

Algunas reflexiones sobre la evolución del Derecho internacional de la sostenibilidad

Some Reflections on the Evolution of International Sustainability Law

CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA

*Catedrático de Derecho internacional público
Universidad Carlos III de Madrid*

Recibido: 22.09.2024 / Aceptado: 11.10.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8935

Resumen: Esta contribución supone una reflexión sobre la noción de sostenibilidad y su relevancia para el orden internacional. Al ser una noción indeterminada es relevante acercarse a la misma con la finalidad de ver en que medida se refleja en obligaciones jurídicas generales y particulares y si cabe hablar de un derecho internacional de la sostenibilidad. En todo caso el contexto actual geopolítico y económico no es muy positivo, como tampoco lo es la crisis del multilateralismo y de las instituciones internacionales en un derecho internacional en transición.

Palabras clave: Sostenibilidad. Desarrollo sostenible. Derecho internacional de la sostenibilidad. Instituciones y sostenibilidad.

Abstract: This contribution involves a reflection on the notion of sustainability and its relevance for the international order. As it is an indeterminate notion, it is relevant to approach it in order to see to what extent it is reflected in general and particular legal obligations and whether it is possible to speak of an international law of sustainability. In any case, the current geopolitical and economic context is not very positive, nor is the crisis of multilateralism and international institutions in an international law in transition.

Keywords: Sustainability. Sustainable development. International sustainability law. Institutions and sustainability.

Sumario: 1. La conformación progresiva de un orden internacional de la sostenibilidad. 2. Obligaciones generales y particulares en materia de sostenibilidad. 3. Un contexto internacional crítico para la sostenibilidad. 4. La necesidad de reforzar el multilateralismo en tiempos de multilateralismo.

*Este trabajo es en homenaje al prof. ALFONSO CALVO CARAVACA, compañero durante más de tres décadas en la UC3M, y prestigioso iusinternacionalista. Estas reflexiones sobre la sostenibilidad y el Derecho internacional forman parte de la investigación colectiva que se realiza en el marco del Proyecto I+D de la Agencia Estatal de Investigación titulado “Vacíos normativos y desarrollo progresivo de la Agenda 2030 y del principio de sostenibilidad, especial relevancia para España” (PID 2022-13833390B-100).

1. La conformación progresiva de un orden internacional de la sostenibilidad

1. Vivimos en la *era del desarrollo sostenible*, lo que no puede sino afectar a la evolución del Derecho internacional¹, en torno al cual ya ha empezado a haber algunas reflexiones². La Agenda 2030 es, en cierto modo, similar a la *Declaración universal de derechos humanos* de 1948, y puede ser el punto de partida de un *Derecho internacional de la sostenibilidad*. Sería sin duda un mejor orden internacional, más justo³. La preocupación por la sostenibilidad es grande en la Unión Europea, pero sin una agenda integral universal sería una sostenibilidad fallida. La sostenibilidad requiere una agenda global, así como del fortalecimiento del multilateralismo.

2. En el momento de escribir estas líneas se está celebrando la *Cumbre del futuro, de Naciones Unidas* (22, 23 de septiembre de 2024) y los Estados acaban de aprobar un documento final en el que muestran la necesidad de impulsar la financiación del desarrollo sostenible, abordar la paz y la seguridad, la cooperación digital y contribuir a transformar la gobernanza global. Todo ello y aún otras cosas son necesarias para la sostenibilidad.

Entre otras, la sostenibilidad del planeta requiere del cuidado de ecosistemas. Como botón de muestra sobre el Amazonas hay una *organización del tratado de cooperación amazónica* en la que se viene debatiendo entre Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela cómo proteger la región. El Presidente de Brasil (Lula da Silva), propuso en la COP 27 de Egipto proteger el “pulmón del planeta” para llegar a una deforestación cero en siete años. Pero no hay un consenso sobre la manera de abordar el tema ni siquiera entre los Estados amazónicos. Así, entre Lula y Gustavo Petro, Presidente de Colombia, no hay acuerdo sobre el papel de la industria petrolera (que defiende Lula, frente a Petro). Y esto es moneda común en muchas iniciativas que son necesarias para impulsar la sostenibilidad.

3. Además el éxito de la sostenibilidad dependerá de que se desarrollen las obligaciones políticas, pero también jurídicas de los Estados, controladas por órganos independientes y con planes multilaterales que la favorezcan. Muchos convenios internacionales establecen obligaciones jurídicas que tienen relación con la Agenda 2030⁴.

¹ Sobre la principal preocupación, que es la lucha contra el cambio climático véase KRAUS, L., *El cambio climático. La ciencia ante el calentamiento global*, Pasado&Presente, Barcelona, 2021. En cuanto a una perspectiva general integral de las preocupaciones y problemas. SACHS, J., (2015) *La era del desarrollo sostenible*, Paidós, Barcelona.

² BOYLE, A., FREESTONE, D., (1999), *International law and sustainable development*, Oxford; BUHMANN, K., (2017) *Power, procedure, participation and legitimacy in global sustainability norms. A theory of collaborative regulation*, Routledge; DIAZ BARRADO, C., (2016) “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta”, *Anuario español de derecho internacional*. DURAN LALAGUNA, P., DIAZ BARRADO, C., FERNANDEZ LIESA, C., (Coords) (2016), *International society and sustainable developments goals*, Thomson Reuters, 578 pp FERNANDEZ LIESA, C., MANERO SALVADOR, A., (Coords), (2017) *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Thomson Reuters Aranzadi, 214 pp; FERNANDEZ LIESA, C., “Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible”, *Anuario español de derecho internacional*, vol. 32, 2016, pp. 49-81; RODRIGO, A., (2015) *El desafío del desarrollo sostenible*, Tribuna internacional; SANDS, Ph., (1994) “International law in the field of sustainable development”, *BYBIL*, 303-381; SCHREIBER, V., (2005) “Introduction: what are international standards?”, *International standards and the law*, Nobel, P., (ed), Publishers, Berne; SCHRIJVER, N., WEISS, F., (2004) *International law and sustainable development goals*, Martinus Nijhoff Publishers; VOIGT, C., (2008), *Sustainable development as a principle of international law. Resolving conflicts between climate measures and WTO law*, Martinus Nijhoff Publishers; STEPHENS, T., (2010) “Sustainability discourses in international Courts: What place for global justice?”, *Global Justice and sustainable development. Legal aspects of sustainable development*, (Freestone, David), vol. 7; WILLIAMS, O., (2014), *Sustainable development. The UN millennium development goals, the UN global compact, and the common good*, University of Notre Dame Press, Indiana.

³ TOMUSCHAT, C., “The 2030 Sustainable development goals. The quest for a perfect world order”, *International community law review*, 24, 2022, 507-552, p. 510.

⁴ Entre otros, la Convención de biodiversidad biológica; -Convención de Naciones Unidas contra la desertificación; -Convención Ramsar zonas húmedas de importancia internacional; -Convención de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación; -Convención de Bonn sobre especies migratorias; Convenio de Naciones Unidas sobre cambio climático y protocolo de Kioto; -Acuerdo de París de cambio climático; -Convenio de Montego Bay sobre derecho del mar; -Convenio internacional de prevención de contaminación por buques (y protocolo); -Código internacional para buques que operan en aguas polares (código polar); -Convenios contra la esclavitud, trabajos forzados.; -Convenios relativos al derecho a la educación; -Convenio de derechos económicos sociales y culturales; -Convenio de derechos civiles y políticos.

Podríamos incluir mucho más convenios en esa lista, que tienen relación con los objetivos de desarrollo sostenible, la Agenda 2030 y que establecen obligaciones jurídicas para los Estados. El seguimiento de la agenda 2030 debería partir del cumplimiento del derecho vigente, nacional e internacional. Una primera debilidad de la sostenibilidad es la suficiencia y la eficacia de las normas internacionales. La cartografía jurídica de la sostenibilidad, el mapa de normas internacionales y regionales de sostenibilidad y su aplicación por los Estados es fragmentario, complejo y necesitado de desarrollos normativos.

4. Cabe plantearse si existe un orden internacional de la sostenibilidad. A nuestro juicio es un *sector en formación, pues hay normas, hay un análisis doctrinal y existe una materia que tiene que ver con la sostenibilidad*. Al igual que existe un Derecho internacional del comercio, un Derecho internacional del medio ambiente, un Derecho internacional de los derechos humanos, se plantea si existe un orden internacional de la sostenibilidad. A nuestro juicio es un orden en formación, que va tomando cuerpo desde la aprobación en 2015 de la Agenda 2030, si bien la idea de sostenibilidad como vimos es previa.

5. La sistematización de este orden internacional de la sostenibilidad es algo que está en la actualidad en pleno proceso, lo que requiere una labor de la doctrina. En ese sentido una primera tarea consiste en establecer un *catálogo del Derecho internacional general aplicable erga omnes en materia de agenda 2030*, al igual que hizo la Cruz Roja en el ámbito del derecho internacional humanitario consuetudinario. Esto es algo que se va a hacer por la Corte internacional de Justicia, como veremos, en respuesta a una cuestión de la Asamblea General de Naciones Unidas. Establecer las reglas consuetudinarias básicas de alcance general erga omnes en materia de sostenibilidad daría un panorama internacional mínimo aplicable a la Comunidad internacional

- Para establecer la existencia de una regla general consuetudinaria hay que hacer un estudio singular de cada norma en el que se indique que confluye una práctica internacional (y se analice) junto a una *opinio iuris (que se pruebe)*. Hay ya muchas reglas con este sentido que pueden ser incluidas en un catálogo, en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional del medio ambiente. Esa labor tiene relación con muchos ODS y permite establecer las *obligaciones y los límites a la libertad del Estado (lo que no está prohibido está permitido) en el camino de la sostenibilidad*.
- Esto permitiría debatir y, en su caso, establecer si existe un *régimen internacional de la sostenibilidad*, cosa actualmente dudosa, pues no existen normas secundarias propias en materia de sostenibilidad. Estamos ante un sector más que ante un régimen. Un *macrosector*, el de la sostenibilidad, que encubre al menos otros tres: *el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional económico y el derecho internacional del medio ambiente*.

También se puede reflexionar sobre si hay un régimen propiamente o solo normas materiales. Hay que clarificar las normas y ver qué naturaleza tienen, convencionales y consuetudinarias y vinculadas por ejemplo a los principios generales del derecho. Otro elemento de investigación es identificar las *lagunas normativas de la sostenibilidad* y realizar sobre esta base un programa legislativo nacional e internacional con objeto de rellenarlas, con propuestas legislativas nacionales e internacionales. Hay ámbitos que actualmente necesitan desarrollos normativos o de otra naturaleza. Así, por ejemplo, aunque reducir la *pobreza* es el primer objetivo de la Agenda 2030 no se ha desarrollado un derecho humano a no ser pobre.

6. Si nos fijamos en sectores concretos cada uno de ellos tiene su complejidad y sus cuestiones. Por ejemplo, el *Acuerdo de París* realizado con el objeto de reducir las emisiones y de intentar evitar el aumento de las temperaturas más allá de 2% en el siglo XXI constituye un objetivo ambicioso. Ahora bien, las obligaciones jurídicas para cada Estado no son sencillas de determinar en ausencia de mandatos normativos precisos. Es decir, un objetivo genérico debe ser traducido en obligaciones concretas y precisas, de hacer o no hacer, de comportamiento y de resultado. En la actualidad la evolución normativa tanto para proteger el clima como en materia de energía, en la Unión europea ha dado lugar a múltiples estándares que pretenden incrementar la eficiencia energética, impulsar las energías renovables, algu-

nas de las cuales van más allá del acuerdo de París y de la propia ley de cambio climático española. El acuerdo de París tiene una relevancia casi mitológica en la reducción de los gases de efecto invernadero y de dióxido de carbono (CO₂), que han ratificado 190 Estados. Este acuerdo pretende evitar que suba la temperatura 2 grados centígrados, o más, respecto a los niveles preindustriales, y alcanzar la neutralidad climática a mediados del siglo XXI. Este acuerdo es el principal, y sustituyó al convenio de Kyoto.

7. En este proceso la agenda 2030 es un faro que ilumina la senda y que complementa la metodología propia del derecho. La metodología que se utiliza, con *objetivos, metas, indicadores, acuerdos no normativos, planes y programas se aleja de los instrumentos típicos del Derecho internacional*. Además, en el proceso no solo participa la Comunidad internacional, sino que tiene una vocación integradora de los actores no estatales de la sociedad global.

La agenda 2030 no pretende solamente evitar un desastre ecológico, sino que tiene la lógica de combinar esa perspectiva con la sostenibilidad económica y social. En todo caso algunas reflexiones previas sobre el derecho de la sostenibilidad deben partir de algunas consideraciones. En esta conformación de un orden internacional de la sostenibilidad es conveniente realizar dos tareas: a) de un lado, clarificar el marco normativo del derecho internacional de la sostenibilidad; b) de otro lado indicar lo que falta por hacer, y clarificar los avances normativos y las lagunas de la sostenibilidad. Ninguna de estas dos tareas es sencilla. En la tarea de *clarificar el marco normativo del Derecho internacional de la sostenibilidad* la dificultad es que el Derecho internacional es muy particularista, está compuesto de miles de tratados y de normas particulares, que hacen que cada Estado tenga unas obligaciones jurídicas (también en la sostenibilidad particulares).

2. Obligaciones generales y particulares en materia de sostenibilidad

8. En este proceso de clarificación es conveniente distinguir entre las obligaciones generales de todos los miembros de la Comunidad internacional y las obligaciones específicas, así como también en función de la naturaleza de las mismas. Realizar esta labor no es nada sencillo. De ahí la importancia de la cuestión consultiva planteada por el representante de Vanuatu en nombre de un conjunto de Estados a la AGONU, para que la Asamblea General de Naciones Unidas se dirigiese a la Corte de Justicia internacional para que ésta, en virtud de sus competencias consultivas, se pronuncie sobre las *obligaciones de los Estados en materia de cambio climático*. El 29 de marzo de 2023 la AGONU adoptó la Resolución 77/276 *Petición de dictamen consultivo de la CIJ sobre las obligaciones de los Estados en materia de cambio climático*. La AGONU, de conformidad con el art. 96 de la Carta de Naciones Unidas interpuso a la Corte, en virtud del art. 65 del estatuto la siguientes cuestiones:

“Teniendo en cuenta en particular la Carta de Naciones Unidas, el Pacto de derechos civiles y político, el pacto de derechos económicos, sociales y culturales, la convenio marco de naciones unidas sobre cambio climático, el acuerdo de París, la convención de Naciones Unidas sobre derecho del mar, la obligación de diligencia requerida, a los derechos reconocidos en la declaración universal de derechos humanos, en principio de prevención de daños significativos al medio ambiente y la obligación de proteger y preservar el medio marino:

- A) Cuáles son, en Derecho internacional, las obligaciones que incumben a los Estados en lo que se refiere a la protección del sistema climático y a otros componentes del medio ambiente contra las emisiones antropicas de gas de efecto invernadero y para las generaciones presentes y futuras?
- B) Cuales son, teniendo en cuenta estas obligaciones las consecuencias jurídicas para los Estados que, por sus acciones u omisiones, han causado daños significativos al sistema climático y a otros componentes del medio ambiente, en relación:

A los Estados y, en particular a los pequeños Estados insulares en desarrollo que por su situación geográfica y su nivel de desarrollo sont lesés o especialmente afectados por los efectos nefastos de cambios climáticos o son particularmente vulnerables frente a estos efectos?

De los pueblos y los individuos de generaciones presentes y futuras afectados por los efectos nefastos de los cambios climáticos?”

En virtud de este procedimiento el tribunal internacional de justicia va a tener que interpretar el alcance general de obligaciones erga omnes que derivan para los Estados de los *Tratados de cambio climático, desertificación, diversidad biológica, protección de la capa de ozono, derecho del mar y derechos humanos*. Además, tendrán en cuenta los *informes del grupo de expertos intergubernamentales sobre la evolución del clima (GIEC), los Informes de la Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente sobre la diferencia entre las necesidades y las perspectivas de adaptación al cambio climático, los informes sobre el estado del clima mundial de la organización meteorológica mundial*. Asimismo hay que destacar los trabajos realizados por la Comisión de derecho internacional de Naciones Unidas sobre *responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos, protección de la atmósfera, protección de personas en caso de catástrofes, protección del medio ambiente en los conflictos armados, daños transfronterizos resultantes de actividades peligrosas, elevación del nivel del mar y derecho internacional*.

Las diferentes convenios generales son sin duda un elemento importante como la *convención marco de Naciones unidas sobre cambio climático, la convención sobre diversidad biológica, la convención sobre la lucha contra la desertificación, el acuerdo de París y las decisiones adoptadas por las conferencias de las partes*.

Además, en este procedimiento el tribunal tendrá que tener en cuenta la evolución y los resultados de las principales conferencias de Naciones unidas en desarrollo sostenible (y la Agenda 2030); asimismo en cuanto al derecho del mar es relevante las resoluciones que adopta anualmente la AGONU sobre los océanos y el derecho del mar (desde la resolución 61/222 de 20 de diciembre de 2006), que ponen de relieve los efectos nefastos del cambio climático y su impacto en los océanos. Del mismo modo y en cuanto a la relación entre derechos humanos y cambio climático hay una práctica relevante

9. Como reflexión general se puede afirmar que *el Derecho internacional debe abordar nuevos avances para adaptarse al desafío de la sostenibilidad*. El orden internacional que se ha formado desde la modernidad hasta nuestros días nunca ha tenido la sostenibilidad como un objetivo hasta tiempos muy recientes, de tal manera que el panorama normativo internacional responde a otros objetivos y refleja, fundamentalmente, un consenso entre los intereses nacionales de los Estados. En este sentido desde que en la modernidad nace el Estado, el sistema de Estados europeos, que luego se universaliza es tanto el propio Estado como el ser humano el centro del mundo. Esto dará lugar a un orden internacional en el que con el tiempo se van a reconocer los derechos humanos, que va a estar centrado en el ser humano y en el interés del Estado. *Pero la protección de la naturaleza, las cuestiones vinculadas a la gestión de los recursos naturales no renovables o a la huella humana en la tierra estarán totalmente ausentes de la agenda internacional hasta tiempos recientes*.

10. En este sentido se ha señalado la *necesidad que tendría el orden internacional de pasar de un fundamento antropocéntrico a un fundamento ecocéntrico*⁵. Ahora bien, un giro de tal calibre no depende de que se decida por la doctrina sino de que los Estados lo decidan conjuntamente y lo lleven a cabo lo cual se enfrenta a los propios intereses económicos de los Estados, en su competencia económica para crecer. Hay una *tensión entre la economía, la ecología y la necesidad de financiar los servicios públicos y al propio Estado* que lleva a promocionar un crecimiento lo más grande posible que conduce a su vez a una economía consumista que lleva a estrujar los recursos de la tierra de una manera descontrolada y abusiva. Cambiar este modo de vida de la colectividad humana no depende de que lo decida una persona, pues en un sistema descentralizado de Estados depende de todos ellos, de la Comunidad internacional, y luego en las formas de vida depende de cada uno de nosotros. La sociedad humana está articulada sobre unos pilares que hacen muy difícil, cuando no imposible, actuar de manera eficaz con estos instrumentos para abordar un problema de esta naturaleza.

⁵ KOTZE, L., FRENCH, H.D.; “The anthropocentric ontology of international environmental law and sustainable development goals: towards a ecocentric rule of law in the Anthropocene”, *Global journal of comparative law*, vol. 7, 2018, p. 5; MANERO SALVADOR, A., *El Antropoceno y el Derecho internacional. Implicaciones para el Artico*, Tirant lo Blanch, 2024. Asimismo véase: DELMAS-MARTY, M., (2019) “Repenser le Droit à l’heure de l’anthropocène”, *Critique, Opinión*.

Es difícil que los Estados den un giro de esa naturaleza que supone un cambio sistémico, una especie de *big bang* sin el concurso de la ciudadanía. Y un giro del Antropoceno al ecoceno supondría un nuevo mundo hoy desconocido. Por ello no cabe duda de que el *Derecho internacional está inadaptado a los retos derivados del antropoceno*⁶ pero no cabe sino afrontarlos desde los instrumentos del Derecho internacional actualmente existente. Otra cosa es reflexionar desde la filosofía sobre otro mundo y otro derecho más ideal para ello. *Los grandes cambios en la comunidad internacional siempre son progresivos y se harán, en su caso, de manera tal vez imperceptible pero capa a capa que pueden llevar a un gran cambio, a una nueva perspectiva del Derecho internacional.*

Así sucede salvo en caso de grandes colapsos o guerras, como la II Guerra Mundial que dio lugar a las Naciones Unidas. Estamos en un momento de la historia de la humanidad en el que la huella humana en la tierra debe ser redirigida desde los instrumentos propios del Derecho internacional, para que no suponga una destrucción irreversible. Las grandes interconexiones ambientales, sociales, económicas y culturales del mundo hacen difícil luchar frente a la crisis ambiental que vivimos desde cada Estado y con los instrumentos propios de la Comunidad internacional. De ahí que sería conveniente impulsarlos al máximo y crear una organización internacional con poder que supervisase los compromisos y las políticas nacionales.

11. En todo caso, *aún sin esperar un giro sistémico del orden internacional, la clarificación del orden internacional general en cuanto a las obligaciones generales de los Estados resulta necesaria.* Esas normas ya existen. Con independencia de la precisión que hará la corte internacional de justicia a mi juicio cabe indicar que se ha desarrollado algunas obligaciones en el marco del derecho de la responsabilidad internacional. Hay célebres casos como el *Asunto del Trail Smelter case* (USA v Canadá) en el que el tribunal arbitral estableció que un Estado no puede utilizar su territorio o espacios bajo su jurisdicción de tal manera que se causen daños a otros Estados. De ahí que los Estados tienen *la obligación de evitar causar daños transfronterizos, obligación que el tribunal encontró en el principio del derecho romano sic utere tuo ut alienum non laedas.* Más recientemente entre otros asuntos en el de Corfú la CIJ estableció que *un Estado tiene la obligación de supervisar no solo lo que hace como Estado sino también lo que sucede en su territorio o bajo su jurisdicción y también bajo su control.* Se ha desarrollado por ello *el derecho de la responsabilidad frente a daños medioambientales incluso aunque no esté regulado por un convenio, es decir, en ausencia de un hecho ilícito internacional* (esta sería la responsabilidad internacional por hechos ilícitos), lo que dio lugar a la denominada *responsabilidad por actos no prohibidos*, en la que tiene especial importancia para la *protección del medio ambiente.*

También ha habido internacionalmente muchos casos que son relevantes a los efectos del establecimiento de obligaciones generales como casos relativos a *recursos naturales compartidos*, como lagos o acuíferos, desde el célebre *asunto del Lago Lanoux* (entre España y Francia), hasta otros más recientes ante la Corte internacional de Justicia, como el *Asunto Chile v Bolivia* (2016, sobre utilización de las aguas de un curso de agua internacional), *Hungría-Eslovaquia, Argentina v Paraguay* (célebre *asunto de las papeleras*), *Nicaragua v Costa Rica* (construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan, 2015), que han ido clarificando algunos principios a tener en cuenta. Además, la interpretación de los tratados y de los actos de organismos internacionales también será relevante. Junto a la clarificación de las normas generales hay un *sinfín de obligaciones particulares vinculantes inter partes.*

Dado que muchos recursos naturales están en el territorio de los Estados (otros en territorios universales o patrimonio de la humanidad) el papel del Estado sigue siendo importante pues de la soberanía deriva su *libertad para realizar o permitir que se realicen actividades extractivas o de otra naturaleza.* Ahora bien está *libertad no es ilimitada.* En particular, según el *Derecho internacional las actividades no prohibidas por el derecho internacional que entrañen el riesgo de causar, por sus consecuencias físicas un daño transfronterizo sensible están sometidas a determinadas obligaciones*, como deriva claramente de los trabajos de la omisión de derecho internacional de Naciones Unidas (Vid. Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas). En este sentido todo Estado tiene *la obligación de prevenir la realización de daños transfronterizos sensibles y, en todo*

⁶ BIBER, E., *Law in the Anthropocene epoch*, Berkeley public law research papers, 2016, p. 35

caso, minimizar el riesgo de causarlo. Además, tiene la obligación junto a los Estados involucrados de cooperar, junto a las organizaciones internacionales, para prevenir y minimizar daños. A tal efecto los Estados tienen que adoptar leyes y medidas de otra naturaleza para vigilar y, en particular, para autorizar (o no) cualquier actividad susceptible de causar daños transfronterizos, para lo que tiene que evaluar los riesgos, notificarlos e informar a los otros Estados posiblemente afectados, y realizar con ellos consultas sobre las medidas preventivas. A tal efecto los Estados tienen que tener en cuenta un conjunto de factores, como el grado de riesgo, la importancia socio-económica de las actividades, la disponibilidad de medios de prevención y minimización de daños, la disponibilidad de sufragar los costes de prevención, la viabilidad económica de la actividad (vid. Art 10 del proyecto de artículos sobre prevención de daño transfronterizo).

12. El desarrollo sostenible es una noción que avanza en el Derecho internacional, sobre todo del medio ambiente, pero también en otros sectores. La Agenda 2030 y las que le sucedan reflejan un consenso sobre la *urgente necesidad para la Humanidad de dar un giro al modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos no renovables*. Se encarna ya en muchas dimensiones jurídicas del Derecho internacional de los derechos humanos y del medio ambiente, pero no acaba de penetrar en todas las capas del Derecho ni en el sistema económico internacional. En ese trípode *falla la pata de una regulación económica sostenible, y la fragmentación del medio ambiente*, así como la relación entre los tres sectores principalmente afectados. Solo de esa manera el desarrollo sostenible se convertirá en un *principio constitucional o estructural del Derecho internacional*. En todo caso se ha transformado la orientación del Derecho internacional. El desarrollo sostenible es un discurso que cambia la realidad jurídica y que resulta de un enfoque cosmopolita propio de la modernidad que todavía no se ha realizado.

El Derecho se construye desde los actos y los comportamientos de los Estados y de los sujetos de la Comunidad internacional, no desde las visiones doctrinales, que tienden a conformarlo y a darle forma a posteriori, lo que de alguna manera tiene relevancia indirecta en el sistema jurídico. Podemos e incluso debemos ser muy críticos con el sistema internacional, con la sociedad internacional y su derecho. *Pero una posición crítica no implica estar con la teoría crítica, pues la deconstrucción lleva más a la destrucción lo que puede hacer más ilusorios los ODS y la sostenibilidad*. Los procesos de transformación pueden ser criticables, incluso fallidos, pero no hay que olvidar que las grandes obras son el resultado de pequeños detalles, como son aquellos que pueden permitir rellenar de contenido, los 17 objetivos, así como las metas e indicadores. Caminante no hay camino, se hace camino al andar. *La hoja de ruta de la Comunidad internacional hacia la sostenibilidad es una apuesta abierta cuyo resultado es incierto*, pero que en todo caso forma parte de aquellos sueños que a veces se convierten en parte de la realidad.

Transformar esta realidad debería hacerse siguiendo como apuntábamos los análisis de la ciencia, lo que no suele ser el caso. Habría que seguir la enseñanza de la ilustración, el *sapere aude* kantiano, buscar las respuestas a los problemas en la ciencia, desde un espíritu libre.

3. Un contexto internacional crítico para la sostenibilidad

13. Afrontar la sostenibilidad exige superar determinados riesgos. El principio de sostenibilidad y la Agenda 2030 constituyen un *desafío mundial* pues tienen relación con las grandes amenazas y riesgos: La *crisis climática* es una amenaza para nuestro modo de vida. Entre los obstáculos los hay de carácter jurídico, como el que haya una adecuación entre el marco nacional, europeo e internacional. También hay obstáculos económicos, como el coste de la sostenibilidad, el incremento de costes que supone para los operadores económicos y particulares. También hay problemas de naturaleza geopolítica en las relaciones internacionales como los derivados de que no todos los actores y sujetos asuman el desafío de la sostenibilidad, este es el principal riesgo. Gobernar los riesgos globales exige, en primer lugar *determinar cuáles son en esta sociedad del riesgo mundial*⁷

⁷ BECK, U., (2008) *La sociedad del riesgo mundial*, Paidós, p. 11; INNERARITY, D., SOLANA, J., (2011) *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Paidós, p. 155

14. El World economic forum⁸ pone de relieve la *confluencia de viejos riesgos a los que se suman otros nuevos*. Entre los viejos está la creciente inflación, el incremento del coste de la vida, las guerras comerciales, las salidas de capital de mercados emergentes, el malestar social generalizado, la confrontación geopolítica y el espectro de la guerra nuclear. Entre los nuevos riesgos el insostenible nivel de deuda que parecen afrontar algunas economías, el que probablemente vamos hacia una nueva era de bajo crecimiento, de baja inversión global, de des-globalización, de declive del desarrollo humano tras décadas de progreso, de doble uso de las tecnologías y de presión creciente del cambio climático.

Este diagnóstico es altamente preocupante pues estamos en una *situación de confluencia de múltiples crisis, de policrisis interconectadas*. Las respuestas no son sencillas individualmente y menos la gobernanza de todas ellas. Esto se añade a una situación que traía causa de la pandemia, pero también más recientemente, ha influido en la misma la guerra de Ucrania. El *Informe de Naciones Unidas sobre los ODS, de 2022*, puso de relieve el importante obstáculo que en los últimos años ha supuesto para los ODS la COVID 19 y la guerra de Ucrania, que han producido un incremento general de la pobreza (en países pobres sólo el 0, 8% del desempleo está cubierto por prestaciones), el hambre y el precio de los alimentos, han puesto de relieve fallos en los sistemas de salud, ha aumentado la desigualdad, fundamentalmente en el marco de la educación, etc..

Es conveniente conocer este entorno estratégico y de riesgos, identificarlos y realizar las políticas de sostenibilidad en función de los mismos, para prevenir que se conviertan en daños reales y para minimizar su impacto. Una perspectiva general de análisis de riesgos, tradicional, ha llevado a poner de relieve otros por los institutos especializados, como son los derivados de los conflictos armados, el terrorismo, la ciberamenazas, el crimen organizado, el cambio climático, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, la desigualdad, la violación de derechos humanos, las catástrofes y emergencias, la vulnerabilidad del espacio marítimo, de las infraestructuras críticas y de servicios esenciales.

En los análisis de riesgos los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030 son como la otra cara de la moneda, como el Dios Jano, que permite afrontar muchos desafíos desde la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, que protejan los derechos humanos y creen las condiciones para un crecimiento económico, sostenible, inclusivo y sostenido. Así, los efectos de un calentamiento global de más de 2 grados serían catastróficos. Por ello el *acuerdo de París de 2015* preveía limitar el calentamiento global y el Convenio Marco de cambio de 5-VI-1992⁹ indica, en su art. 1 que tiene por objeto:

“Lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

En todo caso *Mala tempora currunt* para los ODS. En los últimos años ha empeorado el mapa de los conflictos o la salud general de los modelos democráticos, lo que ha dado lugar a que se reviertan algunos avances recientes, y se incremente la pobreza por vez primera en una generación del 8, 3 al 9, 2 % entre 2019 y 2020, a nivel mundial. Del mismo modo en los países de bajos ingresos la prestación por desempleo es del 0, 8% y del 52, 2% en países de altos ingresos¹⁰. En el 47% de los países se ha incrementado el precio de los alimentos. La crisis de Ucrania ha provocado escasez alimenticia en los países más pobres del mundo. La situación ha evidenciado la fragilidad de los sistemas de seguridad alimentaria, ha incrementado la desigualdad, ha elevado, también por primera vez la tasa de pobreza laboral (del 6,7% en 2019 al 7, 2% en 2020)¹¹.

La pandemia también puso de relieve las deficiencias de muchos sistemas de salud, incluso en países muy avanzados. El COVID contagió a más de 500 millones de personas, con más de 15.000

⁸ Véase World economic forum, *The global risk report 2023*.

⁹ BOE 1 de febrero de 1994

¹⁰ Véase el *Informe sobre el desarrollo mundial. Finanzas al servicio de la recuperación*, del Banco Mundial, 2021

¹¹ Véase el Informe de la OIT sobre las *Perspectivas sociales y de empleo en el mundo 2022*.

millones de fallecimientos, e interrumpió los servicios esenciales de salud en el 92% de los países, deteniendo los progresos de la cobertura sanitaria universal, reduciendo la esperanza de vida mundial, incrementando la ansiedad y la depresión, la tuberculosis y el paludismo. Estamos en tiempos en que las inundaciones, sequías, incendios, huracanes, olas de calor y otros fenómenos están afectando de manera especialmente notable a los ecosistemas e incluso a la salud y la vida de muchas personas. Del mismo modo la pandemia afectó al acceso a la *educación* de muchas personas, y empeoró la desigualdad en la enseñanza, dado que un 50% de las escuelas en el mundo carecen de computadoras y de acceso a internet, por dar un dato significativo. También se ha producido la degradación ecosistemas de agua. En 300 años se ha perdido el 85% de los humedales. Muchos problemas de acceso al agua, a saneamientos, instalaciones básicas para lavarse las manos etc..

Estos últimos años también ha disminuido la financiación a PVD para energías renovables, aunque las energías renovables en 2019 representan solo el 17,7%. La situación de difícil recuperación económica también ha afectado al empleo mundial, habiendo aumentado la tasa del 5,4 al 6,6; en esa incierta recuperación los PMA se quedan rezagados, lo que afecta a la innovación e infraestructuras, siendo más resilientes las empresas de alta tecnología. La reducción de desigualdad entre países se ha visto frenada. En definitiva y como era previsible muchos datos permiten afirmar que la confluencia de crisis ha afectado al logro de los objetivos de la Agenda 2030, por lo que es necesario minimizar el impacto negativo y realizar esfuerzo en esa dirección.

4. La necesidad de reforzar el multilateralismo en tiempos de multipolarismo

15. *La sostenibilidad forma parte de la agenda multilateral internacional.* Los retos del multilateralismo para el siglo XXI son múltiples. De un lado tienen que gestionar el debilitamiento del Estado y la crisis del modelo de Estado nacional, hacer frente a las policrisis y la globalización, al debilitamiento del Estado social, al reforzamiento de la sociedad civil, al reforzamiento de los grupos informales (frente a las OI) como el G-20, G-10, G-7 etc., a la sociedad digital.

¿Cómo realizar una gobernanza de todas estas cuestiones y del desarrollo sostenible? ¿Cómo afrontar los retos del medio ambiente, los derechos humanos y la transformación del sistema económico en la senda de la sostenibilidad, al mismo tiempo que evitar los conflictos y las rivalidades que conduzcan a una sociedad inestable?.

Todo esto pasa por reafirmar el papel de las Instituciones internacionales, por moderar el papel de las potencias y por retocar la arquitectura internacional para hacer frente a estos desafíos. Pero esto no es tarea sencilla. *El papel de las organizaciones internacionales no se ha visto tan reforzado como hubiera parecido en una sociedad post-westfaliana.* Hay nuevos actores junto a los Estados y las organizaciones internacionales que ejercen “autoridad pública”, se produce un fenómeno de *pluralización de la gobernanza internacional*. *La actividad normativa pasa por instrumentos “desformalizados” que no encajan en las categorías tradicionales de las fuentes del Derecho internacional. Así proliferan los entramados institucionales auspiciados por grupos de Estados, pero al margen del encorsetamiento normativo de las organizaciones.*

Emerge un *global law*, un derecho global para una *gobernanza global*. Pero esta gobernanza mundial no está sujeta a los principios de igualdad de los Estados, legitimidad y representatividad que, mal que bien, tienen las organizaciones internacionales. Hay un recurso creciente al “no derecho”, y al “no sujeto”, a mecanismos informales. *El reto actual es fortalecer al arquitectura internacional y evitar el debilitamiento de las organizaciones internacionales. La gobernanza exige reforzar el multilateralismo e incorporar en la misma el creciente papel de los actores no estatales, de la sociedad civil, en particular de las organizaciones no gubernamentales*

16. Todo esto debe ser tenido en cuenta pues evidencia una cierta crisis del multilateralismo. Es decir, *el tránsito al multipolarismo no está dando lugar a un reforzamiento del multilateralismo*, como evidencia que las grandes crisis de nuestro tiempo y, en particular, la guerra de Ucrania, o la posición de las grandes potencias en relación con el papel de las organizaciones. Hay bloqueo de Naciones Unidas

en muchas cuestiones y reforzamiento de las alianzas regionales, o simplemente el actuar al margen de las mismas. Esto plantea si estamos una gobernanza en progresión o en regresión. Esta es una de las dudas. *En todo caso, la apuesta por la sostenibilidad pasa por reforzar el multilateralismo y la gobernanza internacional de los problemas comunes, opción por la que tanto Europa como España deben remarcar, para apostar por un constitucionalismo global en la idea de proteger los bienes públicos globales.*

Ciertamente que muchas organizaciones internacionales han incluido la sostenibilidad en su acción. La agenda 2030 ha tenido éxito en cuanto que en *la familia de las Naciones Unidas forma parte de la hoja de ruta de todas las organizaciones internacionales*, es decir, no solo de Naciones Unidas, sino también de los organismos especializados. El conglomerado de siglas dentro de la propia ONU que se ocupan del desarrollo sostenible es amplio. En primer lugar destaca el papel del PNUD (*Programa de Naciones Unidas sobre el desarrollo*), creado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1965 y que es el referente en desarrollo sostenible, gobernabilidad y clima. Pero también hay muchos programas que han incluido, desde su enfoque sectorial, la preocupación por la sostenibilidad. Así, UNICEF (creado en 1946 y premio nobel en 1965), ACNUR (1950) que ha focalizado su acción a la luz de la Agenda 2030, el Programa Mundial de Alimentos (y la FAO), que es la agenda humanitaria más grande del mundo, creada en 1961, el fondo de población de Naciones Unidas, el PNUMA (Programa de Naciones Unidas del medio ambiente), ONU-Mujeres (2011), ONU hábitat (1975) (desarrollo sostenible de ciudades)

La Agenda 2030 se realiza en conexión con la labor de estos programas, así como de los acuerdos multilaterales y de las instituciones internacionales especializadas, fundamentalmente las vinculadas a Naciones Unidas. En este sentido todas las organizaciones especializadas se han orientado a la sostenibilidad, incluso aquellas que por su labor parecieran más distantes. Muchos de los retos actuales pasan por reforzar estas instituciones. Así, UNIDO (Organización de Naciones Unidas para el desarrollo industrial) considera la “industrialización” como el eje básico de la prosperidad sostenible, mientras que el conjunto de las instituciones incluyen en sus agendas y planes estratégicos la sostenibilidad y los aspectos que tienen relación con su sector de cada una de ellas. Además habría temas que se debería de desarrollar e incluir. Por ejemplo, la *Unión Internacional de telecomunicaciones* pudiera abordar las cuestiones del ciberespacio, la sociedad digital, las conexiones etc...

Las organizaciones realizan un papel relevante, que habría que impulsar mucho, en la sostenibilidad. Por poner varios ejemplos. La OACI (*organización de aviación civil internacional*), que es el organismo (creado en 1944) que promueve una segura y ordenada aviación civil, tradicionalmente preocupada por cuestiones relativas a la seguridad y ordenación del tráfico aéreo incluye desde hace unos años la cuestión de la contaminación y la sostenibilidad, lo mismo que la *organización marítima internacional* (OMI, creada en 1948) aborda, desde hace décadas, cuestiones vinculadas al medio ambiente marino como la contaminación de los buques o la prevención de la contaminación. De gran importancia para la sostenibilidad también es la *Organización mundial de la salud* (OMS, creada en 1946) que tiene por objeto “alcanzar para todos los pueblos el grado más alto de salud posible” o la OIT (*Organización internacional del trabajo*), cuyo objetivo estratégico *trabajo decente* coincide con uno de los objetivos de la Agenda 2030. O la UNESCO, tan relevante para el entendimiento entre los pueblos y para la diversidad cultural.

Otras que, en principio, parece que tuvieran menor papel, también lo tienen. Así la *Organización mundial del turismo*, creada en 1975, tiene por objeto y en su agenda de trabajo un “turismo responsable, sostenible y accesible”, que promueva el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo inclusivo, lo que ha conducido a establecer muchas prioridades. O la *Organización internacional de alimentos* (FAO), creada en 1945 aborda cuestiones muy importantes para la sostenibilidad como “el suelo”, la alimentación, la agricultura, la pesca, los productos del mar, de los bosques y explotaciones forestales, la nutrición, aunque su objeto básico sea alcanzar la seguridad alimentaria, el acceso a alimentos de calidad que permitan una vida activa y saludable, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población mundial y contribuir al crecimiento de la economía mundial.. Los objetivos estratégicos también en gran parte coinciden con la Agenda 2030, en cuanto a la eliminación del hambre, la reducción de la pobreza (rural) o el incremento de la resiliencia de los medios de vida ante las catástrofes.. También en el marco de la ONU existe un *Fondo internacional de desarrollo agrícola* creado por la conferencia mundial de alimentación (Res XIII, de 26-XI-1974) para financiar, que es organismo especializado desde 1977 Estos ejemplos evidencian que estamos ante un reto trans-

versal que afecta al conjunto de las normas y políticas estatales y nacionales. En esta línea España y la Unión Europea podrían impulsar mucho su acción a través de estos canales multilaterales que se deben reforzar como mejor vía para abordar la sostenibilidad. La realización de la Agenda 2030 depende de la combinación de esfuerzos de la Comunidad internacional y de los Estados y los procesos de integración.

De otro lado, y aunque parece que existen muchas organizaciones internacionales hay *deficiencias, lagunas*. Aunque existe está el PNUMA no existe un organismo propiamente encargado de la sostenibilidad, del medio ambiente y/o de la energía, habiendo una fragmentación institucional que no es el marco óptimo para su tratamiento. Así en cuanto a la energía, algo esencial en la transición ecológica y la protección del medio ambiente hay diversas instituciones a tener en cuenta. De un lado la OIEA (*Organización internacional de la energía atómica*), que se creó con la idea de promover el uso pacífico de la energía nuclear. Esta organización presta apoyo a la idea de desarrollo sostenible. Hay otras organizaciones como la organización de armas químicas que aplica el convenio de armas químicas, que tiene una lógica muy concreta. Junto a esto en el marco de la energía o bien hay organizaciones de productores por cuestiones vinculadas al precio del recurso como la OPEP, u otros proyectos en la búsqueda de nuevas energías, ejemplos de cooperación internacional. Todo esto es bastante incipiente.

Hay un proyecto (proyecto ITER, *International Termonuclear experimental reactor*), que busca que la fusión nuclear sea una nueva forma de energía. Es un proyecto creado en 1986 por la cooperación entre diversos países, de un gran coste económico, auspiciado por la *Agencia internacional de la energía*, que es un organismo creado en 1974, compuesta por 28 países de la OCDE como respuesta a la crisis del petróleo, con objeto de hacer frente a una posible interrupción del suministro de petróleo y promover políticas energéticas racionales, mejorar el suministro de energía mundial, y promover la colaboración en tecnología energética. Más recientemente se ha creado la *Agencia internacional de energías renovables*, para su promoción, creada por impulso de Alemania, España y Dinamarca, con objeto de proporcionar asesoramiento sobre políticas concretar y facilitar la capacidad y transferencia de tecnología. Se formó en 2009 por 75 países que firmaron la carta de IRENA, operativa desde el 8 de julio de 2010, y firmada por la Unión Europea y otros países. Como vemos no existe ni un organismo internacional del medio ambiente ni de la energía que aborden conjuntamente los problemas, lo que a nuestro juicio constituye una deficiencia institucional

Esta necesidad de mayor multilateralismo se enfrenta con una *situación geopolítica de creciente multipolarismo, que ha creado incertidumbre*. En la agenda 2030 cada Estado tiene un margen de acción muy amplio para adoptar las medidas normativas o de otra naturaleza para la puesta en marcha .

17. Un problema que afronta la agenda 2030, en España pero también en otros Estados, es tal lo que cabría calificar de *politización*. Creemos que la Agenda 2030 debería formar parte del consenso, en el sentido de que las principales cuestiones en términos ecológicos, sociales y económicos deberían ser indiscutibles. La agenda 2030 ni en los objetivos ni en las meyas establece las políticas precisas y concretas que deben aplicarse. Caben casi todas ellas siempre y cuando se orienten en la senda de cumplimiento. Establecen un margen de maniobra amplio a los Estados, salvo que quieran ir en la dirección contraria. De ahí que la politización, es decir, el considerar que la agenda 2030 constituye algo negativo para España más allá de no aceptar el cumplimiento de los compromisos no tiene sentido. Habría que fomentar una visión compartida de la agenda 2030, aunque hubiese luego diferentes recetas para llegar a ella, y que fuese esto lo que formase parte del debate. El ir totalmente contra la agenda 2030 debiera estar fuera de debate. Desgraciadamente la polarización y la radicalización política no ha permitido dejar la agenda al margen del radicalismo.

No es algo exclusivo de España y puede pasar en otros países. En Estados Unidos se planteó la necesidad de ir hacia un *new green deal global* en la cámara de representantes, donde en 2019 se creó un comité sobre cambio climático, que abordaría la descarbonización de la economía, en un debate que ha perdido fuerza. En todo caso abordar un cambio de esta naturaleza exige una transformación del paradigma económico, en el tránsito de la segunda a la tercera revolución industrial, que exige transformaciones en los sistemas de comunicación (con la digitalización), la energía y el transporte, y con nuevas infraestructuras. Aquí la cuestión hoy en día candente es si estas transformaciones las pueden liderar los Estados *uti singuli*, o debieran ser objeto de un planteamiento multilateral, desde las organi-

zaciones internacionales y los tratados internacionales. No cabe duda de la necesidad de combinar la vía nacional con la internacional y la necesaria interacción entre ambas. El tránsito del modelo económico internacional hacia la sostenibilidad sin embargo es difícil que se pueda realizar desde las instituciones, cuando además las internacionales carecen de suficiente poder.

18. Una de las cuestiones que plantea la Agenda 2030 es la coherencia y la cohesión de transmisión entre el plano internacional, el regional y el nacional. Estamos ante una hoja de ruta, un proyecto impulsado por Naciones Unidas, pero que solo puede funcionar si los Estados y los organismos internacionales competentes lo asumen. Su puesta en marcha no constituye una obligación inmediata, carece de aplicabilidad directa en su mayor parte, por lo que en tal sentido exige de desarrollos normativos y políticas de otra naturaleza para su aplicación.

El desarrollo de la Agenda se produce a través de un diálogo y una puesta en marcha que da lugar a la celebración de *Conferencias internacionales, tratados internacionales, recomendaciones, leyes, estrategias, planes internacionales, nacionales y regionales*. Toda esta superposición de planos, de distinto valor normativo, conduce a una *profusión que produce una cierta confusión y una alta complejidad*.

19. La Agenda 2030 y la noción de sostenibilidad tienen a su vez un *agenda propiamente europea* que ha avanzado hacia un modelo propio, en el que se ha puesto el acento en la transición ecológica y digital, entre otros ámbitos, y en el que la Unión Europea tienen unos elementos de análisis propios. En todo caso la gobernanza europea está en un momento de cierta crisis, en que habría que definir si realmente se va a avanzar en un modelo político de integración, si va a haber más de una velocidad, es decir si todos los Estados miembros comparten el mismo proyecto. No cabe desacoplar las políticas y que unos avancen en unas políticas y otros en otras, haciendo un jeroglífico cada vez más difícil.

20. La Unión Europea ha sido siempre un gran impulsor de la protección internacional del medio ambiente, con un modelo social avanzado y único en el ámbito internacional. En la actualidad se encuentra con diversas dificultades y en una encrucijada. En primer lugar por cuanto que la crisis de la energía que tuvo lugar como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania llevó a un cambio en el modelo europeo. En 2021 el 40% de las importaciones europeas de gas, el 30% del petróleo y el 30% del carbón provenían de Rusia. La crisis de Ucrania ha llevado a que la Unión Europea tenga que avanzar en un modelo de autonomía energética, así como cambiar las claves del suministro y de la producción de energía, lo que lleva tanto a diversificar como a profundizar en la transición energética. El proceso de transformación energética y económica lo está haciendo la Unión Europea pero también otros países y regiones. Así la *inflation reduction act*, de Estados Unidos, la *green transformation programa*, de Japón, la *production linked incentive scheme*, de India, el *net zero industry act*, de la UE, se acompañan con una evolución cada vez mayor hacia un esfuerzo de utilización de energías renovables, a un esfuerzo por una mayor eficiencia energética y a la búsqueda de nuevas energías limpias, lo que está llevando a profundizar en la inversión en investigación hacia un nuevo modelo energético.

21. Ahora bien, la aplicación de la Agenda tiene *problemas fundamentalmente globales*, pues se ha topado con circunstancias complicadas en los últimos años y con los rasgos propios de una comunidad internacional carente de Estado, con unas Instituciones débiles y con unos sujetos que adoptan compromisos internacionales mirando a los intereses nacionales más que a los globales. A ello se han añadido la *pandemia COVID 19*, la *guerra de Ucrania*, la *inflación o el incremento de la deuda que se juntan a las dificultades propias para comprometerse debido a los intereses económicos, que hacen difícil la transición ecológica y otros cambios profundos*.

La *Conferencia sobre cambio climático celebrada en noviembre de 2022 en Egipto* (en Sharm el Shej) ha evidenciado las dificultades de avanzar. No ha habido avances sustanciales en el camino de la adopción de mayores compromisos para reducir la emisión de CO₂, el mayor problema, además de grandes ausencias como *China*. Si que se ha avanzado en la financiación, estableciéndose un fondo de 100.000 millones de dólares para los países más vulnerables, compromiso que ya se adoptó en la Cumbre de Copenhague de 2009, aunque luego no se cumplió; también hay un compromiso para ayudar

con hasta 40.000 millones a los países en desarrollo a afrontar las consecuencias negativas del cambio climático. Asimismo, se ha avanzado en la lucha contra la *deforestación o en reducir las emisiones de metano*. Sin embargo, la cuestión más relevante, la *relativa a reducir las emisiones de CO2 no ha sido objeto de compromiso, y con los compromisos actualmente vigentes no se puede afrontar el reto de evitar que suba la temperatura de la tierra en 1,5-2 grados*.

Todo esto trae causa del *alcance universal de la Agenda 2030*. Estamos ante una agenda global, no occidental. En este sentido indica Esther Barbe¹² que el desplazamiento del poder hacia las potencias emergentes afecta a la Unión Europea, en su defensa del multilateralismo, como principio de actuación y de normas consustancias a su identidad. La emergencia del sur global, el siglo asiático que es el XXI tiene efectos en la gobernanza global, en el comercio, la energía o el cambio climático. El comercio de los BRIC-Africa se ha multiplicado por más de 10 en el siglo XXI, lo que hace que el consumo de energía se esté incrementando exponencialmente, a lo que se suma el incremento de los niveles de vida y consumo en esas regiones, fundamentalmente en países como China e India, que se convierten en grandes contaminantes. Se calcula que en 2035 las emisiones de CO2 de China serán iguales o mayores a las combinadas de USA, UE y Japón.

Estas transformaciones implican cambios importantes en la *lucha por controlar los recursos naturales y suponen una transformación de la geopolítica y de la geoeconomía*. Los cambios en el poder internacional y el multipolarismo no necesariamente se traducen en un multilateralismo que hace frente a los problemas globales sino que puede desembocar en un mundo más conflictivo que cooperativo. Como indica Sahagún¹³ los principales responsables actuales frente al cambio climático, en países como China e India no están en la senda del cumplimiento establecidos por la COP 26.

Esto además se junta a una *lucha por el control de los recursos internacionales que está detrás de posibles conflictos internacionales futuros, además de los actuales*. En este sentido el golpe de Estado en Níger, en agosto de 2023, se ha visto desde estas claves de lucha por los recursos pueda exportar a Francia el 15% del uranio y a la UE el 20%, y junto a Kazajistán y Uzbekistán (que son dos de los principales productores de uranio del mundo, que controlan junto con Rusia el 60% de los recursos). De ahí que tanto Francia como Estados Unidos no han desechado una intervención militar, en un enfrentamiento por testaferreros con Rusia, que a su vez en su esfera de influencia también tiene a Mali, Burkina, Guinea y Argelia, mientras que del otro lado se sitúa una mayoría de países de la CEDEAO (Comunidad económica de Estado de África occidental).

El uranio es esencial para la energía nuclear o para desplegar parques de energía solar y fotovoltaica. Como predijo Klare¹⁴ los conflictos en el Golfo pérsico, en la cuenca del Nilo o las guerras internas por los minerales y la madera en el mundo de la postguerra fría iban a ser características. La nueva geografía estratégica parece estar dominada por la lucha por los recursos, por lo que predecía que las zonas de mayor conflicto serían la franja septentrional de América del Sur, el África Central, el golfo Pérsico, las regiones meridionales y surorientales de Asia, Indonesia y las Islas del Pacífico occidental

¹² BARBE, E., *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*, “La UE en el contexto internacional a la hora de las potencias emergentes”, 2021, Tecnos, pp. 7 ss

¹³ SAHAGUN, “El mundo en el tercer año de pandemia”, *Panorama estratégico 2022*, IEEEE, pp- 9 ss

¹⁴ KLARE, M.T., *Las guerras por los recursos constituyen el futuro escenario del conflicto global*, 2001, pp. 28.