

El modelo del partenariado público-privado en el marco de la reforma de las Naciones Unidas y de la consecución de los objetivos marcados por la agenda 2030

The model of the public-private partnerships in the context of the United Nations reform and the achievement of the objectives set by the 2030 agenda

MICHELE NINO

*Catedrático de Derecho internacional
Universidad de Salerno. Italia*

Recibido: 05.07.2024 / Aceptado: 05.09.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8968

Resumen: Este artículo examina el modelo del partenariado público-privado (en adelante, “PPP”) en el marco de la reforma del sistema de las Naciones Unidas y de la consecución de los objetivos marcados por la Agenda 2030. La primera parte del artículo está dedicada a la identificación de las características del PPP en el ordenamiento jurídico y las relaciones internacionales, mientras la segunda parte analiza el modelo en cuestión en el panorama de las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas. En la tercera parte, se examinan algunas cuestiones relativas tanto al estatus jurídico internacional de los PPP como a la configuración de sus responsabilidades según el derecho internacional. Finalmente, en la cuarta parte se destaca cómo el modelo PPP podría representar en el futuro una herramienta clave en el marco de la reforma de las Naciones Unidas y la consecución de los objetivos marcados por la Agenda 2030.

Palabras clave: Partenariado público-privado; reforma de las Naciones Unidas; Agencias especializadas de las Naciones Unidas; Agenda 2030; personalidad y responsabilidad de los PPP.

Abstract: This article examines the public-private partnership model within the framework of the reform of the United Nations system and the achievement of the objectives set by the 2030 Agenda. The first part of the article is dedicated to the identification of the characteristics of the PPP in the legal system and international relations, while the second part analyzes the model issue in the context of the United Nations and its specialized agencies. In the third part, some legal issues relating to both the international legal status of PPPs and the configuration of their responsibilities under international law are examined. Finally, the fourth part highlights how the PPP model could represent a key tool in the future within the framework of the reform of the United Nations and the achievement of the objectives set by the 2030 Agenda.

Keywords: Public-private partnership; United Nations reform; United Nations specialized agencies; Agenda 2030; personality and responsibility of the PPPs.

Sumario: I. Introducción. II. Las características del partenariado público-privado en el ordenamiento jurídico y las relaciones internacionales. III. La atención prestada a los partenariados público-privados en el contexto de las Naciones Unidas. IV. Las diversas formas de partenariado público-privado establecidas en el marco de la ONU. V. La reforma del sistema de las Naciones Unidas basada en el modelo del partenariado público-privado: estado del arte, perspectivas futuras y problemas jurídicos por resolver. VI. Conclusiones: el partenariado público-privado como importante herramienta en el marco de la reforma de las Naciones Unidas y la consecución de los objetivos de la Agenda 2030.

I. Introducción

1. Este artículo profundiza el tema de los partenariados público-privados (PPP) en el marco de la reforma del sistema de las Naciones Unidas y de la consecución de los objetivos marcados por la Agenda 2030. La primera parte del artículo está dedicada a la identificación de los elementos característicos de los PPP en el ordenamiento jurídico y las relaciones internacionales. La segunda parte examina el modelo en cuestión en el contexto de Naciones Unidas, no sólo teniendo en cuenta la progresiva importancia que se le atribuye en este contexto, sino también analizando algunas de los partenariados más conocidos establecidos en el seno de la ONU y sus Agencias especializadas. La tercera parte profundiza algunas cuestiones jurídicas particularmente complejas, tanto en lo que respecta al estatus jurídico internacional de los PPP como a la configuración de sus posibles responsabilidades según el derecho internacional. Finalmente, en la cuarta parte, reservada a las conclusiones, se destaca cómo el modelo PPP, ya muy utilizado en los últimos años en el seno de la ONU, representará, más aún en el futuro inmediato, un instrumento clave en el marco de la reforma de las Naciones Unidas y de la consecución de los objetivos marcados por la Agenda 2030.

II. Las características del partenariado público-privado en el ordenamiento y las relaciones internacionales

2. El partenariado público-privado constituye un importante instrumento de colaboración transnacional que implica la participación de una multiplicidad de partes interesadas que pertenecen tanto al sector público (es decir, Estados y organizaciones internacionales) como al sector privado (organizaciones no gubernamentales o sin fines de lucro, empresas multinacionales y transnacionales, institutos de investigación y fundaciones filantrópicas)¹. Se trata de un fenómeno, caracterizado por diferentes formas de manifestación e institucionalización, que se ha afirmado, desarrollado y consolidado durante los últimos veinte años en el contexto de la comunidad y las relaciones internacionales, y que surge de la necesidad de perseguir objetivos de interés general, a través de no sólo la contribución y la actividad de las autoridades públicas, sino también a través del apoyo de diferente tipo – financiero, científico, cultural, tecnológico y de *know-how* – de actores no estatales². De hecho, la construcción de un modelo de interacción entre Estados, organizaciones internacionales y actores no estatales parte de la exigencia de responder eficazmente a los nuevos desafíos que impone la globalización y de la conciencia de la dificultad de los sectores público y privado de afrontar independientemente estos desafíos de manera adecuada y sistemática³. Los PPP determinan una transferencia de poderes de las autoridades públicas a las entidades privadas, ya que permiten a actores no estatales llevar a cabo actividades y funciones que

¹ L. CLARKE, “Responsibility of International Organizations Under International Law for the Acts of Global Health Public-Private Partnerships”, in *Chicago Journal of International Law*, 2011, pp. 55-84, 56; D. J. MAURASSE, “From the MDGs to the SDGs: Cross-Sector Partnerships as Avenues to Development in the UN System”, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships, Intellectual Property Governance, and Sustainable Development*, Cambridge-New York, 2018, pp. 356-376.

² M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, “Charting the Triple Interface of Public-Private Partnerships, Global Knowledge Governance, and Sustainable Development Goals”, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships*, cit., pp. 3-26, pp. 5-6; T. E. NIELANDER, *Public-Private Partnerships in Global Development: Supporting Sustainable Development Goals*, Cheltenham-Northampton, 2020, p. 1.

³ W. J. KORAB-KARPOWICZ, “The United Citizens Organization: Public-private Partnerships in Global Governance”, in *Research in Globalization*, 2020, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590051X20300010?via%3Dihub, pp. 1 ss., p. 1. De hecho, la sinergia entre estos sectores, lograda a través del partenariado, es capaz de satisfacer los intereses de ambos tipos de actores involucrados: por un lado, los Estados y las organizaciones internacionales se benefician de tales colaboraciones para perseguir sus objetivos, pudiendo contar con los recursos financieros y conocimientos técnico-científicos de entidades privadas; por otro lado, estas últimas, al iniciar formas de cooperación con las autoridades públicas, pueden alcanzar sus objetivos sociales o económicos más fácilmente, gracias a un mayor reconocimiento institucional (S. DEVA, “Global Compact: A Critique of the U.N.’s “Public-Private” Partnership for Promoting Corporate Citizenship”, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2007, pp. 107-151, pp. 109-110).

tradicionalmente son de competencias de los Estados y de las organizaciones internacionales⁴. Precisamente, estas formas horizontales de interacción de actores que operan a nivel global – cuyas relaciones no se definen por vínculos de estricta subordinación o jerarquía – se caracterizan por el surgimiento de nuevos actores en la comunidad internacional y, en consecuencia, implican una limitación de la soberanía estatal en la gestión de la *governance* global⁵. Por lo tanto, los partenariados público-privados, en la medida en que atribuyen un papel considerable a las empresas multinacionales y transnacionales para gestionar dicha *governance* e influir en las actividades de *international law making*, expresan un cambio significativo en la estructura tradicional Estado-céntrica del sistema jurídico internacional⁶. Como veremos, en los últimos años este modelo ha sido utilizado y experimentado con frecuencia por las Naciones Unidas y algunas de sus Agencias especializadas – en particular la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) – en ámbitos clave, delicados y complejos, como, por ejemplo, los relacionados con la protección de la salud pública, la promoción de la propiedad intelectual y la educación⁷, el desarrollo sostenible y el cambio climático⁸.

Algunos autores han intentado sistematizar el fenómeno en cuestión observando que el partenariado entre organizaciones internacionales y entidades privadas se logra a través de diferentes tipologías, estando alternativamente constituida por: 1) una mera red entre participantes en reuniones organizadas y acogidas por una organización internacional; 2) un programa con participaciones externas, donde la organización internacional es responsable de organizar y gestionar dicho programa también a través de la participación del sector privado; 3) una colaboración o alianza institucional, es decir una forma más avanzada y estructurada del programa con participaciones externas, oficializada mediante la firma de un Memorando de Entendimiento; 4) una organización autónoma que tiene su propia estructura jurídica y administrativa y está compuesta por partes iguales de actores públicos y privados⁹.

3. En el marco prospectivo de una reforma de las Naciones Unidas basada mayormente en tales formas de cooperación, en este artículo se examinarán, entre otras cosas, algunos relevantes problemas jurídicos interconectados, relativos tanto al estatus legal internacional de los partenariados entre las Naciones Unidas o sus Agencias especializadas y entidades privadas, así como a la configuración de la responsabilidad internacional por los actos realizados por dichos partenariados que sean susceptibles de perjudicar las situaciones jurídicas de sujetos y entidades públicas y privadas.

III. La atención prestada a los partenariados público-privados en el contexto de las Naciones Unidas

4. En los últimos decenios, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas – también y, sobre todo, con miras a reformar su estructura, con el objetivo de poner a la organización en condiciones de responder eficazmente a los desafíos del nuevo milenio – se ha prestado especial atención al modelo del partenariado público-privado. Tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente

⁴ L. CLARKE, *op. cit.*, pp. 56-57.

⁵ M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, “Charting the Triple Interface”, *cit.*, p. 5; C. OGUAMANAM, *Intellectual Property in Global Governance: A Development Question*, London, 2012, pp. 27-28.

⁶ Véase: S. DEVA, *op. cit.*, p. 109.

⁷ Sobre el punto, véase: B. BULL, “Public-Private Partnerships: The United Nations Experience”, in G. A. HODGE, C. GREVE, A. E. BOARDMAN (eds.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham, 2010, pp. 479-495; ID., *The Global Elite, Public-Private Partnerships, and Multilateral Governance*, in R. WILKINSON, J. CLAPP (eds.), *Global Governance, Poverty and Inequality*, London, 1st ed., 2010, pp. 209-235; K. A. MINGST, M. P. KARNS, A. J. LYON, *The United Nations in the 21st Century*, 6th ed., New York, 2022.

⁸ Véase: M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, “Charting the Triple Interface”, *cit.*, p. 7; A. MERT, P. PATTERBERG, “How Do Climate Change and Energy-Related Partnerships Impact Innovation and Technology Transfer?: Some Lessons for the Implementation of the UN Sustainable Development Goals”, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships*, *cit.*, pp. 289-307, p. 289.

⁹ G. L. BURCI, “Public/Private Partnerships in the Public Health Sector”, in *International Organizations Law Review*, 2009, pp. 359-382, pp. 366-369; D. AZIZ, “Global Public-Private Partnerships in International Law”, in *The Asian Journal of International Law*, 2012, pp. 339-374, p. 346.

y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 – en la que se reconoció un papel destacado a las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro en la gestión de la *governance* global en el sector ambiental – y la Cumbre Mundial de la ONU sobre el Desarrollo sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002 – en la que, por el contrario, se atribuyó a las empresas privadas una importante responsabilidad en la cuestión del desarrollo sostenible –, en la comunidad internacional ha habido un aumento exponencial del uso de esta herramienta¹⁰.

En este contexto, es importante hacer referencia a la Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General en el año 2000, en la que todos los Estados miembros de la ONU se comprometieron a alcanzar los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (*Millennium Development Goals*) para 2015, incluido el lanzamiento de una *partnership* global entre los sectores público y privado para construir un mundo más inclusivo, equitativo y sostenible¹¹. Posteriormente, la Asamblea General ha afirmado repetidamente la relevancia estratégica de la cooperación entre las Naciones Unidas y el sector privado con el objetivo de realizar los principios, objetivos y proyectos de las Naciones Unidas, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pidiendo también a los actores privados de llevar a cabo sus actividades teniendo en cuenta no sólo los perfiles económicos y financieros, sino también los aspectos relacionados con el desarrollo social, la igualdad de género y la protección de los derechos humanos y el medio ambiente¹².

5. Finalmente, en el año 2015, la Asamblea General adoptó la Agenda 2030, que, aprobada por unanimidad, estableció los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (*Sustainable Development Goals*) de la ONU que se deben alcanzar para el 2030, en resumen: poner fin a cualquier forma de pobreza o hambre, desigualdad o injusticia; promover acciones encaminadas a garantizar la igualdad de género, la educación inclusiva y equitativa, el trabajo digno, el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la salud pública¹³. El objetivo 17 parece muy significativo, ya que con él las Naciones Unidas han identificado el partenariado público-privado como una herramienta clave para alcanzar en todos los Países del mundo (especialmente aquellos en desarrollo) los 16 objetivos de desarrollo sostenible indicados¹⁴. La sinergia entre gobiernos, *stakeholders* privados y sociedad civil, basada en la movilidad y el intercambio de conocimientos, experiencias y recursos financieros y tecnológicos, representa, por lo tanto, en la visión de la ONU, el modelo guía a seguir para garantizar el éxito de la Agenda 2030. Para ello, el objetivo 17 requiere también el fortalecimiento, la promoción y la revitalización de las *partnerships* público-privadas, teniendo en cuenta las experiencias de los partenariados anteriores y sus capacidades de atraer recursos¹⁵. El hecho de que todos los Estados hayan acordado atribuir, en un programa de gran importancia global, una función central al partenariado público-privado, demuestra una evolución nota-

¹⁰ Sobre este perfil, véase: K. BÄCKSTRAND, M. KYLSÄTER, “Old Wine in New Bottles? The Legitimation and Delegitimation of UN Public-Private Partnerships for Sustainable Development from the Johannesburg Summit to the Rio+20 Summit”, in *Globalizations*, 2014, pp. 331-347; M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, “Charting the Triple Interface”, cit., p. 7; A. MERT, P. PATTERBERG, *op. cit.*, p. 294; véase también: *Guiding Principles for Partnerships for Sustainable Development (type 2 outcome) to be Elaborated by Interested Parties in the Context of the World Summit on Sustainable Development* (los llamados *Bali Guiding Principles*).

¹¹ Asamblea General, Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, resolución A/RES/55/2 de 8 de septiembre 2000.

¹² Asamblea General, resoluciones: A/RES/55/215 de 21 de diciembre 2000; A/RES/56/76 de 11 de diciembre 2001; A/RES/S-27/2 de 10 de mayo 2002, párr. 56; A/RES/58/129 de 19 de diciembre 2003; A/RES/60/215, de 22 de diciembre 2005 (sobre este punto, véase: S. DEVA, *op. cit.*, pp. 118-119).

¹³ La iniciativa basada en los 17 objetivos se suma al éxito alcanzado por la basada en los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio, representando su integración y mejora (A. KRATTIGER, T. BOMBELLES, A. JEDRUSIK, “Driving Innovation for Global Health Through Multi-stakeholder Partnerships”, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships*, cit., pp. 47-71, p. 48).

¹⁴ S. ISIKO ŠTRBA, “The Marrakesh Treaty, Public-Private Partnerships, and Access to Copyrighted Works by Visually Impaired Persons”, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships*, cit., pp. 176-198, p. 176; D. J. MAURRASSE, *op. cit.*, p. 360.

¹⁵ K. M. GRAEF, J. DENT, A. STARR, “Creating, Managing, and Advancing Collaborations: The Road to Successful Partnerships”, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships*, cit., pp. 72-92, p. 86; A. ABDEL-LATIF, “The Rise of Public-Private Partnerships in Green Technologies and the Role of Intellectual Property Rights”, *id.*, pp. 223-244, pp. 227.

ble en la percepción, el valor y el papel de este modelo en la comunidad internacional y en las relaciones internacionales¹⁶. En consecuencia, la perspectiva de reforma de la estructura de las Naciones Unidas no puede ignorar este elemento fundamental, que en sí mismo expresa un cambio de ritmo trascendental del orden internacional y de la *governance* mundial.

IV. Las diversas formas de partenariado público-privado establecidas en el marco de la ONU

6. A lo largo de los años, las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas han recurrido a diversos modelos de partenariado público-privado para lograr los objetivos identificados tanto en la Declaración del Milenio como en la Agenda 2030.

Precisamente, con respecto a las Naciones Unidas, es importante mencionar el Pacto Mundial de las Naciones Unidas de 2000 (el llamado *Global Compact*), que tiene su origen en el conocido discurso pronunciado en enero de 1999 por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el Foro Económico Mundial de Davos. En esta ocasión, se destacó la necesidad de una cooperación cada vez más estrecha entre la organización universal y el mundo empresarial para responder eficazmente a los desafíos de la globalización y del nuevo milenio¹⁷. El *Global Compact*, que constituye la forma más importante de partenariado mundial, es una iniciativa voluntaria cuyo objetivo es involucrar a una variedad de partes interesadas – Estados, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, representantes de la sociedad civil y las Naciones Unidas – y crear una amplia red de relaciones y foros de discusión entre ellos¹⁸. Esta herramienta tiene dos propósitos principales: promover la responsabilidad de las empresas, sensibilizándolas para respetar 10 principios dentro de cuatro sectores específicos (derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción); lograr los 17 objetivos de desarrollo sostenible a través de formas diversificadas de colaboración entre los sectores público y privado¹⁹. La iniciativa, que cuenta con más de 20.000 participantes que operan en más de 160 Países²⁰ y se basa en una intensa cooperación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial²¹, ha permitido a la ONU, a través de la contribución de entidades no estatales, reinventarse y modificar su estructura tradicional con miras a lograr sus objetivos estratégicos²².

7. En lo que respecta a las Agencias especializadas de las Naciones Unidas, cabe destacar que uno de los sectores en los que más se han concretado formas de partenariado público-privado es el de la protección de la salud pública, con un papel considerable desempeñado por la Organización Mundial de la Salud. Entre estas *partnerships* cabe recordar algunas de las más conocidas y significativas. La *Gavi Alliance* es un PPP fundado en 2000, con domicilio social en Suiza, que incluye algunas organizaciones internacionales (OMS, UNICEF y Banco Mundial) y diversos actores privados (instituciones filantrópicas, numerosos centros de investigación y organizaciones no gubernamentales), y que tiene como objetivo proteger la salud de los niños, especialmente en los Países en desarrollo, garantizando sus inmunización contra enfermedades infecciosas, facilitando el acceso a las campañas de vacunación y me-

¹⁶ D. J. MAURRASSE, *op. cit.*, p. 360.

¹⁷ Press Release, United Nations Secretary-General, Kofi Annan's Address to World Economic Forum in Davos, 1 febrero 1999, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/1999-02-01/kofi-annans-address-world-economic-forum-davos; obre el punto, véase: M. FASCIGLIONE, *Imprese e diritti umani: il Global Compact delle Nazioni Unite*, in P. GRECO (a cura di), *Lavoratori e impresa socialmente responsabile*, Torino, 2007, pp. 183-194.

¹⁸ Véase: S. DEVA, *op. cit.*, p. 115; C. VOEGTLIN, N. M. PLESS, "Global Governance: CSR and the Role of the UN Global Compact", in *Journal of Business Ethics*, 2014, pp. 179-191.

¹⁹ United Nations Global Compact, www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission.

²⁰ Ver: United Nations Global Compact, www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants; O. F. WILLIAMS, "The United Nations Global Compact: What Did It Promise?", in G. FLYNN (ed.), *Leadership and Business Ethics*, Dordrecht, 2022, pp. 327, p. 341.

²¹ Sobre ese perfil, ver: P. UTING, A. ZAMMIT, *United Nations-Business Partnerships: Good Intentions and Contradictory Agendas*, in *Journal of Business Ethics*, 2009, pp. 39-56.

²² J. NOLAN, *The United Nations' Compact With Business: Hindering or Helping the Protection of Human Rights?*, in *University of Queensland Law Journal*, 2005, pp. 445-467, p. 445.

orando los sistemas de salud. El *Global Fund* es una institución autónoma creada en 2002, también con domicilio social en Suiza, que incluye representantes tanto del sector público (OMS, Comisión Europea, Países donantes y beneficiarios) como del sector privado (miembros de la sociedad civil, fundaciones y entidades privadas), y cuya misión principal es captar recursos económicos para financiar proyectos destinados a combatir y prevenir las infecciones por VIH, tuberculosis y malaria, así como proporcionar asistencia sanitaria y tratamiento en este ámbito. A este marco hay que sumar otros PPP, como la *Stop TB Partnership* e la *Roll Back Malaria Partnership*, con el objetivo de combatir la tuberculosis y la malaria respectivamente. En este sentido, cabe subrayar que, mientras que en las asociaciones de la *Gavi Alliance* y el *Global Fund*, la OMS es solo un miembro de las mismas, en los otros dos PPP indicados es a la vez un componente y la organización que acoge las iniciativas. Además, merece la pena mencionar el programa Hinari (*Health InterNetwork Access to Research Information*), que es una asociación inaugurada por la OMS en 2001, en colaboración con las principales editoriales del mundo, para permitir a los Países en desarrollo tener acceso a los mayores catálogos de literatura biomédica y de salud en el mundo²³.

8. En este contexto, cabe destacar la importante actividad llevada a cabo por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual en la constitución de partenariados público-privados para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible establecidos en la Agenda 2030, en el entendido de que la promoción de la propiedad intelectual constituye un elemento esencial para garantizar la protección de la salud a nivel global. En 2011, la OMPI, *BIO Ventures for Global Health* (BVGH) – una organización sin fines de lucro que opera en el sector de la salud, y ocho empresas multinacionales activas en el sector farmacéutico, crearon *WIPO Re:Search*, un partenariado público-privado con dos objetivos principales: demostrar la importancia de la propiedad intelectual para impulsar la innovación sanitaria mundial; estimular las actividades de investigación y desarrollo en la etapa inicial para combatir y prevenir la propagación de algunas enfermedades infecciosas, como las llamadas enfermedades tropicales desatendidas, malaria y tuberculosis²⁴. *WIPO Re:Search*, que ha creado una sólida red científica que opera en más de 40 Países y ha implementado importantes programas, se caracteriza por una estructura muy compleja, en la que la OMPI es responsable de gestionar la base de datos del partenariado y de proporcionar a las organizaciones de todo el mundo acceso a recursos académicos y científicos, mientras la BVGH es competente para reclutar nuevos miembros y favorecer formas de cooperación entre los participantes en el PPP²⁵.

En lo que respecta a la OMPI, se deben también resaltar otros partenariados establecidos en los ámbitos de la educación y de los cambios climáticos. En cuanto al primer sector, cabe recordar el programa ARDI (*Access to Research for Development and Innovation*), que es un partenariado creado en 2019 por la OMPI junto con doce editoriales de renombre mundial, que permite el acceso online a las principales revistas científicas y técnicas por institutos y organizaciones sin fines de lucro que operan en Países en desarrollo, con el objetivo de permitir a estos Países llenar su vacío de conocimiento en los sectores educativo y económico, así como de apoyar a sus investigadores en la creación y desarrollo de nuevas soluciones para responder a los desafíos locales y globales²⁶. El *Accessible Books Consortium* (ABC) es un partenariado público-privado establecido por la OMPI en 2014, que incluye instituciones y fundaciones privadas (organizaciones que representan a personas invidentes; librerías para invidentes; asociaciones comerciales de autores y editores) y que tiene los siguientes objetivos: implementar el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a los textos publicados a las personas invidentes, con discapacidad visual u otras dificultades para acceder a los textos impresos²⁷; aumentar el número de libros

²³ Hinari Access to Research for Health Programme, partnership.who.int/hinari.

²⁴ The First 10 Years of WIPO Re:Search, www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-rn2021-10-en-the-first-10-years-of-wipo-re-search.pdf, 3.

²⁵ Id.; K. M. GRAEF, J. DENT, A. STARR, *op. cit.*, p. 75.

²⁶ WIPO, ARDI-Research for Innovation, www.wipo.int/ardi/en; sobre ese punto, ver: S. BANNERMAN, “A Sustainable Development Agenda for the World Intellectual Property Organization: Networked Governance and Public-Private Partnerships”, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships*, cit., pp. 157-175.

²⁷ Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, 27 junio 2013, www.wipo.int/wipolex/en/text/301019.

en todo el mundo en formatos accesibles y ponerlos a disposición de estas categorías de personas²⁸. En relación, viceversa, con el sector del cambio climático y la seguridad alimentaria, destaca el partenariado público-privado denominado *WIPO Green*, establecido por la OMPI en 2013. Este PPP constituye una plataforma que, con el objetivo de promover la innovación y el desarrollo de tecnologías verdes, conecta a los proveedores de tecnología y servicios con aquellos que buscan soluciones ambientales innovadoras²⁹. El partenariado opera a través de un *database* – que contiene una lista extensa de productos, servicios y bienes de propiedad intelectual de tecnología verde y permite a individuos y empresas enumerar las necesidades de esta tecnología³⁰ – y una red de aproximadamente 6.000 participantes activos en 170 Países – incluidos la OMPI, autoridades gubernamentales, empresas multinacionales, pequeñas y medianas empresas, inversores, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas³¹.

9. Finalmente, en este contexto conviene recordar dos relevantes PPP. En primer lugar, cabe mencionar la Comisión Mundial de Represas (*World Commission on Dams - WCD*), un partenariado público-privado creado en 1998 por el Banco Mundial y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y compuesto por gobiernos, organizaciones no gubernamentales, empresas e institutos de investigación. Ese partenariado, que tiene el objetivo de estudiar el impacto de la construcción de represas en la vida y la salud de las comunidades locales, ha publicado un importante informe en el año 2000 en el que recomendaba que la construcción de estas obras cumpliera con la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo³². En segundo lugar, cabe mencionar la *Global Reporting Initiative*, establecida por el UNEP (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y Ceres (organización sin fines de lucro para la protección de la sostenibilidad), que define los estándares y las directrices para la presentación de informes de sostenibilidad para las empresas que operan a nivel mundial³³.

V. La reforma del sistema de las Naciones Unidas basada en el modelo del partenariado público-privado: estado del arte, perspectivas futuras y problemas jurídicos por resolver

10. En el párrafo anterior se han examinado sólo algunos de los partenariados más importantes y conocidos establecidos en el seno de algunas organizaciones internacionales con vocación universal. En este sentido, cabe señalar que el establecimiento de los PPP de los que forman parte las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas, como miembros y/u oficinas anfitrionas, se ha desarrollado considerablemente en los últimos años y representará, aún más en el futuro, una práctica constante utilizada en el sistema de la ONU, así como en el sistema y las relaciones internacionales. Esto también se debe al hecho de que, como se ha subrayado anteriormente, el objetivo 17 de la Agenda 2030 ha identificado a los PPP como herramientas estratégicas esenciales para la consecución de todos los objetivos de desarrollo sostenible enumerados en la propia Agenda.

11. Por tanto, es evidente que la reforma de la estructura de las Naciones Unidas, basada en la creación de modelos de *partnership* en los que son involucrados los sectores público y privado, ya ha comenzado y se consolidará en mayor medida en los próximos años. Además, como se ha destacado, la institución del *Global Compact*, las numerosas resoluciones de la Asamblea General mencionadas anteriormente destinadas a promover y fortalecer la colaboración entre dichos sectores y la intensifica-

²⁸ Accessible Books Consortium (ABC), www.accessiblebooksconsortium.org; sobre ese perfil, ver: S. ISIKO ŠTRBA, *op. cit.*

²⁹ WIPO, www.wipo.int/portal/en/index.html.

³⁰ A. ABDEL-LATIF, “The Rise of Public-Private Partnerships”, *cit.*, p. 232.

³¹ WIPO GREEN, Connecting Sustainable Technology Users and Providers, ww.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_greenflyer.pdf.

³² K. W. ABBOTT, “Public Private Partnership”, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2008, disponible en línea, par. 19.

³³ *Id.*, par. 21.

ción de la cooperación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil ya constituyen en sí mismas partes integrales y aspectos esenciales de la reforma de las Naciones Unidas³⁴.

La institución de estos modelos trae consigo actualmente – y seguramente traerá en el futuro – importantes beneficios para la estructura organizativa de la ONU, permitiéndole alcanzar más fácilmente los objetivos de la Agenda 2030 y desempeñar sus funciones y competencias, con mayor rapidez y eficacia, agilizando sus actividades operativas y de gestión. Sin embargo, cabe señalar que el hecho de que las organizaciones internacionales permitan que partenariados público-privados ejerzan funciones que tradicionalmente son competencia de los Estados y de las organizaciones internacionales plantea necesariamente una serie de delicadas cuestiones a la luz del derecho internacional, que aún no han sido analizadas en profundidad en el contexto de los principales foros internacionales. Nos referimos, en particular, a los perfiles interconectados que atañen tanto al estatus jurídico de los partenariados público-privados en el ordenamiento jurídico internacional, como a la posible configuración de la responsabilidad internacional de dichos partenariados por los actos que realizan.

12. Como es sabido, la responsabilidad internacional surge sólo para quienes son destinatarios de normas internacionales y, por tanto, titulares de derechos y obligaciones a nivel internacional. A este respecto, cabe subrayar que el carácter heterogéneo y múltiple de los PPP – compuestos tanto por Estados y organizaciones internacionales, a los que se reconoce personalidad internacional, como por empresas y entidades privadas, a las que no se les atribuye dicha personalidad – hace que su marco jurídico sea muy difícil y complejo, lo que lleva a excluir la posibilidad de que actualmente puedan ser considerados sujetos de derecho internacional y que, en consecuencia, pueda surgir contra ellos cualquier forma de responsabilidad internacional³⁵. Debido a la existencia de tal vacío en el ordenamiento jurídico internacional, es necesario encontrar soluciones para establecer quién puede ser considerado responsable de las actividades realizadas por dichos partenariados, que pueden perjudicar las situaciones jurídicas de los organismos y los sujetos, tanto públicos como privados.

Una de las soluciones más convincentes es la que propone parte de la doctrina³⁶, que prevé la configuración de la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales que formen parte, como miembros o sedes, de partenariados público-privados, con arreglo a las disposiciones del Proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales adoptado en 2011 por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas³⁷, que, como se sabe, está estructurado en la línea del Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de los Estados de 2001³⁸.

A este respecto, resulta útil examinar las disposiciones del Proyecto de 2011 que definen los elementos de conducta ilícita internacional por parte de una organización internacional, que deben calificarse, en particular, como “acción” “inacción” que: a) “sea atribuible a esa organización según el derecho internacional” (elemento subjetivo); b) “consiste en una violación de una obligación internacional de esa organización” (elemento objetivo)³⁹. En cuanto al primer elemento, el art. 6, párr. 1, especifica que “el comportamiento de un órgano o agente de una organización internacional, en el desempeño de sus funciones, se considera un acto de esa organización según el derecho internacional, cualquiera que sea la posición que ese órgano o agente tenga con respecto a la organización”⁴⁰. La Corte Internacional de Justicia, en la conocida opinión consultiva de 1949 adoptada en el caso *Reparation for Injuries Su-*

³⁴ *Id.*, par. 3-4; sobre ese punto, ver: *Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations* (in Asamblea General, resolución A/RES/58/817 de 11 de junio 2004, par. 68 ss.), que instó a las Naciones Unidas a apoyar y promover partenariados entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en sus actividades y decisiones.

³⁵ En este sentido, ver también: L. CLARKE, *op. cit.*, pp. 67-69; T. E. NIELANDER, *op. cit.*, pp. 100-121.

³⁶ L. CLARKE, *op. cit.*, pp. 69-84.

³⁷ Comisión de derecho internacional, *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* (DARIO), 2011, in *Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixty-third Session*, UN Doc. A/66/10 (26 April-3 June and 4 July-12 August 2011).

³⁸ Comisión de derecho internacional, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 2001, in *Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-third Session*, UN Doc. A/56/10 (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001).

³⁹ Art. 4, lett. a) e b), DARIO, cit.

⁴⁰ Art. 6, par. 1, DARIO, cit.

ffered in the Service of the United Nations, interpretó el concepto de agente en un sentido muy amplio, incluyendo en particular: “any person who, whether a paid official or not, and whether permanently employed or not, has been charged by an organ of the Organization with carrying out, or helping to carry out, one of its functions - in short, any person through whom it acts”⁴¹. En lo que respecta, por el contrario, al elemento objetivo, el art. 10, párr. 1 del Proyecto especifica que existe violación de una obligación internacional por parte de una organización internacional cuando «un acto de la propia organización no cumple con lo que tal obligación le exige, independientemente de la fuente o naturaleza de la obligación en cuestión»⁴². Una organización internacional puede, por tanto, estar sujeta al cumplimiento de una serie de obligaciones que están previstas en normas internacionales generales, en tratados internacionales de los que es parte, así como en su acto constitutivo⁴³.

Por esta razón, cabe compartir la orientación expresada por esta doctrina según la cual, respecto de las acciones llevadas a cabo por un partenariado público-privado, de la que forma parte una organización internacional, como miembro y/u organización anfitriona, es posible configurar una responsabilidad internacional de dicha organización, donde el PPP: 1) puede calificarse como un organismo o agente designado por la propia organización para lograr - o contribuir a la consecución de - sus objetivos; 2) ha tenido una conducta que constituye una violación de una norma de derecho internacional que esa organización está obligada a observar.

Evidentemente, la evaluación de responsabilidad debe realizarse no de manera abstracta, sino concreta, teniendo en cuenta, específicamente, algunos elementos importantes, tales como: la estructura y la forma del partenariado; la naturaleza de la participación de la organización internacional en el partenariado; los métodos para asignar la tarea al partenariado por parte de los órganos de la organización⁴⁴.

VI. Conclusiones: el partenariado público-privado como importante herramienta en el marco de la reforma de las Naciones Unidas y la consecución de los objetivos de la Agenda 2030

13. A la luz de las evaluaciones realizadas en este artículo, el partenariado público-privado parece ser un modelo esencial en la perspectiva de reforma de las Naciones Unidas y la consecución de los objetivos de la Agenda 2030.

Como se ha examinado anteriormente, este modelo se ha utilizado con frecuencia en los últimos años en el contexto de las Naciones Unidas, demostrando ser un medio eficaz para permitir que las Naciones Unidas y algunas de sus Agencias especializadas alcancen ciertos objetivos estratégicos relevantes según lo previsto en la Declaración del Milenio y la Agenda 2030. El uso de formas de colaboración entre los sectores público y privado ha surgido de la conciencia de estas organizaciones internacionales de no poder afrontar de forma independiente los desafíos impuestos por la globalización y la consiguiente necesidad de involucrar a múltiples *stakeholders* privados –aprovechando de sus conocimientos técnico-científicos y de sus recursos financieros – para lograr adecuadamente su misión.

14. Por tanto, la perspectiva de reforma de las Naciones Unidas, que está inevitablemente conectada a la consecución de los 17 objetivos de desarrollo sostenible indicados en la Agenda 2030, puede encuadrarse actualmente en una vía de consideración y fortalecimiento del instrumento de los PPP. Sin embargo, en los próximos años esta perspectiva tendrá que basarse necesariamente en un mayor reforzamiento de este instrumento por parte de la ONU y sus Agencias especializadas. Aún si el modelo en cuestión representa un elemento crucial en la gobernanza global del desarrollo sostenible, actualmente sigue siendo infrutilizado y no valorizado adecuadamente⁴⁵. Para confirmarlo, cabe destacar que si

⁴¹ Corte internacional de justicia, opinión consultiva del 11 de abril 1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, 177 (ver: L. CLARKE, *op. cit.*, p. 79).

⁴² Id., art. 10, par. 1.

⁴³ Corte internacional de justicia, opinión consultiva de 20 de diciembre 1980, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 Between the WHO and Egypt*, par. 37 (ver: L. CLARKE, *op. cit.*, p. 73).

⁴⁴ L. CLARKE, *op. cit.*, pp. 79-84.

⁴⁵ M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, “Charting the Triple Interface”, *cit.*, pp. 16-17.

bien es cierto que el PPP ha sido ampliamente utilizado y ha producido resultados significativos en algunos sectores relevantes – en concreto, los relacionados con la responsabilidad empresarial, la salud, la educación y la propiedad intelectual –, es igualmente cierto que en otras áreas igualmente importantes – como las del cambio climático, la agricultura y las tecnologías renovables – las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas no han reconocido la misma relevancia y centralidad al partenariado público-privado, al no haberlo utilizado en manera adecuada, generalizada y sistemática⁴⁶. Por lo tanto, es deseable que incluso en estas áreas el PPP sea elegido como modelo a aplicar para la construcción y promoción de una sociedad sostenible y atenta a las cuestiones ambientales.

Desde una perspectiva futura, una opción viable podría ser el establecimiento de los partenariados en el marco de las Naciones Unidas, con el fin de lograr los objetivos subyacentes a los instrumentos internacionales sobre la lucha contra el cambio climático (es decir, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Protocolo de Kioto; el Acuerdo de París sobre el cambio climático)⁴⁷. Esta opción estaría en línea con el espíritu de estos convenios – que requieren una intensa sinergia entre instituciones públicas y entidades privadas para su correcta y concreta implementación – y conduciría a resultados positivos en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030.

En conclusión, la reforma de las Naciones Unidas necesariamente tendrá que basarse en el uso del modelo de partenariado público-privado en áreas de interés diversificadas, en el marco de la consecución de los 17 objetivos de desarrollo sostenible establecidos en esta Agenda. Sin embargo, esta perspectiva tendrá que afrontar necesariamente una serie de problemas jurídicos de considerable importancia: en particular, no sólo el perfil antes mencionado de la configuración de la responsabilidad internacional por los actos realizados por los PPP (de los que forman parte las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas); sino también la necesidad de que los PPP se estructuren y cumplan su misión respetando criterios de transparencia e independencia. Precisamente, es necesario que los partenariados público-privados, en los que las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas participan como miembros u oficinas anfitrionas, basen sus actividades en estos criterios, a fin de evitar que los intereses de los actores privados impacten negativamente la consecución de los objetivos fijados en la Agenda 2030.

⁴⁶ Sobre este punto, véase también: A. ABDEL-LATIF, “The Rise of Public-Private Partnerships”, cit., pp. 223 ss.

⁴⁷ Ver: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 9 de mayo 1992; Protocolo de Kyoto, 11 de diciembre 1997; Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, 12 de diciembre de 2015; sobre ese perfil, ver: J. D. SARNOFF, M. CHON, “Innovation Law and Policy Choices for Climate Change-Related Public-Private Partnerships”, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships*, cit., pp. 245-288, pp. 246-248.