en su conjunto.

En tercer lugar, debemos preguntarnos si puede este principio de cooperación internacional ser efectivo por sí mismo o, por el contrario, necesita incorporarse en tratados o resoluciones obligatorias de organizaciones internacionales para desplegar su efectividad. Parece que la respuesta es que por sí solo el principio de cooperación internacional sólo podrá ser una *mera directriz*⁹⁶ pues, como señala José A. SOTILLO, la cooperación es una herramienta que necesita de un objetivo: el desarrollo⁹⁷. Cooperación y desarrollo, más tarde, desarrollo sostenible, aparecen, por tanto, indisolublemente unidos.

En cuarto lugar, debemos dirigir nuestra atención hacia la falta de instituciones que gestionen y coordinen la cooperación internacional, aspecto que también se ha puesto de manifiesto al hablar de los retos que tiene el desarrollo sostenible. La aparición de nuevos actores, de nuevas formas y de nuevas herramientas dificultan la coordinación de la misma. Así, como señala el profesor Antonio REMIRO, en cuanto a los principios de cooperación y, más concretamente, el principio de cooperación contenido en la Resolución 2625, «instrumentalizado para atacar y defender, los principios son aprovechados tácticamente según el campo de juego. Como arma arrojada para el ataque, como escudo para defensa» y ello porque la progresiva normatividad internacional no va acompañada de un aumento de las instituciones multilaterales que puedan defender y cuidar los principios de la resolución, de ahí que «cuando

⁹⁵ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe sobre Desarrollo Humano* señala que «el desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas», p. 17, disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf.

⁹⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a. J., *op. cit.*, p. 29.

⁹⁷ «El desarrollo es un objetivo que beneficia a toda la humanidad si se contempla como nexo de varias dimensiones (económica, social, medioambiental, de derechos humanos) y que la cooperación entre una pluralidad de actores es una herramienta democrática para conseguirlo», entendiendo la cooperación para el desarrollo como «una opción cosmopolita, como política pública implementada a distintas escalas, desde lo local a lo global, que debe ser prioritaria para hacer frente a los graves problemas que afectan al conjunto de la humanidad» (SOTILLO LORENZO, J. A., *op. cit.*, pp. 9-10). O, como señala Cástor M. DÍAZ, «el desarrollo sería, entonces, una manifestación específica del principio fundamental de la cooperación internacional, asentado en el orden internacional desde mediados de los años setenta del siglo XX». Sin embargo, a pesar de que cooperación y desarrollo están unidos, el desarrollo ha ido desbordando el principio de cooperación internacional, «insuficiente para expresar el contenido, el alcance y las dimensiones en su totalidad» del desarrollo sostenible (*op. cit.*, p. 26-27).

los principios avanzan sin mantener su cadena de intendencia acaban siendo meras herramientas retóricas al servicio de toda suerte de causas, muchas de ellas innobles»⁹⁸.

Unido al anterior punto, la falta de instituciones, nos encontramos además con el hecho de que el desarrollo sostenible afecta a diversos y muy distintos sectores del Derecho internacional (Derecho internacional económico, Derecho internacional de los Derechos Humanos o el incipiente Derecho de protección del medio ambiente), hecho que dificulta la toma de decisiones estatales en la misma dirección, máxime si tenemos en cuenta la fragmentación, descentralización y la diversidad de instituciones del ordenamiento internacional. El resultado es un sistema institucional y normativo insuficiente, poco coordinado e, incluso, aislado, en la búsqueda de sus objetivos que pueden llegar a ser contrapuestos a los objetivos de otras instituciones⁹⁹, dando lugar, en ocasiones, a enfrentamientos palpables en las diversas corrientes de pensamiento¹⁰⁰ pero también entre la diversa normativa reguladora¹⁰¹.

⁹⁸ REMIRO BROTONS, A., *op. cit.*, p. 19.

⁹⁹ KIM, R. E., «The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals», *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 25, núm. 1, 2016, pp. 15-26, p. 15, disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12148>.

¹⁰⁰ Un ejemplo. «El Objetivo 2 apela a la comunidad internacional a «poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible». La seguridad alimentaria ofrece una serie de retos para el Derecho internacional: algunos regímenes como el Derecho de la Organización Mundial de Comercio (OMC) asocia las dificultades que surgen del comercio agrícola (es decir, las fluctuaciones de precios) con los efectos secundarios de un sistema de libre comercio que, en términos genéricos, ofrece más ventajas que desventajas. Según esta lógica, la fijación de precios suele crear más problemas, ya que aumenta las distorsiones dentro del mercado, que nos remontan al fracaso de las políticas de estabilidad de precios desde los cincuenta hasta los setenta. En consecuencia, las medidas para aliviar la seguridad alimentaria tienen que encajar dentro de unas normas que tienen por objeto mantener un mercado competitivo. Un modelo basado en el libre acceso a los productos básicos, y no en el comercio de bienes alimenticios, como un sistema de derechos socioeconómicos, entiende el problema de otra manera, centrándose en los riesgos de la especulación y sobredemanda o sobrecapacidad, poniendo el punto de mira en el resultado para el individuo y no en las consecuencias económicas que puedan derivarse, más allá de la crisis a la que nos enfrentamos actualmente», MESSENGER, G., *op. cit.*, p. 273. En este sentido, CARDESA-SALZMANN, A. y PIGRAU SOLÉ, A., *op. cit.*, pp. 279-285, p. 282.

¹⁰¹ Un ejemplo. «En el Objetivo 15, que requiere «promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de la diversidad biológica», se puede ver cómo acciones destinadas a proteger la tierra contra su degradación podrían inspirar el planteamiento de demandas basadas en el Derecho internacional de inversiones. En este contexto, un tratado bilateral de inversiones podría actuar como contrapunto, limitando la libertad del Estado para conseguir sus objetivos medioambientales», MESSENGER, G., *op. cit.*, pp. 273-274.

Entonces, ¿es útil el Derecho internacional para alcanzar la implementación de los ODS de una forma integrada a largo plazo? En nuestra opinión, el establecimiento de las diversas instituciones que se han establecido para alcanzar la consecución de los ODS dará lugar a resultados modestos, teniendo en cuenta, por un lado, la falta de coherencia e integración de los propios ODS (crítica ya realizada a los ODM) y, por otro, la naturaleza fragmentada del Derecho internacional¹⁰².

En cuanto a la naturaleza fragmentada de los diversos ámbitos del Derecho internacional (normativa, institucional y procedimental), algunos autores han visto en los ODS políticas de coordinación de obligaciones internacionales previamente asumidas por los Estados¹⁰³ en materia económica, social y medioambiental, las tres dimensiones del desarrollo sostenible, tal y como señala el párrafo preambular de la *Agenda 2030*¹⁰⁴. No obstante,

«más allá de un bienvenido ejercicio político de benchmarking, es decir, de evaluación comparativa del progreso alcanzado hacia la consecución de las ciento setenta y nueve metas fijadas, la Agenda 2030 y los ODS no parecen aptos para alterar significativamente la fragmentación del ordenamiento jurídico internacional contemporáneo, entendida aquí como expresión de las graves tensiones normativas e institucionales que le son inherentes. En cierto modo, puede concluirse que reflejan, si se prefiere, una falta de 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»¹⁰⁵.

No obstante, a pesar de los diversos retos que también el Derecho internacional tiene sobre la mesa, entre ellos el de cómo afecta su fragmentación a la consecución de los ODS, lo cierto es que podemos considerar que se ha avanzado en lo que se ha denominado el *multilateralismo pragmático*, un tér-

¹⁰² KIM, R. E., «The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals», *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 25, núm. 1, 2016, pp. 15-26, p. x, disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12148>.

¹⁰³ KIM, R. E., *op. cit.*, p. 15.

¹⁰⁴ «Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental» (*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la AG el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>).

¹⁰⁵ CARDESA-SALZMANN, A. y PIGRAU SOLÉ, A., *op. cit.* p. 283.

mino que implica un rechazo a la preocupación que existe en torno a la fragmentación del Derecho internacional y que es entendido como «una política que busca el acuerdo entre todos los participantes pero, cuando no sea posible, acepta la conclusión de acuerdos entre una selección de ellos (...), entendiendo que para poder enfrentar los grandes retos del mundo, incluyendo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, habrá que buscar un acuerdo dentro de un mundo multipolar. Por tanto, si bien se ha subrayado que el Derecho internacional contemporáneo, fragmentado y descentralizado, no es capaz de alcanzar a través de sus instituciones el cumplimiento de los ODS, quizá si posee *herramientas* que permitan progresar en el cumplimiento de las metas de los ODS. Así,

«la competencia entre regímenes jurídicos ha permitido a algunos Estados la oportunidad de llegar a acuerdos y estimular la cooperación con otros participantes, como la Unión Europea, que no quiere que se introduzcan nuevas normas sin su participación. No es un rechazo de la universalidad sino «una nueva forma de multilateralismo pragmático» que permite el uso de una amplia gama de instituciones de Derecho internacional»¹⁰⁶.

Otros de los retos que el Derecho internacional tiene en relación a la consecución de los ODS es el establecimiento de una relación más estrecha y una mayor presencia de los derechos humanos, no sólo desde el punto de vista sustantivo sino también de procedimiento, pues si bien «todos los objetivos tienen relación con el goce efectivo de los derechos humanos», tal y como señala la *Agenda 2030*, lo cierto es que nos encontramos ante un nuevo enfoque de los derechos humanos que rompe el binomio persona humana-obligación estatal pasando a contemplar también las diversas políticas, internas e internacionales que permitan el reconocimiento y la protección de los Derechos Humanos¹⁰⁷.

Es necesario también que el Derecho internacional analice la relación entre sus sujetos y los actores de la sociedad internacional pues, de los diecisiete ODS establecidos en la *Agenda 2030*, muchos de ellos podrían alcanzarse con la colaboración de empresas y actores, lo que dificultará su consecución al no depender

¹⁰⁶ MESSENGER, G., *op. cit.*, p. 274-278.

¹⁰⁷ «No se basan tanto en la técnica jurídica clásica cuanto en promocionar en una determinada dirección la acción de los gobiernos y de la Comunidad internacional» (FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *op. cit.*, p. 14).

de las competencias estatales¹⁰⁸. No obstante, la Observación general número 31 del Comité de Derechos humanos de Naciones Unidas ya han señalado que

«Sólo se podrán cumplir plenamente las obligaciones positivas de los Estados Parte de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto si el Estado protege a las personas, no sólo contra las violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto que cometan sus agentes, sino también contra los actos que cometan particulares o entidades y menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, en la medida en que puedan aplicarse entre particulares o entidades privadas»¹⁰⁹.

Por lo tanto, los Estados no sólo son responsables de sus obligaciones internacionales directas sino también de las obligaciones indirectas, cuando de particulares se trata, con el objetivo de evitar el menoscabo de los derechos humanos.

Para terminar este elenco de posibles retos que el nuevo modelo de cooperación internacional, el desarrollo sostenible, presenta al Derecho internacional, sin ánimo alguno de ser exhaustivos, debemos señalar también que en el Derecho internacional del desarrollo sostenible han surgido una serie de derechos que aún deben consolidarse, «un largo camino de peregrinaje del soft law al hard law», entre los que destacan el principio de utilización sostenible de los recursos naturales, el principio de equidad intergeneracional, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de precaución, el principio de participación pública y acceso a la información y a la justicia, el principio de buena gestión de los asuntos públicos y el principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible¹¹⁰.

En general, podemos hacer nuestras las siguientes palabras del profesor FERNÁNDEZ LIESA:

«Hacer posible el desarrollo sostenible en el marco de la globalización requiere transformaciones institucionales y normativas. Es necesaria una nueva gobernanza mundial. El debilitamiento del Estado no ha produci-

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰⁹ «Observación general núm. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto», Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 26 de mayo de 2005, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, p. 4, disponible en <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478b26ea2>.

¹¹⁰ FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *op. cit.*, pp. 18-19.

do un correlativo reforzamiento de las instituciones internacionales. En el actual momento de la vida internacional ha proliferado el *soft law* y las *soft institutions* en el denominado *global law*. Tanto término anglosajón responde a la gobernanza, término vinculado al proceso neoliberal.

La arquitectura internacional deriva de la segunda guerra mundial, y no está a la altura de los retos de fondo, en cuanto al medio ambiente, la economía, la ecología, los derechos humanos, la solidaridad, la gestión de los conflictos, la paz y el desarrollo sostenible, entre otros. 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. En todo caso habría que ir hacia una arquitectura internacional del desarrollo sostenible a la altura del desafío, lo que en la actualidad no existe, tanto en el marco de las Naciones Unidas, como de otras Instituciones internacionales»¹¹¹.

5. CONCLUSIONES

La *Agenda 2030* y sus diecisiete ODS responden a un nuevo modelo de cooperación internacional al desarrollo, global y multilateral, que comenzó a fraguarse tras el final de la Guerra Fría con aquella tímida obligación contemplada en la Resolución 2625 de 1970 de la AG de Naciones Unidas y que ha ido evolucionando al compás del progreso que la Comunidad internacional ha ido experimentando desde entonces. La cooperación internacional es, por tanto, un proceso vivo en continuo progreso que ha pasado de una colaboración vertical (donante/receptor) a una colaboración horizontal (socios en la colaboración) y que ha adoptado un nuevo modelo: el desarrollo sostenible.

Además, este nuevo modelo de cooperación ha dado lugar a nuevas formas de cooperación como la horizontal, que ha apostado por simbiosis particulares, entre las que destacamos la cooperación Sur-Sur y la cooperación Triangular; ha incluido un concepto de ayuda más amplio, basado en criterios que no tenga cómo índice únicamente el económico sino que apuesta también por lo social, lo ambiental, la paz o la justicia; y se ha sustentado en una nueva

¹¹¹ *Ibid.*, p. 17.

diversidad de actores internacionales, entre los que destaca el protagonismo de la sociedad civil.

Ante este nuevo modelo, el Derecho internacional no parece ser el marco normativo adecuado que permita la realización plena de los ODS. Su fragmentación, así como su poca institucionalización, si bien se han presentado como obstáculos que deben salvarse en los años venideros hasta alcanzar las diversas metas en 2030, lo cierto es que son, precisamente, los que están dando lugar a transformaciones de los modos de actuar de la sociedad internacional que tienen como objetivo la realización del desarrollo sostenible.

Los retos por conseguir son numerosos; las críticas, abundantes y los interrogantes sin contestar, muchos. Los resultados de los próximos años nos dirán si estamos preparados para tan altas expectativas, pero lo que es indudable es que el establecimiento de los ODS nos muestra la realidad en la que vivimos y los deseos de construir un mundo cada vez mejor para todos. *No dejar a nadie atrás.*

NOTAS

