

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Mária Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 19-64

DOI: 10.37417/estrategias-contr-pobreza/01
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

PLANTEAMIENTO GENERAL: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL Y POBREZA

GENERAL APPROACH: SUSTAINABLE DEVELOPMENT OBJECTIVES, GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE AND POVERTY

Jordi BONET PÉREZ¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. 1. Reflexión de conjunto sobre los ODS. 2. El ODS1 y la viabilidad de las metas para la erradicación de la pobreza. 3. Desarrollo y cooperación internacional como herramientas de las estrategias contra la pobreza.—III. EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL COMO CONDICIONANTE REGULADORIO DE LOS ODS. 1. La contextualización política y económica de los ODS. 2. Esferas regulatorias internacionales y comunitarias de carácter ambiental y social.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Hay que reconocer que la pobreza sigue siendo un fenómeno —y, por supuesto, en gran medida, un problema— persistente y enquistado en la realidad de la Sociedad internacional del siglo XXI: 1) de una

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universitat de Barcelona (*jbonet@ub.edu*). Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas el 15 de marzo de 2024.

parte, afecta o puede afectar negativamente a la seguridad internacional y estatal —vertiente habitualmente analizada desde el prisma del trinomio derivado del vínculo entre paz, seguridad y desarrollo—²; y 2) «no afecta únicamente a los países en desarrollo y a las sociedades en transición, sino que es un fenómeno mundial que experimentan en mayor o menor grado todos los Estados»³.

Para ilustrar este último extremo, solo hace falta acudir a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística español (INE), a pesar de que las mismas son un frío reflejo en cifras, como proyección de una realidad social de potente calado en el espacio de reflexión ética y política: si, en España, el «porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social aumentó hasta el 26,5 por ciento, desde el 26,0 por ciento de 2022», el «porcentaje de población que se encontraba en situación de carencia material y social severa aumentó hasta el 9,0 por ciento, frente al 7,7 por ciento del año anterior»⁴.

Siendo teóricamente la erradicación de la pobreza, con indiferencia de cómo se mida⁵ —por ejemplo, en el caso español, a partir de la Tasa AROPE y de los criterios de Eurostat⁶—, un objetivo global al que las políticas estatales deben acompañarse, parece lógico pensar —tal y como se plantea en el proyecto de investigación al que se vincula este volumen— que existen condicionantes regulatorios internacionales susceptibles de influir o determinar las decisiones y políticas de quienes, internacional o nacionalmente, pueden impulsar —en positivo o en negativo— medidas y acciones con el objetivo de terminar con ella.

Tal y como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es pertinente:

² José Antonio SANAHUJA PERALES, «La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos», *Cuadernos de estrategia*, Ministerio de Defensa, núm. 159, 2013, p. 97.

³ ECOSOC: E/C.12/2011/10, «La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001», 10 de mayo de 2001, p. 3, párr. 5.

⁴ INE, «Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) Año 2023. Resultados definitivos», *Nota de Prensa*, 26 de febrero 2024, en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/ECV2023.htm>.

⁵ Aun cuando sea un fenómeno fundamentalmente multidimensional y con pluralidad de causas, la pobreza suele ser también vinculada a un determinado nivel de ingresos, por ejemplo, la línea de la pobreza extrema fue establecida en 1,9 dólares USA/día por el Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, *La pobreza y la prosperidad compartida 2020*, Publicaciones del Banco Mundial, Washington DC, 2020, p. 7), actualmente se asume otra cifra: 2,15 dólares USA/día (en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>); el Comité Europeo de Derechos Sociales entiende, por su parte, a los efectos de los Estados Parte de la Carta Social Europea revisada —entre ellos, España— que el linde del estado de pobreza es el 60 por ciento del salario medio del país (Council of Europe, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 31 December 2021, Publications of Council of Europe, Strasbourg, 2022, p. 198).

⁶ INE, «Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología», Madrid, 2005 (Revisada en 2023), p. 104, en: https://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf#page=104.

Promover la integración de los derechos humanos en las políticas encaminadas a erradicar la pobreza al esbozar la manera en que los derechos humanos en general y el Pacto en particular pueden potenciar a los pobres y mejorar las estrategias de lucha contra la pobreza⁷.

De la misma forma, si se vuelve a hacer referencia a España, es perceptible cómo su integración en la Unión Europea significa que las estrategias y políticas en materia socioeconómica —incluidas aquellas que pretenden aliviar la pobreza y propiciar (aunque parezca ello no poder ser factible a corto plazo) su erradicación— vienen o pueden venir, en función de su valor jurídico vinculante o no, condicionadas regulatoriamente por el impulso de las instituciones comunitarias y de su aproximación a la dimensión social de lo económico.

En estos términos, como elemento de reflexión previo al desarrollo de la identificación más precisa de cuáles son estos condicionantes regulatorios en capítulos sucesivos, conforme al índice de la obra, se quiere realizar un planteamiento general sobre el panorama regulatorio que incide o puede incidir en la determinación de las estrategias para erradicar la pobreza, y que, en definitiva, vincula la acción institucional internacional y estatal a los parámetros de la gobernanza económica global —y, por supuesto, comunitaria en el seno de la Unión Europea—. Para ello, se van a desarrollar dos apartados antes de abordar unas consideraciones finales: tras realizar una referencia de partida a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y, en particular, a la lucha contra la pobreza (1), se introducirán los vectores regulatorios que inciden en la erradicación de la pobreza, procediendo al examen del paradigma de la gobernanza económica global como condicionante regulatorio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2) —tanto desde el prisma político y económico, como desde una aproximación ambiental y social—.

II. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

La erradicación de la pobreza ha venido siendo, al menos aparentemente, uno de las aspiraciones insertas en el lenguaje y la voluntad institucional de la Sociedad internacional, vinculada a los parámetros de un sistema de producción de tipo capitalista, que ha ido experimentando cambios sustantivos, incluso en el paradigma de la gobernanza de los asuntos socioeconómicos a nivel global, considerando la correlación de fuerzas e intereses existente y de la conformación de un poder político económico y político dominante susceptible de imponer su manera de entenderlo.

⁷ ECOSOC: E/C.12/2011/10, *op. cit.*, p. 2, párr. 3.

Entrado el siglo XXI, la erradicación de la pobreza se sitúa como un elemento más del ambicioso programa de transformación que se esconde en la idea de *desarrollo sostenible*, pretendiendo aunar un balance adecuado entre lo económico, lo ambiental y lo social. Esta aproximación se plasma, desde 2015, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuya progresiva consecución constituye un reto mayúsculo para los Estados y la Sociedad internacional en su conjunto. Para analizar la significación de la erradicación de la pobreza en este contexto se van a desarrollar tres subapartados sucesivos: 1) la reflexión de conjunto sobre los ODS; 2) el ODS1 y la viabilidad de las metas para la erradicación de la pobreza; y 3) el análisis del desarrollo y la cooperación internacional como herramientas de las estrategias contra la pobreza.

1. Reflexión de conjunto sobre los ODS

La Agenda 2030 y los ODS que esta establece configuran, *a priori*, un proyecto que afronta de modo global una nueva construcción de la interrelación de la triple dimensión económica/social/ambiental: se pretende encauzar los esfuerzos de la Sociedad internacional y de las sociedades estatales hacia un *desarrollo sostenible*. En esta dirección, si bien se aboga por un «cambio radical en la forma de concebir el desarrollo», lo cierto es que, de modo particular, se desprende de alguna manera su comprensión como «un plan de acción transformador, el cual reafirma que la erradicación de la pobreza sigue siendo el mayor desafío del mundo»⁸. La prioridad de este reto, no en vano, se refleja —y no deja de ser significativo— en que la erradicación de la pobreza se ubica como ODS1.

La propia redacción del ODS1, a tenor de la Resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que sirvió para adoptar la Agenda 2030⁹, enfatiza su comprensión como una aspiración universal y holística en lo sustantivo: «Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo»; por lo que, adicionalmente, es significativa la advertencia general contenida en el Preámbulo de que los Estados Miembros «prometemos que nadie se quedará atrás», consistiendo esta promesa en uno de los aspectos a ponderar en el marco del proceso de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 —Puntos 48 y 72—.

⁸ Beatriz, HERNÁNDEZ NARVÁEZ, «La Agenda 2030 y la reforma del sistema para el desarrollo de la ONU», en Beatriz Nadia PÉREZ RODRÍGUEZ, Cuauhtémoc Vladimir PÉREZ LLANAS y Graciela PÉREZ GAVILÁN ROJAS (eds.), *El siglo XXI: hacia un nuevo orden multipolar*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2019, pp. 150-151.

⁹ ASAMBLEA GENERAL: A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de septiembre de 2015.

Se formulan cinco metas fundamentales para aspirar a erradicar la pobreza en el horizonte de 2030:

- Erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 2,15 dólares de los Estados Unidos al día)¹⁰.
- Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres, niñas y niños que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
- Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.
- Garantizar que hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.
- Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales¹¹.

Unas sucintas reflexiones sobre el conjunto de los ODS deben servir para enmarcar una aproximación más específica al ODS1, apelando a ese «carácter integrado e indivisible» de los mismos que presupone el Preámbulo de la Resolución 70/1 ya que los ODS conjugan «las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental».

¹⁰ Vid. Nota 5.

Si la Resolución 70/1 sitúa en 1,25 dólares USA/día ese umbral, su actualización es fruto de la revisión, en 2022, de la *línea internacional de pobreza* por el Banco Mundial, partiendo de las llamadas *paridades de poder adquisitivo* (PPA) —tipos de cambio que representan diferencias de precios relativos entre países—, de modo que «el valor real de USD 2,15 a precios de 2017 es el mismo que el de USD 1,90 a precios de 2011» (BANCO MUNDIAL, *Re-seña: Ajuste en las líneas mundiales de pobreza*, en: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>).

¹¹ Lo que implica: «a) garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones; y b) crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza».

Primero, los ODS incorporan una voluntad transformadora más profunda y global que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales incluso han sido tildados de tecnocráticos, minimalistas y poco ambiciosos «por estar centrados en los síntomas más que en las causas de los problemas del desarrollo, y en particular en la reducción parcial de la pobreza extrema¹², sin considerar la desigualdad»; entendibles, eso sí, como manifestación de una «incipiente “agenda social global” que habría tratado, por primera vez, de otorgar una dimensión de equidad a la globalización»¹³. En cierto modo, parecen un proyecto corrector del paradigma neoliberal dominante, pero, en paralelo, interpretable como un «instrumento para legitimar la visión neoliberal de la globalización»¹⁴. Las transformaciones del sistema internacional, entre ellas el ascenso de los países emergentes, implicaron un cambio de la agenda global —incluida la universalización de la agenda del desarrollo— y explican que, tras un debate institucional intenso¹⁵, se adoptasen los ODS como una propuesta cosmopolita de un *pacto global para el desarrollo*, de la que se desprende que:

Primero, que ni el desarrollo global puede ya limitarse a la reducción de la pobreza extrema, como plantearon los ODM [Objetivos de Desarrollo del Milenio], ni el eje «Norte-Sur» refleja adecuadamente la geografía política del desarrollo y la economía política internacional¹⁶.

Segundo, adoptada mediante una resolución de la Asamblea General de la ONU, la Agenda 2030 «está contenida en un instrumento de *soft law* que no es vinculante jurídicamente»¹⁷. Sin embargo, hay

¹² No en vano, el objetivo número uno es reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos les sitúan en situación de extrema pobreza (entonces un dólar USA/día) «y el de las personas que padezcan hambre», así como reducir a la mitad «el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo» (ASAMBLEA GENERAL: A/RES/55/2, «Declaración del Milenio», 8 de septiembre 2000, párr. 19).

¹³ José Antonio SANAHUJA, «De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015», en Manuela MESA (ed.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*, Anuario 2014-2015 del Centro de Educación e Investigación para la Paz, CEIPAZ, Madrid, 2014, p. 53.

¹⁴ *Ibid.*, p. 54.

¹⁵ Quizá, como hito inicial, además de resaltarse que puede ser tenido por «uno de los escasos resultados destacables de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20) celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012», se sitúe como una decisión adoptada para «abordar los retos pendientes de los ODM, abriendo significativamente su enfoque desde el planteamiento tradicional de desarrollo, hacia el desarrollo *sostenible*» (Antonio CARDESA-SALZMANN y Antoni PIGRAU SOLÉ, «La Agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible: una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67, núm. 1, 2017, p. 280).

¹⁶ José Antonio SANAHUJA y Sergio TEZANOS VÁZQUEZ, «Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», *Política y Sociedad*, vol. 54, núm. 2, 2017, p. 539.

¹⁷ Ángel José RODRIGO HERNÁNDEZ, «El valor normativo de la Agenda 2030», en Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA, Eugenia LÓPEZ-JACOISTE y J. Daniel OLIVA MARTÍNEZ (eds.),

que destacar definitivamente tanto su importante significación política —«enuncia de forma sistematizada la política pública global de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible»¹⁸ como su significación jurídica¹⁹. El alcance de esta última, quizá visualizada en ocasiones con demasiado optimismo, es entendida como una contribución real a la transformación del ordenamiento jurídico internacional a partir de su vinculación al concepto normativo de desarrollo sostenible²⁰, ofreciendo, además, un marco regulatorio para facilitar la implementación de los propios ODS —por ejemplo, a través de los indicadores²¹— y la agregación de normas jurídicas que ya existen en diversos regímenes internacionales²². Es reseñable, a este último respecto, la implícita incorporación de determinadas normas jurídicas internacionales a la conceptualización e implementación de los ODS: por ejemplo, el ODS8 —Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos— supone remitirse a normas jurídicas internacionales insertas en la noción de *trabajo decente*, los derechos fundamentales en el trabajo, así como a aquellas que garantizan la libertad del trabajador y prohíben prácticas como la esclavitud.

Y, tercero, que, partiendo de que los objetivos y metas pretendidos son un conjunto integrado e indivisible, no debe negarse que la consecución del ODS1 y de sus metas se interrelaciona con el logro de los otros dieciséis, pero que tiene a su vez una indisociable, especial y profunda vinculación, además del ODS8, con la igualdad de género —ODS5— y la reducción de la desigualdad en los países y entre ellos

El Derecho Internacional, los ODS y la Comunidad Internacional, Madrid, Dykinson, S. L., 2022, p. 76.

¹⁸ *Ibid.*, p. 54.

¹⁹ *Ibid.*, p. 76.

Hay autores que consideran que, en el futuro, adquirirá un papel similar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Carlos L. FERNÁNDEZ LIESA, «El desarrollo sostenible y la teoría del derecho internacional», *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo/Iberoamerican journal of development studies*, vol. 11, núm. 2, 2022, p. 57).

²⁰ Más allá de que se pueda señalar el escepticismo sobre su funcionalidad como paradigma de la gobernanza global, así como su inconcreción normativa (Antonio CARDESA-SALZMANN y Antoni PIGRAU SOLÉ, *op. cit.*, p. 284).

²¹ La Asamblea General de la ONU adoptó, a instancias de la iniciativa del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y previo acuerdo de la Comisión de Estadística, un Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que contiene 232 indicadores (ASAMBLEA GENERAL: Resolución 71/313, «Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 6 de julio de 2017).

²² Frente a este planteamiento, hay autores que señalan por elevación al concepto de base de la «falta de trascendencia constitucional del concepto normativo de desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico internacional, que le impide vertebrar un equilibrio real entre las dimensiones económica, social y ambiental de la gobernanza global» (Antonio CARDESA-SALZMANN y Antoni, PIGRAU SOLÉ, *op. cit.*, p. 283).

—ODS10—, amén de su interacción con el ODS17 y la revitalización de las alianzas para lograr los otros objetivos²³.

El ODS8 debe interpretarse como referente de la construcción de un sistema socioeconómico basado en la disponibilidad y generación de trabajo decente: el «acceso al trabajo decente no solo proporciona ingresos y reduce la pobreza, sino que, además, permite que las personas ganen confianza en sí mismas y adquieran un sentido del propósito»²⁴. Esta aproximación resalta todavía más la importancia de que este ODS incorpore obligaciones jurídicas internacionales por lo que, en definitiva, el trabajo decente no es solo un objetivo político²⁵, sino que de manera más o menos extensiva —en función de la amplitud del reconocimiento de la juridicidad o no de sus distintos elementos— puede ser oponible jurídicamente a los Estados.

El ODS5, por su parte, afirma un objetivo —«Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas»— que se perfila como transversal en las acciones y políticas dirigidas al cumplimiento del resto de los ODS, repercutiendo en los ámbitos político —potenciación de la participación de la mujer—, económico —por ejemplo, avanzando en la igualdad de oportunidades de acceso a los mercados y a puestos de trabajo decentes— y jurídico —partiendo de la perspectiva de los derechos humanos—²⁶.

Sobre el ODS 10, si el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha afirmado que «el aumento de la desigualdad plantea riesgos para el crecimiento económico duradero»²⁷ —afectando a la eficiencia económica—, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha detectado que la desigualdad de ingresos entre trabajadores ha vuelto a aumentar²⁸.

Así, puede llegarse a situaciones en que la precariedad laboral y la pobreza confluyen: en 2023, el número de trabajadores que vivían en una situación de pobreza extrema en el mundo, es decir, con ingresos

²³ *Vid.* el subapartado 2.3.

²⁴ ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/53/33, «El empleo garantizado como instrumento en la lucha contra la pobreza Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter», de 18 de abril de 2023, p.4, párr. 11.

²⁵ *Ibid.* p. 2, párr. 2.

²⁶ Véanse los capítulos de la Dra. Elisenda CALVET y de la Dra. Rosa Ana ALIJA.

²⁷ Prakash LOUNGANI y Jonathan D. OSTRY, «Los estudios del FMI sobre la desigualdad: Punto de encuentro entre la investigación y la realidad», *IMF Blog*, 24 febrero de 2017, en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2017/02/22/the-imfs-work-on-inequality-bridging-research-and-reality>.

Sobre el papel de las instituciones financieras internacionales, véase capítulo de la Dra. Claudia MANRIQUE.

²⁸ Tanto entre los Estados como dentro de los mismos (OIT, *Perspectivas Sociales y de Empleo en el mundo. Tendencias 2024*, Resumen Ejecutivo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2024, pp. 2-3).

inferiores a 2,15 dólares de los Estados Unidos al día por persona en paridad de poder adquisitivo (PPA), aumentó en casi un millón²⁹.

Profundizando en esta vinculación, el actual Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, ha señalado respecto a la igualdad de oportunidades que los «niños que nacen pobres tienen muchas más posibilidades de seguir siéndolo en su vida adulta debido a una serie de mecanismos que perpetúan la pobreza de una generación a otra», lo que lleva a identificar el contraste del «ideal de igualdad de oportunidades con la realidad de la perpetuación de la pobreza»³⁰. Un ejemplo: en los Estados Miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), un hombre de 25 años y estudios universitarios tiene una esperanza de vida superior en ocho años que otro de la misma edad pero de bajo nivel educativo³¹.

Finalmente, no cabe obviar cómo la pobreza y la desigualdad se ceban a lo largo y ancho del mundo en las mujeres, por lo que progresar en las metas del ODS5 «es una condición indispensable para erradicar la pobreza a nivel mundial» puesto que «las mujeres y niñas soportan una carga desproporcionada de la pobreza»³². La exigencia de su tratamiento político, económico y jurídico transversal en el seno de los Estados —desde el propio plano de la legislación hasta en los presupuestos públicos— debe conectarse con la evidencia de la vinculación intrínseca de la igualdad y la no discriminación con el Derecho internacional de los derechos humanos. Pero estos presupuestos contrastan con la realidad social de los lentos avances hacia la igualdad, que, siendo generalizada, es muy exacerbada en ciertos Estados: si se sigue el ritmo actual, por ejemplo, «se calcula que se necesitarían 300 años para acabar con el matrimonio infantil» o «286 años para llenar los vacíos en la protección jurídica y eliminar las leyes discriminatorias»³³ —muy lejos, en consecuencia, de las previsiones para 2030 sobre igualdad de género, y, por ende, respecto a la desigualdad—.

²⁹ OIT, *op. cit.*, p. 2.

³⁰ ASAMBLEA GENERAL: A/76/177, «Extrema pobreza y derechos humanos. Informe del Secretario General», 19 de julio de 2021, p. 3, párrs. 1 y 3.

³¹ OECD, *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, 2018, p. 3.

³² ECOSOC: E/C.12/2011/10, *op. cit.* p. 3, párr. 5.

³³ ONU, *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. 2023. Edición especial, Naciones Unidas, Ginebra, 2023, p. 22.

2. El ODS1 y la viabilidad de las metas para la erradicación de la pobreza

Si se entra ya en las metas específicas vinculadas al ODS1, lo primero que se puede constatar es que no pretende erradicar en 2030 todo tipo de pobreza: solamente la eliminación de la extrema pobreza se sitúa en ese horizonte, mientras que, respecto al resto de situaciones de pobreza —las dimensiones de la pobreza existentes en los diversos países con arreglo a las definiciones nacionales (pobreza relativa)—, se pretende reducir las a la mitad en 2030. Esta aproximación es coherente con la ambigua descripción de la política a seguir formulada en el Preámbulo de la Resolución 70/1, en el cual se afirma que el compromiso adquirido reside en «poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema de aquí a 2030». Las otras metas apuntan también en esta dirección al demandar acciones estatales para el fortalecimiento de la resiliencia de las personas no pobres pero vulnerables —por ejemplo, el establecimiento de garantías mínimas en los sistemas de protección social—³⁴.

A priori, por otra parte, parece claro que si, en general, son los gobiernos estatales los que esencialmente deben adoptar medidas para progresar en estas metas, aunque sea con la cooperación y ayuda internacionales, es su propia definición interna de pobreza —más allá de lo que, según el Banco Mundial, se entienda como extrema pobreza u otras magnitudes³⁵— la determinante en la práctica del alcance del compromiso adquirido por cada uno de ellos.

La erradicación de la extrema pobreza es la meta que, en términos absolutos, se quiere alcanzar en 2030. Los siguientes comentarios del Banco Mundial son ilustrativos y resumen de manera diáfana la evolución histórica de este objetivo que, como se ha visto, ya impulsaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

The onset of the covid-19 pandemic in 2020 marked a turning point in the 30-year pursuit of successful poverty reduction. Global poverty had declined from more than one in three persons (38 percent of the global population) in 1990 to less than one in 10 persons (8.4 percent) by 2019.

The incomes of the poorest 40 percent of the world's population likely fell by 4 percent in 2020. As a result, the number of people living in extreme poverty likely increased by 11 percent in 2020— from 648

³⁴ José Antonio SANAHUJA y Sergio TEZANOS VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 531.

³⁵ Recuérdese, a este respecto, que el propio Banco Mundial explicita, junto a la magnitud en que cifra la pobreza extrema, dos umbrales más elevados para países de renta media-baja y media-alta: 3,65 y 6,85 dólares USA/día (WORLD BANK, *Correcting Course. Poverty and Shared Prosperity. 2022*, Washington DC, International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2022, pp. 31-32).

million to 719 million. This increase pushed the extreme poverty rate 1.2 percentage points higher than projections going into the year (extreme poverty had been expected to fall)³⁶.

Su conclusión sobre el logro de esta meta del ODS1 en 2030 es pesimista:

Incorporating the most recent growth scenario, which includes the effect of the pandemic and of the compounding shocks of inflation and conflict [derivado de la invasión rusa de Ucrania]for 2022, the global poverty rate for 2030 is projected to be 7 percent, equivalent to 574 million people still living on less than US \$ 2.15 per person per day in 2030³⁷.

El anterior Relator sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, introdujo en 2020 otro vector crítico que, de alguna forma, cuestiona incluso la mayor, al señalar que la primera meta del ODS1 «es un objetivo de mera subsistencia que, aunque se cumpliera, dejaría a millones de personas con graves privaciones³⁸.

Su argumento de fondo, abonado en otras voces críticas semejantes, señala contundentemente que³⁹:

El umbral internacional de pobreza se ha concebido expresamente para reflejar un nivel de vida asombrosamente bajo, muy inferior a cualquier idea razonable de una vida digna. Con esa medida, se puede «escapar» de la pobreza sin unos ingresos que permitan mínimamente tener un nivel de vida adecuado que incluya acceso a la atención de la salud y la educación.

La posición de Philip Alston es perfectamente comprensible y tiene su apoyo en una aproximación multidimensional a la pobreza⁴⁰, que se sustenta asimismo en las normas jurídicas internacionales de derechos humanos que proyectan una aproximación a lo que debe entenderse como una vida digna, y, que, como se verá más adelante, tienen, en teoría, un peso importante entre los condicionantes regulatorios de las estrategias de lucha contra la pobreza. Igualmente, a los fenómenos como la pandemia de covid-19, hay que añadirle los efectos del cambio

³⁶ WORLD BANK, *op. cit.*, pp. 2-3.

³⁷ *Ibid.* p. 57.

³⁸ ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/44/40, «La lamentable situación de la erradicación de la pobreza. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 19 de noviembre de 2020, p. 12, párr. 39.

³⁹ *Ibid.* p. 5 párr. 12.

⁴⁰ De modo que «la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales» (ECOSOC: E/C.12/2011/10, *op. cit.*, p. 3, párr. 8).

climático ya que, si no se adoptan rápidamente medidas para mitigar sus repercusiones sociales, en la senda de articular transiciones justas, se «agravará la pobreza y la desigualdad imperantes»⁴¹.

Algo semejante sucede con el cumplimiento de la reducción cuando menos a la mitad el número de seres humanos que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. Aun cuando son factibles asimetrías derivadas de las *definiciones nacionales*, cabe decir de modo general que: 1) la propia ONU considera que, a partir de «las tendencias históricas de 127 países con datos, para el año 2030 solo un tercio de los países habrán reducido a la mitad sus tasas nacionales de pobreza desde 2015»⁴²; y 2) mucha gente sufre pobreza no solo por bajos ingresos sino por carencias familiares en materias como la salud, la educación o los estándares de vida⁴³ y, en este sentido, son más que evidentes desde una óptica global los déficits compartidos en la protección social de los grupos más vulnerables que puedan ayudar a compensar la falta de ingresos —«en el año 2020, apenas el 47 por ciento de la población mundial estaba, efectivamente, cubierta por al menos una prestación en efectivo de protección social, lo que representa un leve aumento frente al 45 por ciento de 2015»⁴⁴—. Incluso en los países de renta alta en los que, conforme a criterios nacionales, se está ya bastante por debajo de esa mitad de población en situación de pobreza, no se ha logrado pese a «sus enormes recursos» reducir de manera significativa las tasas de pobreza, que a menudo superan el 10 por ciento⁴⁵—recuérdese el caso de España anteriormente comentado: no por estar por debajo de ese indicador la situación puede considerarse aceptable—.

La desigualdad y la falta de corrección de esta es, en buena medida, un factor relevante asociado al mantenimiento de los niveles de pobreza existentes —incluida su perpetuación o incremento en períodos de crisis como la pandemia covid-19 o como las ya identificables

⁴¹ «Las personas que viven en la pobreza suelen residir en zonas más susceptibles al cambio climático y en viviendas menos resistentes; sufrir pérdidas relativamente mayores cuando se ven afectadas; disponer de menos recursos para mitigar los efectos; y recibir menos apoyo de redes de seguridad social o del sistema financiero con fines de prevención de las repercusiones o recuperación de estas» (ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/41/39, «El cambio climático y la pobreza. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 17 de julio de 2019, p. 4, párrs. 11 y 12). Respecto a cómo abordar el cambio climático como una de las causas de la pobreza en el mundo, véase capítulo de la Dra. Marcia RODRIGUES.

⁴² ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible...*, *op. cit.*, p. 12.

⁴³ ONU, *Times of crisis, times of change: Science for accelerating transformations to sustainable development. Global Sustainable Development Report. 2023*, Department of Economic and Social Affairs, Ginebra, 2023, p. 10.

⁴⁴ ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible...*, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁵ ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/44/40, *op. cit.*, p. 10, párr. 32.

derivaciones de la invasión rusa de Ucrania⁴⁶—. Es muy significativa esta frase inserta en un informe del Banco Mundial: «The results of this exercise suggest that the covid-19 pandemic appears to have caused the largest single-year increase in global inequality since World War II»⁴⁷.

Lo relevante, a efectos de la interrelación de la desigualdad con la perpetuación de la pobreza, es que⁴⁸:

[...] tanto la desigualdad de ingresos como la desigualdad de riqueza son las principales explicaciones de por qué las personas siguen atrapadas en la pobreza. Las menores oportunidades de ahorrar, adquirir o heredar activos, y la escasa cobertura de los mecanismos de protección social hacen que las personas en situación de pobreza rara vez tengan la oportunidad de cambiar sus trayectorias.

Los países con mayor desigualdad tienden a ser países en los que tanto las ventajas como las desventajas económicas se transmiten a los hijos, una relación que se suele denominar «curva del Gran Gatsby»⁴⁹.

La implementación a nivel mundial del trabajo decente también tiene o puede tener su peso en la disminución de las desigualdades —amén de ser un elemento fundamental del desarrollo sostenible y del ODS8—. No obstante, la OIT se muestra pesimista, a corto plazo, sobre el avance de un empleo adecuadamente remunerado: el «proceso de devaluación del salario real y el consiguiente descenso del nivel de vida, causado por las elevadas y persistentes tasas de inflación y el encarecimiento de la vivienda, no se compensará a corto plazo»⁵⁰; entre otras cosas, porque la crisis derivada de la pandemia covid-19 ha revigorizado de nuevo algo que claramente va en detrimento del trabajo decente: el acceso al trabajo informal⁵¹.

Además, hay que advertir de la importancia de la interrelación del ODS8 con el ODS5, vínculo muy relevante que subraya la necesidad también de un enfoque de género en las políticas de empleo y de protección social como manifestación de una indispensable agenda de igualdad, atendiendo a que las «mujeres fueron las más afectadas durante la recuperación del empleo [por procesos de precarización tras

⁴⁶ «In terms of income inequality, the global Gini coefficient increased by about 0.5 points, from 62 points in 2019 to about 62.6 points in 2020» (ONU, *Times of crisis, times of change*, *op. cit.*, p. 15).

⁴⁷ WORLD BANK, *op. cit.*, p. 83.

⁴⁸ ASAMBLEA GENERAL; A/76/177, *op. cit.*, pp. 4 y 15, párrs. 6 y 40.

⁴⁹ Recuérdese la tesis de Thomas Piketty: para combatir realmente la desigualdad en el contexto del sistema capitalista —en el que el problema deriva de que la tasa del rendimiento del capital privado es muy superior a la tasa de crecimiento de los ingresos y de la producción—, sería preciso lograr un consenso para generalizar un impuesto progresivo anual sobre el capital —lo que, asimismo, implica racionalmente un altísimo nivel de reforzamiento de la cooperación internacional— (THOMAS PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2013, p. 943).

⁵⁰ OIT, *op. cit.*, p. 5.

⁵¹ ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible...*, *op. cit.*, p. 28.

la reincorporación al trabajo], ya que cuatro de cada cinco puestos de trabajo generados en 2022 para mujeres eran informales, frente a solo dos de cada tres para los hombres»⁵².

Dejando de lado el tema de los recursos financieros precisos para desarrollar políticas públicas para erradicar la pobreza y la desigualdad, hay comentarios que pueden tenerse incluso por irónicos sobre la viabilidad del ODS1 como propósito para 2030⁵³:

Si se utilizan tasas de crecimiento históricas y se excluye cualquier efecto negativo del cambio climático (un supuesto imposible), se necesitarían casi 100 años para erradicar la pobreza con el umbral internacional de pobreza del Banco Mundial y 200 años con un umbral de 5 dólares al día (¡agenda 2230!)⁵⁴.

En resumen, las metas del Objetivo 1, incluso si se tiene presente interconexión con las metas de otros ODS importantes para la erradicación de la pobreza, son *per se* notoriamente insuficientes para poner realmente fin a la pobreza, y las perspectivas de alcanzarlas, además, están disminuyendo rápidamente atendiendo a la evolución del contexto global. En los informes oficiales de las Naciones Unidas se reconocía ya en 2020 que, ya incluso antes de que fuesen manifiestos los efectos de la pandemia de covid-19 —y, por supuesto, la invasión rusa de Ucrania—, el ritmo de la reducción de la pobreza mundial se estaba desacelerando y se preveía que no se alcanzaría la meta 1.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030⁵⁵.

3. Desarrollo y cooperación internacional al desarrollo como herramientas de las estrategias contra la pobreza

La idea de que la implementación de un proceso de *desarrollo* —económico y social— debería suponer el verdadero motor de las necesarias transformaciones en los países en vías de desarrollo a fin de aumentar el bienestar de sus poblaciones y de superar problemas como la pobreza o el hambre, se convirtió en un aspecto crucial de la actividad y de los programas de la ONU dentro del contexto del proceso descolonizador⁵⁶. La significación del desarrollo se construye ya

⁵² *Ibid.*

⁵³ ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/44/40, *op. cit.*, p. 18, párr. 65.

⁵⁴ Véanse en nota 35 los umbrales de pobreza actuales del Banco Mundial para países de renta media-alta.

⁵⁵ Consejo Económico y Social: E/2020/57, «Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible Informe del Secretario General», de 28 de abril 2020, p. 3, párr. 9.

⁵⁶ Considerando, en particular pero no exclusivamente, el art. 1.3 y el Capítulo IX (Cooperación internacional económica y social) de la Carta de las Naciones Unidas, por ejemplo, comprometiendo a la ONU en la promoción de «niveles de vida más elevados, trabajo perma-

de modo más formal en la década de los sesenta del siglo xx, a partir de la proclamación del *Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*⁵⁷, permaneciendo, con las debidas revisiones y adaptaciones, hasta nuestros días donde ha cuajado la idea de que ese proceso debe basarse en un *desarrollo sostenible*.

Desde estos parámetros iniciales se construye el desarrollo en un doble sentido que irá adquiriendo variables y matices progresivamente: 1) más allá del ideal general de que el desarrollo es un objetivo global de la Sociedad internacional, la descolonización aportó una «ideología del desarrollo en términos más específicos», ya que se fundamentaba en la observación de la presencia del subdesarrollo y «de la situación económico-social de desigualdad de unos Estados respecto a otros»⁵⁸; y 2) como objeto que redundaba en la generación de una nueva rama del Derecho internacional público, el *Derecho internacional del desarrollo*, que «va a tratar de solucionar los problemas singulares de los países en vías de desarrollo» y, adicionalmente, vehicular sus demandas —en gran medida posteriormente abortadas— de establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional⁵⁹.

La Asamblea General apunta, en 1961, a un dato que sigue manteniéndose prácticamente inalterable, pese a la modulación o los condicionantes diferenciados de las últimas décadas, como elemento incrustado en la propia noción de desarrollo y a su interrelación como proceso pluridimensional (incluida la erradicación de la pobreza): la importancia de un crecimiento económico lo más acelerado y duradero posible (desarrollo sostenido), tendente a ofrecer las más altas tasas de crecimiento anuales posibles.

El Punto 1 de la Resolución 1710 (XVI) es ilustrativo al respecto cuando afirma que los Estados Miembros y sus pueblos intensificarán:

Sus esfuerzos con objeto de obtener y mantener apoyo para las medidas que los países desarrollados y los que están en proceso de desarrollo deberán adoptar a fin de acelerar el avance hacia una situación en la que el crecimiento de la economía de las diversas naciones y su progreso social se sostengan por sí mismos, de modo que en cada país insuficientemente desarrollado se logre un considerable aumento del ritmo de crecimiento, fijando cada país su propia meta y tomando como

nente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social» —art. 55.1 de la misma—.

⁵⁷ ASAMBLEA GENERAL: A/RES/1710 (XVI), «Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», de 19 de diciembre de 1961.

⁵⁸ Ruth MARTINÓN QUINTERO, *Derecho internacional y pobreza. Especial atención al sistema interamericano de derechos humanos*, Madrid, Aranzadi, 2024, p. 24.

⁵⁹ Felipe GÓMEZ ISA, *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2003 (1.ª reimpresión), p. 18.

objetivo un ritmo mínimo anual de crecimiento del 5 por ciento en el ingreso nacional global al finalizar el decenio.

La Resolución 35/56 de la Asamblea General, de 1980⁶⁰, como ejemplo de muchos otros actos jurídicos, demuestra igualmente que el crecimiento económico sostenido es central en la definición del proceso de desarrollo: en su Anexo, se contempla que, para el logro de las metas propuestas, «la tasa anual media de crecimiento del producto interno bruto de los países en desarrollo en su conjunto debería ser del 7 por ciento (Punto 20) —para lo que, por ejemplo, sus exportaciones e importaciones de bienes y servicios deberían incrementarse a tasas anuales no inferiores al 7,5 por ciento y al 8 por ciento, respectivamente» (Punto 22)—.

Incluso el impulso de una nueva aproximación al desarrollo —con la formulación de la noción de *desarrollo sostenible*—, desde la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 6 al 12 de marzo de 1985)⁶¹, no queda exenta de recurrir, con las precisiones que se quieran en cuanto a la configuración de los aspectos insertos en la idea de sostenibilidad (ambientales y sociales), a apelar al crecimiento económico sostenido como punto de partida de los objetivos del desarrollo sostenible⁶². Así, el Punto 6 de la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Declaración de Copenhague) deja claro que se reconoce «que, para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base y sostenido, en el contexto del desarrollo sostenible» —advirtiendo que la globalización «abre nuevas oportunidades para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de la economía mundial, particularmente en los países en desarrollo» (Punto 14)—. El apartado a) de la Declaración de Copenhague, asimismo, efectúa un razonable y sucinto diagnóstico sobre la situación social mundial, en el que se contrasta la preocupación por la pobreza extrema, sus principales afectados y sus causas —entre ellas, los cambios y ajustes propiciados por la globalización—, con la percepción de que esa misma globalización generadora de desequilibrios sociales «abre nuevas oportunidades para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de la economía mundial, particularmente en los países en desarrollo» (Punto 14).

⁶⁰ ASAMBLEA GENERAL: A/RES/35/56, «Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», de 5 de diciembre de 1980.

⁶¹ ASAMBLEA GENERAL: A/CONF.166/9, «Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 6 al 12 de marzo de 1985)», de 19 de abril de 1995.

⁶² En tanto que sinónimo de términos como «constante, continuo, ininterrumpido, mantenido, seguido, incesante, uniforme, regular» (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Actualización 2023, en: <https://dle.rae.es/sostenido>).

Sin propiciar un examen detenido, esa posición ha venido siendo compartida por las instituciones financieras internacionales: como señala el *Informe Pearson* ya en la década de los 60, el «aumento en la ayuda que se preste a los países en vías de desarrollo debería tener por finalidad bien definida la de ayudarlos a entrar por un vía de crecimiento sostenido»⁶³; en 2000, el Grupo del Banco Mundial señala específicamente respecto a la reducción de la pobreza que el «logro de una reducción sostenida de la pobreza exige un crecimiento económico más rápido»⁶⁴.

En definitiva, desde los años sesenta, es primordial para entender la dinámica global del proceso de desarrollo de los países en vías de desarrollo y de las aspiraciones vinculadas —por ejemplo, erradicación del hambre y de la pobreza— el mantenimiento de un nivel sensiblemente alto de crecimiento de una manera continuada. Como se verá, la evolución de la gobernanza global contemporánea seguirá aferrándose a la lógica de la maximización del crecimiento como motor del desarrollo y de cambio —véase, a este respecto, subapartado 3.1.—

A la óptica fundada en el crecimiento económico sostenido, empero, se le han ido uniendo paulatinamente consideraciones y sensibilidades ambientales y sociales que hoy reflejan una preocupación global extrema —especialmente, en lo que concierne al cambio climático—. Así, la Declaración de Copenhague, concretándose luego en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo⁶⁵, perfila la pauta de que la persona humana debe ser el sujeto central del desarrollo. Este punto de referencia tiene dos grandes implicaciones: 1) va a constituir la piedra de toque para que, desde el año noventa, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) focalice su análisis y sus propuestas en el *desarrollo humano*⁶⁶; y 2) consolida dos grandes ideas en el marco regulatorio internacional del desarrollo, junto a los aspectos ambientales y sociales involucrados, que identifican el desarrollo como un derecho humano y al desarrollo como un proceso basado en derechos humanos.

⁶³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA (UNESCO), «Recomendaciones del Informe Pearson (resumen)», *El Correo*, vol. XXIII, 1970 (El Informe Pearson. Nueva estrategia para un desarrollo global), p. 16.

⁶⁴ GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, «La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias», Grupo del Banco Mundial, Washington D. C., marzo 2000, p. 2, en: <https://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/esl/prspbroc.pdf>.

⁶⁵ ASAMBLEA GENERAL: A/RES/41/128, «Declaración sobre el derecho al Desarrollo», de 4 de diciembre de 1986.

⁶⁶ «El mensaje principal de este documento es que, si bien es absolutamente necesario aumentar la producción nacional (PIB) para alcanzar todos los objetivos esenciales del hombre, lo más importante es estudiar cómo se traduce este crecimiento —o deja de traducirse— en desarrollo humano en diversas sociedades» (PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*. 1990, Bogotá, PNUD/ Tercer Mundo Editores, 1990, p. 13).

La propuesta de elaboración de un proyecto de tratado internacional sobre el derecho al desarrollo fortalece esta mirada regulatoria y profundiza en el reconocimiento jurídico internacional del propio derecho al desarrollo y su vinculación con los derechos humanos; particularmente es relevante el principio general del art. 3.c) del proyecto sobre el desarrollo basado en derechos humanos:

Habida cuenta de que el desarrollo es un derecho humano que es indivisible de todos los demás derechos humanos, y que está interrelacionado con ellos y es interdependiente, las leyes, políticas y prácticas de desarrollo, incluida la cooperación para el desarrollo, deben estar fundamentadas desde el punto de vista normativo en un sistema de derechos y sus correspondientes obligaciones establecido por el derecho internacional. En consecuencia, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales⁶⁷.

La interrelación entre desarrollo y derechos humanos ha sido un asunto sensible —sobre todo, tras la adopción de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo— en la construcción de la cooperación internacional para el desarrollo, dentro del espacio definido a partir del liderazgo de la ONU. La clave es la adopción por el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, en 2003, del *Entendimiento Común sobre el Enfoque basado en Derechos Humanos* (EBDH), fundamento y argumento de la constitución de los derechos humanos como un fin en sí mismo del desarrollo. El EBDH se fue convirtiendo en el «principal conceptual framework» del sistema de Naciones Unidas —y siendo también «employed by some governments, development aid agencies and NGOs»—, para garantizar que el desarrollo «is not operationally realized in a manner inimical to human rights, but rather in a way that ensures respect, protection and fulfilment thereof»⁶⁸.

La cooperación internacional para el desarrollo abarca «un conjunto de actuaciones de Estados, organizaciones internacionales y, más recientemente, actores privados para promover el progreso económico y social de los países que lo necesitan»⁶⁹. No se reduce, pues, ni a la acción pública ni a la ayuda oficial al desarrollo (AOD)⁷⁰ —ni tan solo, sin dejar de ser un vector esencial, al asunto de la financiación del de-

⁶⁷ ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/54/50, «Proyecto de pacto internacional sobre el derecho al desarrollo. Informe del Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo, Zamir Akram (Pakistán)», de 18 de julio de 2013, p. 7.

⁶⁸ GENERAL ASSEMBLY: A/HRC/54/50/Add.1, «Draft international covenant on the right to development, with commentaries», 4 de septiembre 2023, p. 30.

⁶⁹ MARTÍN QUINTERO, Ruth, *op. cit.*, p. 24.

⁷⁰ Es decir, aquella que, según la OCDE: 1) proviene de los gobiernos, ya sean nacionales o estatales, o de sus dependencias; 2) está encaminada a mejorar el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; y 3) es una subvención o un préstamo a tasa de interés más

sarrollo—. Ha venido siendo, política y prácticamente, una actividad compleja y poliédrica, plagada de reproches y contradicciones⁷¹, desde el prisma de su efectividad o de la crítica a su raíz neocolonial, inclusive del alcance del compromiso de los países desarrollados —que, desde 1970, sugirió que los países desarrollados deberían dedicar al menos el 0,7 por ciento de su Producto Interior Bruto a la AOD—⁷². Pero, a su vez, es un instrumento que, como refleja al proclamarse el Primer Decenio contra la Pobreza (1997)⁷³, es importante para lograr el objetivo «erradicar la pobreza absoluta y reducir considerablemente la pobreza en el mundo» (Punto 1) —pidiéndose a los «donantes que den alta prioridad a la erradicación de la pobreza en sus presupuestos y programas de asistencia», además de orientar a los programas y órganos del sistema de Naciones Unidas a la priorización de este asunto (Punto 13)—.

La evolución de la gobernanza económica global —a examen en el próximo apartado— ha contemplado y coadyuvado a mutaciones en este ámbito, entre las cuales y de forma muy esquemática se quieren resaltar: 1) la potenciación en las últimas décadas del comercio internacional y de las inversiones extranjeras directas como instrumentos de desarrollo económico susceptibles, teóricamente, de aminorar la pobreza⁷⁴; 2) la menor disponibilidad de muchos Estados donantes de recursos financieros para aumentar o incluso mantener el nivel de su AOD, confiándose más en el sector privado, tanto en lo concerniente

baja que la del mercado (Brian KEELEY, *De la ayuda al desarrollo. El combate internacional de la pobreza*, París, Esenciales OCDE, OECD Publishing, 2015, p. 3).

⁷¹ Véase, por ejemplo, esta reflexión realizada a finales de los sesenta por el Presidente de la Comisión sobre Desarrollo Internacional que elaboró el llamado informe Pearson en torno a la ayuda oficial al desarrollo: «En algunos países donantes hay una creciente oposición e indiferencia hacia la ayuda para el desarrollo por considerarse que es costosa, ineficaz e innecesaria, o peor aún, que constituye un derroche» (Lester B. PEARSON, «El desarrollo, empresa común. Una nueva estrategia global», *El Correo*, vol. XXIII, 1970 —El Informe Pearson. Nueva estrategia para un desarrollo global—, p. 6).

⁷² Punto 43 de la Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de la ONU (ASAMBLEA GENERAL: A/RES/2626, «Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», de 24 de octubre de 1970); en ella se establece también como meta que la «tasa media de crecimiento anual del producto bruto de los países en desarrollo considerados en conjunto deberá ser por lo menos del 6 por ciento» (Punto 13).

⁷³ ASAMBLEA GENERAL: A/RES/52/193, «Primer Decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la Pobreza», de 18 de diciembre de 1997.

⁷⁴ La financiación del desarrollo, cuando se vincula a la inversión extranjera directa, se desplaza a actividades claramente condicionadas por los mercados y por la actividad de las empresas multinacionales que despliegan generalmente políticas extractivas que no se ajustan a estándares jurídicos internacionales de garantía de los derechos humanos o a cualquier lógica de redistribución de los beneficios de la actividad económica. Sin embargo, en 2023, pese a que la inversión extranjera directa sigue siendo «leading source of external financing for developing economies, accounting for 44 per cent of total financial inflows in 2023», sus flujos hacia los países en desarrollo han decrecido en este año un 7 por ciento (United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2024. Investment facilitation and digital government*. Nueva York, United Nations Publications, 2024, p. 11).

a la acción filantrópica (ayuda privada al desarrollo) como a la actividad con ánimo de lucro (inversión extranjera directa) para financiar el desarrollo⁷⁵; 3) la tendencia de los Estados donantes tradicionales a la vinculación entre seguridad y la cooperación al desarrollo⁷⁶, así como al fortalecimiento de la condicionalidad —no necesariamente siempre por objetivos ligados al desarrollo sostenible—; 4) la creación de un escenario favorable a la expansión de las alianzas Sur/Sur en la que los donantes preferentes son los países emergentes —amén de la denominada cooperación triangular—⁷⁷; y 5) las tradicionales dudas sobre la efectividad de la AOD⁷⁸ a las que añadir la variable negativa que constituye a su alrededor la proliferación de la corrupción.

El doble interrogante conclusivo de este subapartado, que se intentará responder en el siguiente apartado —pero especialmente en lo que

⁷⁵ «Según estimaciones de los investigadores, de 1995 a 1998, la AOD representó 82 por ciento de los flujos de ayuda, la filantropía privada 17 por ciento, y los nuevos socios para el desarrollo, solo 1 por ciento. Un decenio más tarde, entre 2005 y 2008, las estimaciones calcularon que la filantropía privada casi se había duplicado a 34 por ciento, mientras que la proporción de los nuevos socios para el desarrollo se había quintuplicado a 5 por ciento» (Brian KEELEY, *op. cit.*, p. 56).

⁷⁶ A raíz de los atentados de 11 de septiembre de 2001 y la apreciación de que la cooperación internacional al desarrollo debería tener en consideración los intereses propios (de seguridad) del donante (*ibid.* p. 78), en cierta oposición a la aproximación centrada en la seguridad humana, el aumento de la AOD —con mayor atención a los Estados frágiles— y los «cambios en las prioridades geográficas de la misma son algunos de los indicadores más visibles del intenso proceso de securitización de la ayuda tras el 11-S» —pues el «fuerte aumento de la AOD desde 2000-2001 es atribuible a este proceso de securitización, más que al impulso de los ODM o de los acuerdos de la Conferencia de Financiación del Desarrollo de Monterrey en 2002»— (José Antonio SANAHUJA y Julia SCHÜNEMANN, «El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda», en José Antonio SANAHUJA (ed.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, Madrid, Editorial Complutense, 2012, pp. 44-45).

⁷⁷ Supone que «un donante establecido colabora con un nuevo socio (al que suele denominarse “país pivote”) y con un país en desarrollo beneficiario» (Brian KEELEY, *op. cit.*, p. 162); no es posible realizar un análisis pertinente de las repercusiones y condicionantes de la cooperación al desarrollo y de la AOD en el marco de las alianzas Sur/Sur (una amplia evaluación en: Sachin CHATURVEDI, Heiner JANUS, Stephan KLINGEVIEL, Li XIAOYUN, Andre DE MELLO E SOUZA, Elisabeth SIDIROPOULOS y Dorothea WEHRMANN (eds.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, Palgrave/Mc Millan (Open Access Book), 2021).

⁷⁸ A pesar de las reflexiones y la voluntad de consenso plasmada, por ejemplo, en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y programa de acción de Accra (2005).

Las dudas sobre la efectiva aplicación práctica de la transversalidad de los derechos humanos en la ejecución de los proyectos de desarrollo son perceptibles, por ejemplo, al examinar la práctica alemana (Lea SMIDT, Lena TAUBE y Tobias POLAK, «Do aid agencies comply with human rights requirements in Practice? Systematic evidence on the integration of human rights in German development cooperation», *World Development*, vol. 181, 2024, pp. 1-13); ampliándolo a los ODS, «the 2030 Agenda risks not bringing about significant change, but rather serving to legitimise policies that national governments planned to adopt regardless of the SDGs, but which can be presented as a response to the SDGs» (en Sachin CHATURVEDI, Heiner JANUS, Stephan KLINGEVIEL, Li XIAOYUN, Andre DE MELLO E SOUZA, Elisabeth SIDIROPOULOS y Dorothea WEHRMANN (eds.), *Conclusion: Leveraging Development Cooperation Experiences for the 2030 Agenda—Key Messages and the Way Forward*, *op. cit.*, p. 708).

concierno al primero de los dos—, implica preguntarse sobre: 1) en qué medida en la actual Sociedad internacional los términos de la gobernanza global relativizan o no realmente la centralidad de la ideología del crecimiento descrita y de la praxis política y económica derivada en favor de abordar la emergencia climática y de las metas sociales incluidas en los ODS⁷⁹ —idea que ya se vislumbrara en el Programa de Desarrollo de 1997 de la ONU, al perfilar el compromiso de que el desarrollo, aun exigiendo un crecimiento sostenido, era un proceso de signo multidimensional en sintonía con la noción de desarrollo sostenible⁸⁰—; y 2) si la cooperación internacional para el desarrollo ha dado realmente los resultados esperados o esperables como herramienta para la disminución y erradicación de la pobreza en el escenario global.

III. EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL Y LOS CONDICIONANTES REGULATORIOS DE LOS ODS

El examen del avance hacia la consecución del ODS1, al igual que sucede con el conjunto de los ODS, debe tener presente —en un ejercicio de realismo que los datos ofrecidos en el anterior apartado remarcan— cuáles es el paradigma de gobernanza económica global existente, así como en qué medida tienen cabida, junto o frente a este modelo de gestión de los asuntos globales, el conjunto de condicionantes regulatorios relacionados con la manera en cómo abordar la pobreza. Esta reflexión general sobre los condicionantes regulatorios se desarrollará en dos subapartados: 1) la contextualización política y económica de los ODS; y 2) las esferas regulatorias internacionales y comunitarias de carácter ambiental y social.

1. La contextualización política y económica de los ODS

Las dificultades objetivas que implica en la Sociedad internacional del siglo XXI llevar a cabo una eficiente gestión global y estatal para erradicar la pobreza —incluso exacerbadas por crisis tales como la pandemia de covid-19 o la invasión rusa de Ucrania⁸¹— deben relacionarse necesariamente con la forma en que se entiende, modela y evoluciona la gobernanza económica global durante las últimas décadas.

⁷⁹ Téngase presente, en esta dirección, que el ODS 17 —Alianza para lograr los objetivos— hace un llamamiento a través de sus metas a proyectar en la gobernanza global un mayor compromiso para tejer alianzas, tanto alianzas públicas (por ejemplo, dentro de los ejes Norte/Sur y Sur/Sur) como público-privadas y de la sociedad civil —meta 17.7—.

⁸⁰ ASAMBLEA GENERAL: A/RES/51/240, «Programa de Desarrollo», de 20 de junio de 1997.

⁸¹ Están por ver todavía las repercusiones políticas y socioeconómicas derivadas del último episodio de la recurrente crisis palestino-israelí, e, incluso, de modo más general, la presidencia de Donald Trump.

Solo en estos términos puede contextualizarse la razón por la que resulta tan difícil imaginar que las propuestas de Philip Alston sean, efectivamente, viables en la práctica a pesar de la reconducción de ciertos parámetros económicos arraigados en el modelo regulatorio:

La pobreza es fruto de decisiones políticas y su eliminación requiere: a) volver a definir la relación entre el crecimiento y la eliminación de la pobreza; b) hacer frente a la desigualdad y optar por la redistribución; c) promover la justicia fiscal; d) instaurar la protección social universal; e) centrar las funciones del gobierno; f) adoptar una gobernanza participativa; y g) adaptar la medición internacional de la pobreza⁸².

El primer elemento que debe considerarse está relacionado con la emergencia del G20, tras la crisis financiera de 2007/2008, como principal foro para la cooperación internacional, para orientar las políticas económicas de los Estados y para coordinar las respuestas a la crisis financiera con el fin de facilitar la renovación de la arquitectura financiera internacional⁸³ —contando con otros foros y redes transgubernamentales especializados susceptibles de generar directrices y estándares de regulación financiera—. El G20 adquiere, pues, un protagonismo rector de la gobernanza económica global «providing political leadership and policy direction»⁸⁴ —en detrimento, de la aparente centralidad de la ONU y del art. 1.4 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas que perfila a esta como centro de armonización, también, de la cooperación internacional en el ámbito económico⁸⁵—. Lo que, en definitiva, supone una manifestación de *multilateralismo elitista*⁸⁶ y *oligárquico* en el terreno económico y financiero —basado

⁸² ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/44/40, *op. cit.*, p. 1.

⁸³ Jorge CARRERA, «El G20, la crisis y el rediseño de la arquitectura financiera internacional», *Working Paper, Central Bank of Argentina (BCRA)*, núm. 45, 2009, p. 10.

⁸⁴ Pascal LAMY, «Global Governance: From Theory to Practice», *Journal of International Economic Law*, vol. 15, núm. 3, 2012, p. 724.

⁸⁵ Se sitúa el G20, en el ámbito económico y financiero, como principal centro armonizador de los esfuerzos de las naciones por alcanzar determinados propósitos comunes en el ámbito económico y financiero ante la potencialidad negativa de la crisis.

Es preciso reflexionar sobre el hecho de que, en 2009, un comité de expertos —entre cuyos miembros se encontraba el Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz— apostó por una nueva gobernanza económica global, con mayor intensidad reguladora, que en lo institucional debía fundamentarse en la ONU y en la creación de un Consejo de Coordinación Económica Global, con un nivel equivalente al de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU y un mandato dirigido a «to assess developments and provide leadership in economic issues while taking into account social and ecological factors», atendiendo a que la ONU que «is the most legitimate forum for achieving greater coherence among different actors» (General Assembly: A/CONF.214/CRP.1, «Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System», 11 de junio 2009, pp. 73-74, párrs. 17 y 20).

⁸⁶ Andrew F. COOPER, «The G20 as an improvised crisis committee and/or a contested “steering committee” for the world», *International Affairs*, vol. 86, núm. 3, 2010, p. 742.

en la relevancia sistémica de sus miembros⁸⁷—, y es una expresión muy representativa de una legitimidad distinta de la que pueda proyectar la ONU —sin duda, una legitimidad más democrática y plural desde el prisma de la interrelaciones intergubernamentales—.

Junto a la reforma de la arquitectura financiera y del subsiguiente Plan de Acción para Implementar los Principios de Reforma, el G20 en su *Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy* (2008) dejó claras dos cosas: 1) que pretendía restaurar el crecimiento económico (párrafo 1); y 2) que el proceso debía guiarse desde la creencia en que «market principles, open trade and investment regimes, and effectively regulated financial markets foster the dynamism, innovation, and entrepreneurship that are essential for economic growth, employment, and poverty reduction» (párrafo 2). La idea, coherente con lo expresado previamente, era que debía impulsarse un «strong, sustainable and balanced global growth» para propiciar una recuperación duradera que crease buenos empleos, como se desprende del párrafo 13 de la *Leader's Statement of the Pittsburg Summit* (2009).

Si la aproximación a la necesidad de impulsar el crecimiento económico prende en el G20 desde sus orígenes, en 2016, el *G20 Leaders' Communique of Hangzhou Summit* parece incorporar, a su manera, la Agenda 2030, ya que «as the premier forum for international economic cooperation» (párrafo 6), decide reforzar la coordinación política para:

To use all policy tools —monetary, fiscal and structural— individually and collectively to achieve our goal of strong, sustainable, balanced and inclusive growth (párrafo 7).

Además, se afirma en su párrafo 5 que los miembros del G20 están decididos a:

To foster an innovative, invigorated, interconnected and inclusive world economy to usher in a new era of global growth and sustainable development, taking into account the 2030 Agenda for Sustainable Development, the Addis Ababa Action Agenda and the Paris Agreement⁸⁸.

La Agenda 2030 parece adquirir todavía un mayor peso específico en el discurso del G20 en 2023 (*G20 New Delhi Leaders' Declaration*), en coherencia con la evolución de la aproximación del G20, particularmente, en asuntos relacionados con el ODS5, partiéndose de que es

⁸⁷ Anthony PAYNE, «The G8 in a changing global economic order», *International Affairs*, vol. 84, núm. 3, 2008, p. 529.

⁸⁸ Esto implica que se da pie a un de Plan de Acción del G20 para la Agenda 2030 (párr. 33) que debe permitir continuar con las prioridades al respecto del G20: «food security, nutrition, sustainable agricultural growth and rural development», lo que debe ayudar a aliviar la pobreza (párr. 41); esta, junto a su mención dentro de la referencia a las políticas inclusivas, es la única referencia a la pobreza.

necesario (párrafos 4 y 5), entre otras cosas, acelerar un crecimiento fuerte (por consistente o sostenido), sostenible, equilibrado e inclusivo que se compadezca con la implementación de la Agenda 2030, por ejemplo, fortaleciendo el proceso de descarbonización de la economía —el cual enfatiza la necesidad de transiciones justas⁸⁹—.

La evolución de los términos en que el G20 se ha expresado entre 2008 y 2023 como foro de cooperación económica puede resumirse en dos ideas: 1) sin negar lo positivo de los cambios operados en su comprensión de los objetivos de la Sociedad internacional y de los Estados en el ámbito socioeconómico, vinculados a las agendas ambientales y sociales, esto no significa necesariamente un replanteamiento susceptible de ser tildado de profundo, mucho menos de radical, de los fundamentos del paradigma de gobernanza económica global y de los postulados neoliberales que han venido resultando predominantes desde el denominado consenso de Washington; y 2) la mención a la pobreza y a las metas del ODS1 son escasas, por lo que cabe inferir que se sigue en la estela de considerar que el crecimiento económico que se pretende que sea *fuerte* (por equivalencia de sostenido) —si bien sostenible, equitativo e inclusivo— debe bastar para lograr luchar adecuadamente contra la pobreza.

Es importante señalar cómo la idea de un crecimiento fuerte, sostenible, equitativo e inclusivo al que se refiere el G20, haciéndose de algún modo partícipe aparentemente de lo prevenido en la Agenda 2030, ha sido generalmente asumido por las principales Organizaciones internacionales de carácter económico y también social: por ejemplo, la OCDE⁹⁰ o el FMI⁹¹; la OIT, incluso, en su *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, de 21 de junio de 2019, acaba por afirmar la necesidad de fomentar un «crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible» —asumiendo, en coherencia con el sustrato mismo de la Agenda 2030, que indefectiblemente el crecimiento económico es el elemento central de los ODS—⁹².

El interrogante a este respecto es si, en todo caso, la necesidad de crecimiento fuerte es imperativa y coherente para potenciar efectivamente un desarrollo sostenible en el que se progrese de modo integrado en el logro de los ODS y si, dentro de los parámetros de una *economía*

⁸⁹ Véase capítulo del mismo autor.

⁹⁰ «After the financial crisis, G20 Leaders [...] launched the Framework for achieving strong, sustainable, and balanced growth, which is being implemented in the G20 Framework Working Group (FWG). The OECD actively participates in the FWG» (OECD, *Strong, Sustainable, Balanced and Inclusive Growth*, en: <https://www.oecd.org/g20/topics/inclusive-growth/>).

⁹¹ «The IMF produces annual G-20 Reports on Strong, Sustainable, Balanced, and Inclusive Growth (SSBIG) to summarize progress toward SSBIG and recommended policy actions [desde 2017 a 2023, ya con ese título]» (IMF, *G-20 Reports on Strong, Sustainable, Balanced, and Inclusive Growth*, en: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/SSBIG-reports>).

⁹² ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/44/40, *op. cit.*, p. 16, párr. 60.

verde, acciones como el autoconsumo energético o el consumo de bienes con mayor nivel de penetración de la economía circular (y el reciclaje) permiten efectivamente de modo realista seguir sosteniendo un modelo económico sustentado en la generación de niveles significativos de crecimiento económico a medio y largo plazo —en particular entre los países más desarrollados—⁹³.

Adicionalmente, dos preguntas subsiguientes permiten alimentar la reflexión: 1) si estos parámetros rectores explicitan realmente la voluntad de acometer «una reforma profunda del sistema económico imperante —sistema que genera amplias desigualdades para garantizar su subsistencia—», en una dirección cosmopolita que alumbré una nueva tipología de gobernanza económica global⁹⁴; y 2) si la perpetuación de la «doctrina del crecimiento económico» y de una voluntad de articular el crecimiento dentro de y conforme a las coordenadas de políticas favorables determinadas por el mercado son la panacea para la erradicación de la pobreza, cuando existen pruebas de que esto no es verdaderamente automático ni siempre da un resultado favorable en esta dirección⁹⁵.

En opinión de un economista como Joseph Stiglitz, uno de los aspectos esenciales de una aproximación a la bondad intrínseca del crecimiento, la denominada teoría del *goteo*⁹⁶, «no funciona» como instrumento favorecedor de las personas más pobres —la evidencia empírica, señala Roberts, no respalda ni mucho menos tal teoría⁹⁷—, puesto que «gran parte de la desigualdad [en un contexto de crecimiento económico] es fruto de la captación de rentas [...] y de la ausencia

⁹³ Recuérdese a este respecto el ODS12 pretender fortalecer la producción y el consumo responsables con el fin de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles que permitan, en perspectiva intergeneracional, asegurar la subsistencia de las generaciones presente y de las futuras.

⁹⁴ José Antonio SANAHUJA y Sergio TEZANOS VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 538.

⁹⁵ ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/44/40, *op. cit.*, pp. 16 y 17, párrs. 60 y 62.

Y añade: «Las políticas tradicionales favorables al crecimiento, como la reducción del impuesto de sociedades, las “reformas” laborales, la desregulación, los recortes de los servicios derivados de la austeridad y la privatización, pueden tener efectos devastadores en el bienestar de los pobres y en la capacidad del Estado para reducir la pobreza. A no ser que se midan cuidadosamente, la reducción de los servicios públicos, la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados de trabajo pueden perjudicar a los trabajadores. La privatización de los servicios perjudica desproporcionadamente a los pobres, y a menudo provoca un aumento de las tarifas de los usuarios y un recorte de los salarios en busca de beneficios desproporcionadamente elevados para los inversores» (*ibid.* p. 17, párr. 62).

⁹⁶ Esta teoría «aboga más específicamente por una menor carga fiscal en el extremo superior del espectro económico para aumentar los ingresos de quienes ahorrarán e invertirán más. Es un subterfugio para aumentar las ganancias de las empresas en detrimento de los salarios so pretexto de alentar la inversión. El aumento de los ingresos y las ganancias de los ricos eventualmente goteará al resto de nosotros cuando los ricos gasten su dinero o inviertan en sus empresas» (Michael ROBERTS, «La economía del goteo», *Revista de Economía Institucional*, vol. 25, núm. 48, 2023, p. 6).

⁹⁷ *Ibid.*, p. 8.

de igualdad de oportunidades»⁹⁸. En suma, no lo hace porque «growth doesn't automatically benefit all» —aun cuando ese crecimiento genere «the resources with which to tackle some of society's most intractable problems, including those posed by poverty»—⁹⁹.

El sustrato de este estado de la cuestión deriva de aspectos claves del paradigma de la gobernanza económica global que no han sido superados todavía: 1) la intensidad de la primacía del mercado (o de los mercados) como instrumento de determinación de la organización económica e, inclusive, de algunos parámetros organizativos de la sociedad —hay que señalar, hoy, particularmente, la relevancia de los mercados financieros—; 2) la amplísima autonomía de acción y de decisión que en este escenario es ofrecido a los operadores económicos privados —muy especialmente a las empresas multinacionales— en una economía, en las últimas décadas, crecientemente globalizada y con estrategias de negocio transnacionales; 3) en consonancia con lo anterior, la capacitación de estos operadores económicos privados para tomar decisiones de inversión y de gestión que inciden en los poderes económicos estatales y en las sociedades¹⁰⁰ decidiendo sobre los niveles de inversión y de financiación —«la dependencia cada vez mayor del sector privado para acabar con la pobreza mundial, ya sea mediante las paridades del poder adquisitivo o la filantropía, es un callejón sin salida»¹⁰¹—, e, inclusive, operando en el ámbito de la determinación de la solvencia de los Estados y de la calificación financiera de su deuda (agencias de calificación privadas); y 4) la pervivencia de la tendencia a que el Estado, aun cuando sean cada vez más perceptibles comporta-

⁹⁸ Joseph E. STIGLITZ, «Desigualdad. La economía debería estar al servicio de la sociedad», *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2014, p. 18.

⁹⁹ Joseph E. STIGLITZ, *The Price of inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2012, p. 282.

¹⁰⁰ Y, desde esta perspectiva, como pone de relieve la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (véase subapartado 3.2.), constituyéndose en autores o cómplices junto a las autoridades estatales de violaciones de los derechos humanos y de la realización de actividades que perpetúan la pobreza o no contribuyen significativamente a erradicarla. A este respecto, aun cuando se puedan observar algunos avances, téngase presente de modo general que: 1) el ordenamiento jurídico internacional, más allá de los documentos de *soft law* (por ejemplo, los *Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos* de la ONU, las *Líneas de Conducta de la OCDE para Empresas Multinacionales* o la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, de la OIT), o de las perspectivas futuras que pueda abrir el proyecto de *Tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos* en el que se trabaja en la ONU, no ha logrado todavía adoptar e implementar un marco jurídico internacional de responsabilidad directa para las empresas multinacionales o un compromiso estatal generalizado y firme en orden a asegurar que la misma se exija dentro de su jurisdicción o extraterritorialmente; y 2) tampoco el marco de la Regulación Privada Transnacional ofrece unos estándares de exigencia suficientes para comprometer a estos operadores económicos privados de modo sustantivo con los derechos humanos y la lucha contra la pobreza. Piénsese en la importancia que se da, para alcanzar los ODS, a la implicación de los operadores económicos privados y al diálogo social para hacerlos realmente efectivos.

¹⁰¹ ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/44/40, *op. cit.*, p. 22, párr. 84.

mientos no tan ortodoxos y previsibles al respecto, se constituya en un agente político, económico y normativo que fomente la participación de su sistema económico en la economía globalizada, en detrimento —de conformidad con el la teoría del denominado *trilema de la globalización*¹⁰²— de las políticas sociales y redistributivas susceptibles de mejorar el bienestar del conjunto de la población y de profundizar en la lucha contra la pobreza. Estos parámetros son verdaderos condicionantes regulatorios —en gran medida, más bien limitativos que potenciadores— para la generación de una agenda global abierta realmente a la Agenda 2030.

Estos condicionantes regulatorios repercuten en la evolución del Derecho internacional económico, dentro del cual son perceptibles transformaciones, tímidas, aunque positivas, que no dan un vuelco radical a la comprensión predominante de la gobernanza económica global —subrayando, eso sí, la voluntad de progresar en los postulados de la Agenda 2030 dentro de una estructura de gobernanza, en apariencia, no demasiado idónea—. La noción y los parámetros determinantes del desarrollo sostenible, pues, presentan una penetración significativa en lo ambiental y social, pero manifiestan un sensible déficit en su dimensión económica.

Cuando se habla de la financiación del desarrollo, por ejemplo, sea tanto en referencia a la cooperación internacional en general o a la ayuda al desarrollo, sea como manifestación de mecanismos públicos —incluida la cooperación Sur/Sur— o de iniciativas al respecto del sector privado —por ejemplo, a través de la filantropía o de la inversión extranjera directa—, no deja de ser loable la llamada a un *nuevo contrato social* inserta en la Agenda de Acción de Addis Abeba formulada durante la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, con la pretensión de consolidar la protección social y los servicios esenciales para todos¹⁰³.

¹⁰² Danni RODRIK, *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 69-70 y 200-201. Los Estados, en consecuencia, dentro de lo que sería genéricamente el estándar regulatorio más habitual, sin perjuicio de las especificidades que cada sociedad refleja, «pursue policies that they believe will earn them market confidence an attract trade and capital inflows: tight money, small government, low taxes, flexible labor markets, deregulation, privatization, an openness all around» (*ibid.*, p. 201).

¹⁰³ «To end poverty in all its forms everywhere and finish the unfinished business of the Millennium Development Goals, we commit to a new social compact. In this effort, we will provide fiscally sustainable and nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, with a focus on those furthest below the poverty line and the vulnerable, persons with disabilities, indigenous persons, children, youth and older persons. We also encourage countries to consider setting nationally appropriate spending targets for quality investments in essential public services for all, including health, education, energy, water and sanitation, consistent with national sustainable development strategies» (UNITED NATIONS, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development [Addis Ababa Action Agenda]*, United Nations, 2012, párr. 12).

Es relevante, en esta dirección, que, reconociéndose la centralidad de los operadores privados para aumentar el crecimiento y para la financiación de las actividades económicas que lo maximicen, se apele a la necesidad de un redimensionamiento regulatorio para disponer de «regulatory frameworks to better align private sector incentives with public goals, including incentivizing the private sector to adopt sustainable practices, and foster long-term quality investment»¹⁰⁴; de lo que puede inferirse que el desarrollo sostenible no se encuentra necesariamente inserto como un interés primordial de los operadores económicos privados en sus actividades y que su aportación al logro de las metas de la Agenda 2030 —incluido el ODS1—¹⁰⁵ debe ser incentivada desde el ámbito público. Adicionalmente, aun reconociendo la apertura del FMI a ver con mejores ojos, como una inversión, el gasto social, «sus principales prescripciones apenas han cambiado y sus iniciativas de protección social parecen más destinadas a aplacar las críticas que a proteger a los pobres»¹⁰⁶.

La penetración de la Agenda 2030 es también perceptible —con resultados apreciablemente desiguales— en acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio o de asociación y en los tratados bilaterales de promoción y protección de las inversiones, abriendo vías para una más que moderada internormatividad del Derecho internacional económico con otros sectores normativos del ordenamiento jurídico internacional implicados en la delimitación regulatoria de la Agenda 2030¹⁰⁷.

Un ejemplo muy ortodoxo y de muy limitada remisión al desarrollo sostenible se encuentra en el *India-Australia Economic Cooperation and Trade Agreement*, de abril de 2022 (entrada en vigor: 29 de diciembre de 2022), en el cual en ningún momento se cita tampoco a la pobreza expresamente como ámbito de cooperación¹⁰⁸: 1) en su Preámbulo se hace solo mención al *crecimiento sostenible* así como el respectivo derecho a establecer regulaciones para satisfacer objetivos legítimos de bienestar público; 2) en sus objetivos generales no se hace referencia

Nótese que el compromiso —totalmente extrapolable— se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¹⁰⁴ *Ibid.*, párr. 36.

¹⁰⁵ Por ejemplo, la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) ha indicado que, en el «ecuador de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se observa, en cuanto a las necesidades de inversión, que el déficit de inversión en los países en desarrollo en todos los sectores relevantes para los ODS ha aumentado de 2,5 billones de dólares en 2015 a más de 4 billones de dólares anuales en la actualidad» (UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo. 2023. Panorama General*, Ginebra, Naciones Unidas, 2023, p. 2).

¹⁰⁶ ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/44/40, *op. cit.*, p. 17, párr. 63.

¹⁰⁷ Está disponible una amplia base de datos de estas tipologías de acuerdos internacionales en: UNCTAD: *Investment Policy Hub*, en: <https://investmentpolicy.unctad.org/>.

Sobre comercio internacional y pobreza, véase capítulo del Dr. Xavier FERNÁNDEZ.

¹⁰⁸ El trabajo solo es mencionado como factor productivo en lo concerniente a las certificaciones de origen obligatorias para el exportador —art. 4.23—.

alguna al desarrollo sostenible; 3) el medio ambiente y la protección de la seguridad y la salud son mencionadas en el art. 7.6. como objeto de regulación técnica —Obstáculos Técnicos al Comercio—¹⁰⁹.

Más abiertos a considerar el desarrollo sostenible resultan estos dos otros ejemplos:

- El *Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Paraguay*, de 1 de diciembre de 2021 (en vigor desde 14 de febrero de 2024), plantea en el Preámbulo que el tratado internacional debe promover la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y el bienestar de los trabajadores, «protección y conservación del medioambiente y la contribución del comercio al desarrollo sostenible» así como «la cooperación mutua en asuntos ambientales relacionados con el comercio». Dentro del mismo, destaca la existencia de tres capítulos, 11, 12 y 13, respectivamente, dedicados a la relación del comercio y el trabajo¹¹⁰, el medio ambiente¹¹¹ y el género¹¹².
- El *Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda*, de 9 de julio de 2023 (en vigor desde 1 de mayo de 2024)¹¹³, pretende conforme a su Preámbulo, junto a la mejora del nivel de vida de las respectivas poblaciones y el avance en la igualdad de género, intensificar las relaciones económicas, comerciales y de inversión «de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible, en su dimensión económica, social y medioambiental, y a promover el comercio y la inversión respetando los elevados niveles de protección medioambiental y laboral y las normas pertinentes reconocidas internacionalmente y los acuerdos en los que son parte». El Capítulo 19 se dedica específicamente al comercio y el desarrollo sostenible, y en su art. 19.1.2 los participantes «reconocen que el desarrollo sostenible abarca el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, tres aspectos interdependientes que se refuerzan mutuamente», enlazándose la protección del libre comercio con el cumplimiento de los Estados de sus compromisos sobre asuntos laborales, ambientales (incluido el cambio climático,

¹⁰⁹ Parecido percepción general se deriva del *Tratado de Libre Comercio entre la República del Ecuador y la República Popular China*, de 10 de mayo de 2023 (en vigor desde 1 de mayo 2024), en el que las referencias al desarrollo sostenible, amén del Preámbulo, se incluyen en el apartado de cooperación científica, técnica e innovación y en la cooperación agrícola.

¹¹⁰ Apoyando, por ejemplo, la promoción de «políticas orientadas al desarrollo sostenible en su dimensión laboral» o afirmando «su compromiso con el Programa de Trabajo Decente» conforme a la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* (2008) —art. 11.2.c y d) —.

¹¹¹ Se incluyen compromisos de los Estados, por ejemplo, en relación con el acceso a la justicia ambiental —art. 12.6—.

¹¹² Partiendo de la importancia del ODS5 —art. 13.1.e)— y el compromiso de ambos Estados de implementar sus obligaciones jurídicas internacionales en materia de género, amén de desarrollar unos compromisos generales al respecto —arts. 13.3 y 13.4—.

¹¹³ *DOUE*, L 229, de 28 de febrero 2024.

la biodiversidad, los bosques, pesca y acuicultura) y la igualdad de género¹¹⁴—en cualquier caso, ninguna mención específica a la pobreza es identificable—¹¹⁵.

Estos ejemplos, a pesar de reflejar solo muy mínimamente la amplia práctica existente en los últimos decenios, son ilustrativos de la heterogeneidad del enfoque sobre las cuestiones relativas al desarrollo sostenible dentro de los marcos regulatorios bilaterales del libre comercio en función de los países intervinientes y de la necesidad de conjugar sus intereses diferenciados. Asimismo, ponen de manifiesto la escasa relevancia dada al ODS1 —salvo en la medida en que pueda entenderse implícitamente que la potenciación del comercio bilateral *per se* contribuye siempre y de forma necesaria a la lucha contra la pobreza—.

La Unión Europea, por su parte, ha tendido en sus acuerdos de asociación a promover y fortalecer progresivamente el desarrollo sostenible y la cooperación para hacerlo posible: por ejemplo, el *Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra*, de 19 de julio de 2023¹¹⁶ (Acuerdo de Samoa), es comprendido como una contribución para el logro de los ODS —art. 1.2—, lo que es coherente con sus objetivos generales —art. 1.3¹¹⁷— y sus principios —art. 2—. Este tratado internacional establece como prioridades estratégicas, entre otras, los derechos humanos, la democracia y una gobernanza centrada en las personas; el desarrollo humano y social; el crecimiento y el desarrollo sostenibles e inclusivos; la sostenibilidad ambiental y el cambio climático —en buena medida, además, se integran en los ámbitos claves de cooperación dentro de los protocolos regionales que acompañan al acuerdo—¹¹⁸.

¹¹⁴ Entre otras previsiones, por ejemplo, la eliminación «de los derechos de aduana» para «suprimir los derechos de aduana sobre los bienes medioambientales originarios de la otra Parte» —art. 19.11.2 conforme al art. 2.5—.

¹¹⁵ Un interesante estudio de los tratados internacionales de esta naturaleza, aunque focalizado en los derechos laborales fundamentales, y con un amplio análisis de la práctica europea, puede verse en: Carmen MARTÍNEZ SAN MILLÁN, *La integración normativa de los derechos laborales fundamentales en los sistemas comerciales internacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 327-441.

¹¹⁶ Aplicación provisional desde 1 de mayo de 2024.

¹¹⁷ Entre ellos, «fomentar el desarrollo humano y social y, en particular, erradicar la pobreza y abordar las desigualdades, velando por que todas las personas disfruten de una vida digna y porque nadie se quede atrás, prestando especial atención a las mujeres y las niñas» —art. 1.3.c.—.

¹¹⁸ Hay que señalar que el vigente Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea, en concreto el SPG+, establece un régimen de estímulo que favorece a los países menos desarrollados que persigan el desarrollo sostenible y la buena gobernanza —lo que abarca ser Parte y aplicar adecuadamente 27 tratados internacionales sobre buena gobernanza, medio ambiente, derechos humanos y derechos laborales— (texto consolidado del *Reglamento [UE] Núm. 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se*

En una dirección no demasiado distinta, el *SACUM-UK EPA* (2019)¹¹⁹ establece en su Parte I como uno de sus objetivos esenciales «contribute to the reduction and eradication of poverty through the establishment of a trade partnership consistent with the objective of sustainable development» —art. 1.c)—; a partir de ahí, se plantea la cooperación internacional para implementar el acuerdo, entre otras cosas en relación con el desarrollo sostenible —arts. 3 a 14—.

Más ortodoxo desde el prisma de la clásica interacción entre crecimiento y pobreza resulta el *Trade and Economic Partnership Agreement between EFTA States and the Republic of India*, de 10 de marzo de 2024, que establece en su Preámbulo que el compromiso compartido de «to pursue the objective of sustainable development, whose pillars economic development, social development and environmental protection are mutually supportive», y dispone de un capítulo 11 (sobre comercio y desarrollo sostenible), en el que se plasma el acuerdo de promover un comercio internacional que contribuya al desarrollo sostenible —señalándose asimismo que no es intención del acuerdo armonizar los estándares laborales y ambientales de los Estados Partes (art. 11.1.2 y 3)¹²⁰—.

Finalmente, el *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia para la promoción y protección recíproca de inversiones*, de 31 de marzo de 2005¹²¹, perfila el desarrollo sostenible como un objetivo regulatorio legítimo —art. 14— y reconoce «que no es adecuado fomentar la inversión debilitando o reduciendo las medidas de protección que proporciona su legislación medioambiental, laboral o de derechos humanos» —art. 16—; muy distinta es la indiferencia al respecto del *Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Arabia Saudí para la promoción y protección recíproca de inversiones*, de 9 de abril de 2006¹²².

El examen de estos tratados internacionales manifiesta una diferente incardinación del desarrollo sostenible —oscilando entre fórmulas muy disímiles en lo concerniente a su potencial centralidad dentro de la implementación del acuerdo— que no es siempre congruente con

aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento [CE] no 732/2008 del Consejo [DOUE, L303, 31 octubre 2012], junto a sus modificaciones).

¹¹⁹ *Economic Partnership Agreement between the Southern African Customs Union Member States and Mozambique, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part*, 9 de octubre de 2019.

¹²⁰ El art. 11.3.1. dispone que «trade should contribute towards broad-based, sustainable and inclusive growth, which is necessary to alleviate poverty, raise standards of living, ensure full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expand the production of and trade in goods and services» —una clásica aproximación desde una visión del irremediable del binomio crecimiento/pobreza—.

¹²¹ *BOE*, núm. 219, 27 de septiembre de 2007.

¹²² *BOE*, núm. 287, 28 de noviembre de 2016.

la importancia igual de las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental—, y, en definitiva, no convierte el desarrollo sostenible necesariamente en condicionante regulatorio primordial de los compromisos económicos —mucho menos, si se hace referencia a la pobreza—.

Todo ello lleva a, de algún modo, a compartir la idea de Cardesa y Cocciolo¹²³:

Pervasive neoliberal ideological biases will need to be purged from current global market constitutionalism, before a new global material constitutionalism that is both attuned to the Earth System's limits and geared towards the stabilization of social reproduction can be developed.

El interrogante definitivo es si el intento de implementación de la Agenda 2030 va a dar lugar meramente a una operación cosmética que siga escondiendo la inadecuación del paradigma de la gobernanza económica global —para regocijo de los grupos de poder más interesados en su conservación—, o bien va a suponer una reconducción consistente de sus postulados, abriendo la posibilidad de apertura a una reforma parcial pero sólida en pro del desarrollo sostenible, a una transformación profunda del sistema económico global y de sus condicionantes políticos, económicos y regulatorios o a una sustitución radical y revolucionaria de las formas que caracterizan la gobernanza económica global —a mayor intensidad de reformulación, por supuesto, muchas menores posibilidades, por ahora, de éxito—. En todo caso, estas aproximaciones diferenciadas del potencial transformador del desarrollo sostenible nos redirigen a una vertiente esencial para comprender el sentido y futuro de la Agenda 2030: la delimitación del avance en los ODS es también, y de manera muy significativa, un asunto político —lo es porque los parámetros de convergencia de lo económico, lo social y lo ambiental se rigen por vectores y decisiones políticas—. A este respecto, hay que estar igualmente atento a la modificación que se va operando respecto a la valoración general de los efectos del proceso globalizador —no tan positiva como hace años— y a los cambios estructurales que se vienen vislumbrando desde el prisma político y económico en cómo el conjunto de los Estados abordan su adaptación a los parámetros de su desarrollo —por ejemplo, con una tendencia suficientemente apreciable de fragmentación de la visión uniforme del proceso globalizador y de la aparición de ámbitos fragmentados de acción y de interés diferenciados dentro del mismo, o bien la potenciación de alianzas dentro del espacio Sur/Sur—.

¹²³ Antonio CARDESA SALZMANN y Endrius COCCILO, «Global Governance, Sustainability and the Earth System: Critical Reflections on the Role of Global Law», *Transnational Environmental Law*, vol. 8, núm. 3, 2019, p. 449.

2. Esferas regulatorias internacionales y comunitarias de carácter ambiental y social

En el marco del paradigma de gobernanza económica existente, y aun a pesar de su evolución, son perceptibles tres ideas que focalizan la comprensión de los condicionamientos regulatorios generales de naturaleza económica que inciden en la ejecución de los ODS, incluido el ODS1: 1) el Estado, como actor socioeconómico, parece dirigir de modo preferente su acción política —pese a que la política social y los gastos sociales puedan no ser percibidos como un desajuste que afecta gravemente a la primacía regulatoria del mercado/de los mercados— hacia la apertura de su sistema económico a las exigencias de la maximización de su integración en la economía global en orden a garantizar un nivel óptimo de crecimiento; 2) el Derecho internacional económico ofrece hoy una integración normativa incompleta y no excesiva de las dimensiones social y ambiental que incluye la noción de desarrollo sostenible y que impulsan los ODS, sin perjuicio de que también el Derecho internacional general introduzca vectores de internormatividad adicionales —por ejemplo, reforzando la juridicidad de ciertos aspectos de los ODS¹²⁴—; y 3) en consecuencia, esta conformación sistémica de la gobernanza económica global no favorece un entorno condicional favorable a la adopción de estrategias intensivas y complejas para erradicar la pobreza.

Aun admitiendo la importancia cualitativa de los condicionantes regulatorios socioeconómicos, parece igualmente evidente que el desarrollo sostenible tiene otras dimensiones —social y ambiental— que, si conforman también la idea y los valores del desarrollo sostenible, deberían situarse como elementos transversales y centrales en la definición y determinación de la gobernanza económica global. Piénsese, a este respecto, que una visión u otra son o pueden ser determinantes

¹²⁴ Mientras, por ejemplo, si entre los principios estructurales o esenciales de Derecho internacional público que rigen las relaciones entre los sujetos de Derecho internacional se encuentran el de cooperación internacional y el de buena fe, los mismos deben tenerse presentes en orden a la ejecución de los ODS (Florabel QUISPE-REMÓN, «El derecho internacional y los ODS: la eficacia de su cumplimiento a seis años de su puesta en marcha», *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo/Iberoamerican journal of development studies*, vol. 11, núm. 2, 2022, p. 201), es posible plantearse, hasta cierto punto, la potencial «naturaleza legal de la Agenda 2030 como parte del derecho internacional consuetudinario», partiendo, en esa dirección, de que cada ODS «refleja un tema radicalmente distinto y encuentra en su contenido distintas prácticas internacionales o evoluciones normativas» y que cabe diferenciar «en cada caso en particular, cuan cristalizada es la costumbre que representa el ODS en particular» (Juan Carlos SAINZ-BORGO, «Los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030 desde una perspectiva jurídica internacional», en Javier LÓPEZ DE GOICOECHEA ZABALA y Enrico PASCUCCI DE PONTE (eds.), *Estado de Derecho, Políticas Públicas y Derechos Humanos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 804-805).

de la estrategia de cada Estado para avanzar en el desarrollo sostenible y, específicamente, en la erradicación de la pobreza.

Un autor como Vanderhole mantiene, empero, que: «Strong definitions of sustainable development introduce a hierarchy between these objectives and give prominence to the ecological and social one»¹²⁵. Esta opinión puede conciliarse con lo anterior si se admite, cómo la realidad regulatoria actual parece demostrar, que la definición de desarrollo sostenible —y, por tanto, su penetración en el corazón del paradigma de gobernanza económica global— parece, en la práctica, más laxa y difusa cuando se aborda desde la óptica de la gobernanza económica global que la que se infiere de la ofrecida por el autor mencionado. Pero es que, además, esta percepción que otorga un mayor peso específico en aras del desarrollo sostenible a lo ambiental y lo social demanda algo que, sobre todo si se parte de lo ambiental, parece impensable a tenor de las coordenadas regulatorias en presencia:

Ecological or post-growth economics, and to some extent also doughnut economics, has argued that the prominence of the ecological objective of sustainable development necessitates de-growth in the North, at least to make the transition to sustainable throughput levels. It also argues in favour of global collective responsibility for sustainable development and of burden sharing between North and South. For Africa and the global South more generally, economic growth is not excluded, but in order to avoid the ecological pitfalls of unlimited economic growth as pursued in the global North, it seems advisable to balance the economic, ecological and social objectives. The global North has to contribute to this balancing process through international assistance and cooperation, as part of a global redistribution effort¹²⁶.

Es obvio que, desde la perspectiva de los parámetros de la gobernanza económica global contemporánea, no parece factible que se impulsen políticas de decrecimiento o siquiera menos atentas a lograr unas tasas anuales lo más altas que sea posible de crecimiento económico por la existencia de una emergencia ambiental o la profundización en el desarrollo sostenible —se tienen por totalmente compatibles—. Además, atendiendo a la centralidad en esta obra de la erradicación de la pobreza, no parece viable, según la óptica predominante al uso, la pretensión de prescindir del crecimiento sostenido como vector esencial que debe impulsar las estrategias contra la pobreza, ya que cualquier

¹²⁵ Wouter VANDEHOLE, «De-Growth and Sustainable Development: Rethinking Human Rights Law and Poverty Alleviation», *Law and Development Review*, vol. 11, núm. 2, 2018, p. 671.

¹²⁶ *Ibid.*

Obsérvese el papel de instrumento de redistribución interestatal entre países desarrollados y los países menos desarrollados de la cooperación y la ayuda al desarrollo —como a nivel interno lo tienen, por ejemplo, los instrumentos de naturaleza fiscal o las políticas de rentas—.

hipotético balance entre lo económico, lo social y lo ambiental tiene, *a priori*, una premisa ineludible: el crecimiento económico. La principal pregunta queda en el aire: ¿es factible globalmente un desarrollo sostenible sin decrecimiento o disminución significativa del crecimiento al menos en los países desarrollados?

La interrelación entre las dimensiones ambiental y social, por otro lado, es más que evidente. No en vano, como ha señalado la Comisión Africana de Derechos Humanos¹²⁷, frente a la situación de la población ogoni en el delta del Níger, el Estado «has given the green light to private actors, and the oil companies in particular, to devastatingly affect the well-being» de la población, y, en este contexto, se ha producido la vulneración del que es el «most fundamental of all human rights, the right to life», asegurándose a renglón seguido que la «pollution and environmental degradation to a level humanly unacceptable has made living in Ogoniland a nightmare»¹²⁸.

Mas esta vinculación sustantiva y real no resulta pacífica en lo jurídico, y, en todo caso, es susceptible de ser interpretada desde diversas aproximaciones y niveles de interacción —siempre, claro está, desde la predominancia de la dimensión económica—.

Si el Acuerdo de París es representativo de esa dimensión ambiental en lo concerniente al cambio climático, en su parte dispositiva no se encuentra reflejada una *aproximación basada en derechos humanos* asociada al cambio climático, aun cuando hubo Estados que apoyaron tal expectativa¹²⁹; en su Preámbulo —parte no vinculante del tratado internacional pero significativa a efectos interpretativos— es donde se puede leer:

Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional [párrafo 11].

¹²⁷ Reconociendo previamente la importancia de un medio ambiente «clean and safety» y su vinculación a los derechos económicos, sociales y culturales en la medida que sus efectos afectan a la calidad de vida y la salud (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. 155/96 [2001], párr. 51).

¹²⁸ *Ibid.*, párrs. 58 y 67; véase también el capítulo de la Dra. Marcia RODRIGUES.

¹²⁹ Vilja JOHANSSON, «Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law», *Journal of Environmental Law*, vol. 35, 2023, p. 234.

Otras frases del Preámbulo lo vinculan a los derechos humanos y también a los ODS: 1) se considera una prioridad la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre; 2) se señala la importancia de la «importancia de la educación, la formación, la sensibilización y participación del público, el acceso público a la información y la cooperación»; 3) se hace referencia a la necesidad de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad; y 4) se hace mención a la vinculación de la lucha contra el cambio climático y la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible —aunque es el único parámetro que de forma muy genérica se traslada a la parte dispositiva integrada en el objetivo esencial del acuerdo (art. 2.1)—.

Este planteamiento alienta una triple preocupación: 1) la ausencia de un marco referencial en la parte dispositiva genera el temor a que los derechos humanos no sean integrados en las políticas estatales de lucha contra el cambio climático o se incorporen de modo insuficiente —a pesar de que el Preámbulo remarque la obligación estatal de respetar, promover y garantizar sus obligaciones sobre derechos humanos¹³⁰—; 2) en lo que concierne a la transición justa, más allá del Preámbulo, que nos sitúa en la órbita de la tradición de su relación con meras transiciones energéticas, la comprobación de si la práctica posterior de los Estados Parte subraya o no «the importance of human rights as a means of securing just transitions»¹³¹; y 3) que estas insuficiencias devalúen la atención especial, fuera de su ligamen con el crecimiento económico, que merece la pobreza.

En el ámbito de la Unión Europea, el Pacto Verde Europeo perfila las ambiciones compartidas de los Estados Miembros en relación con el desarrollo sostenible sobre todo con objetivos de naturaleza ambiental —entre ellos, una transformación productiva— y, por consiguiente, con una clara repercusión en el sistema económico de cada Estado Miembro. En consonancia con esta óptica, se traslada la necesidad de una transición socialmente justa como un factor de las políticas estatales, contando con la contribución de las acciones y políticas de la Unión Europea para su desarrollo¹³².

¹³⁰ Vilja JOHANSSON, *op. cit.*, p. 238.

Cabe reflexionar sobre la seguridad jurídica que puede aportar el hecho de que esta aproximación basada en derechos humanos a la solución del cambio climático deba ser incorporada por vía interpretativa —lo que *a priori* implica una debilidad regulatoria de partida—.

¹³¹ *Ibid.*, p. 248.

¹³² COMISIÓN EUROPEA: COM (2019) 640 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —El Pacto Verde Europeo—», 11 de diciembre 2019, p. 19; se señala, por ejemplo, desde el prisma de las políticas fiscales que existirá un contexto para «reformas fiscales de gran calado que supriman las subvenciones a los combustibles fósiles, desplacen la carga tributaria desde el trabajo hacia la contaminación y tengan en cuenta las *consideraciones sociales* [el resaltado es propio]» (*ibid.*, p. 21).

El Pacto Verde Europeo, aunque perfila que el plan de acción descrito comporta una dimensión social, no apareja directamente una aproximación a la acción climática y a su proyección transformadora en el ámbito económico basada en derechos humanos. Más bien, la implicación de los derechos humanos —particularmente de los derechos económicos, sociales y culturales— se desprende del conjunto de acciones y programas que sirven para financiar la transición justa o la acompañan como parte de las políticas comunitarias en la medida que se dirigen a potenciar la dimensión social de la Unión Europea. Poniendo como referentes adicionales el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y las derivaciones desde 2011 del llamado *Semestre Europeo*, la piedra angular a este respecto debe encontrarse en el denominado *Pilar Europeo de Derechos Sociales* —completado por su Plan de Acción— que es visto desde la óptica del Pacto Verde Europeo como un instrumento que «guiará la acción comunitaria y de los Estados [Miembros] velando por que nadie se quede atrás»¹³³.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), según la propia Unión Europea en ocasión de su proclamación en 2017:

Expresa los principios y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI. Reafirma algunos de los derechos del acervo de la Unión y añade nuevos principios que abordan los desafíos derivados de los cambios económicos, tecnológicos y sociales. Para que los principios y derechos tengan jurídicamente fuerza ejecutiva, es necesario adoptar antes medidas específicas o legislación al nivel adecuado¹³⁴.

El PEDS se fundamenta en veinte principios, relacionados con tres grandes capítulos o áreas: 1) *igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo* (educación, formación y aprendizaje permanente; igualdad de género; igualdad de oportunidades; apoyo activo para el

¹³³ COMISIÓN EUROPEA, *Documento COM (2019) 640 final, op. cit., 4*.

Desde una perspectiva crítica sobre la política social europea, y admitiendo que la extrema pobreza es innegable en Europa, hay autores que advierten que «the European poverty agenda evolved from partial denial in some member states (like Germany) to a broad acceptance of relative income poverty and material deprivation of households», y que la aceptación política de la pobreza, empero, «was accompanied by a mitigating “evasion” of the poverty problem through a focus on the inherently vague and broad concept of “social exclusion” (and further policy concepts like “social inclusion”, “social protection” and “social investment”»); de forma que, particularmente desde la crisis generada en 2008, «severe forms of poverty and extensive exclusion, hence producing what we would term the dark reality of absolute poverty in Europe» (Helmut P. GAISBAUER, Gottfried SCHWEIGER y Clemens SEDMAK, «Conclusion: responding to the dark reality of absolute poverty in European welfare states», en Helmut P. GAISBAUER, Gottfried SCHWEIGER y Clemens SEDMAK (eds.), *Absolute poverty in Europe. Interdisciplinary perspectives on a hidden phenomenon*, Bristol, Cambridge University Press [publicación en línea], 2019, p. 399).

¹³⁴ *Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (DOUE, C428, 13 de diciembre de 2017, Preámbulo, párr. 14)*.

empleo); 2) *condiciones de trabajo justas* (empleo seguro y adaptable; salarios; información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido; diálogo social y participación de los trabajadores; equilibrio entre vida profesional y vida privada; entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos); y 3) *protección e inclusión sociales* (asistencia y apoyo a los niños; protección social; prestaciones por desempleo; renta mínima; pensiones y prestaciones de vejez; sanidad; inclusión de las personas con discapacidad; cuidados de larga duración; vivienda y asistencia para las personas sin hogar).

El PEDS, contemplado desde una visión de conjunto, constituye un instrumento de gobernanza social para el conjunto de los Estados Miembros de la Unión Europea, entroncado particularmente con el art.3 del Tratado de la Unión Europea¹³⁵, y cuyo contenido puede interrelacionarse con los objetivos de política social —cabe recordar que se trata de una competencia compartida— del art. 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ofreciendo una delimitación propia y comparativamente avanzada de los derechos sociales en este ámbito regional.

El marco regulatorio comunitario ofrece una arquitectura más consistente respecto a qué derechos humanos —especialmente, qué derechos económicos y sociales— deben priorizarse para la construcción de un espacio social y, más específicamente, constituir la base de la consolidación de la dimensión social que acompañe a la transición ecológica y económica que anunciara el Pacto Verde Europeo. El tratamiento de los derechos sociales que se realiza deja claro que se vincula la política estatal con la lucha para erradicar o cuando menos contener la pobreza —traduciendo qué debe priorizarse al hacer efectivos estos derechos sociales para que nadie quede atrás—¹³⁶.

Ahora bien, cabe especular con lo que significan para la consecución de las metas sociales del PEDS, y también para la erradicación de la pobreza en Europa, la dirección de los proyectos financiados, por ejemplo, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia —e incluso de otras acciones comunitarias complementarias—. Parece bastante obvio que la orientación de los flujos financieros pretende la transformación del sistema económico de los Estados Miembros, sobre

¹³⁵ Particularmente de los dos primeros párrafos. del apartado 3: 1) «La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico»; y 2) «combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño».

¹³⁶ Sobre el abordaje de la pobreza en la Unión Europea, véase capítulo del Dr. Luis JIMENA.

todo desde la doble perspectiva verde y digital. En consecuencia, los objetivos reales, sin dejar de tener relación finalista mediata con las metas del PEDS, subrayan que el cambio económico debe ser el fundamento esencial que genere un caldo de cultivo para su consecución; y esto implica, si se atiende a un problema como la pobreza, una desatención particular y porcentual desde un punto de partida financiero a las acciones dirigidas a específicamente a abordar la actual y grave problemática de la pobreza en los Estados Miembros¹³⁷.

Sin renunciar a ver en el PEDS una iniciativa positiva para condicionar desde el plano regulatorio comunitario las políticas de los Estados Miembros, tampoco puede dejarse de lado un planteamiento regulatorio que nos sitúe algo más allá de lo expuesto. Con independencia de la aproximación expresa o no que se realiza a ellas desde las dimensiones económica y ambiental, tanto universalmente como regionalmente en Europa —ámbito regional puesto como ejemplo por integrarse España en él— debe evidenciarse cómo el Derecho internacional de los derechos humanos vincula a los Estados, de modo diferenciado, por una serie de obligaciones jurídicas internacionales que teóricamente condicionan sus actividades económicas y ambientales. Esto es relevante porque de estas obligaciones jurídicas internacionales puede derivarse un mayor nivel de exigencia o de precisión regulatorias que los derivados de los elementos programáticos y estrictamente normativos internacionales que rigen el logro de los objetivos de desarrollo sostenible o los contenidos sobre el mismo incluidos en el Derecho internacional económico.

Dentro de este *marco de derechos humanos*, como señala Magdalena Sepúlveda, se «ofrecen directrices para las actividades destinadas a la erradicación de la pobreza»:

Un enfoque de derechos humanos no establecerá necesariamente las medidas normativas concretas requeridas, ya que queda a discreción de los Estados formular las políticas de reducción de la pobreza que consideren más apropiadas para sus circunstancias. No obstante, ese enfoque exige efectivamente a los Estados que tomen en consideración sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos al formular las políticas y otras iniciativas relacionadas con la reducción y/o la eliminación de la pobreza.

Luchar contra la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos también significa que deben tenerse en cuenta los principios fundamentales de los derechos humanos al formular, aplicar y evaluar políticas destinadas a eliminar o mitigar la pobreza¹³⁸.

¹³⁷ Considerando, además, que la llamada de nuevo a la disciplina presupuestaria de los Estados miembros de la Unión Europea es un hecho que se antoja inmediato o muy próximo en el tiempo.

¹³⁸ ASAMBLEA GENERAL: A/63/274, «Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza Nota del Secretario General», 13 de agosto 2008, p. 9 y 16, párrs. 11 y 19.

Aun cuando todos los derechos humanos tienen, sin duda, interrelación con la lucha contra la pobreza —por ejemplo, derechos civiles y políticos como el derecho a la personalidad jurídica o el derecho de acceso a la justicia la tienen, directa o indirectamente—, quiere destacarse la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como pilar político-jurídico¹³⁹ que condiciona la aproximación desde los derechos humanos a la pobreza, sin perjuicio de señalar también la relevancia del derecho a un medio ambiente sano y adecuado por su interrelación con la pobreza ambiental y los parámetros de las exigencias de la justicia ambiental.

Una aproximación sucinta y general de su dimensión universal comporta incidir en los siguientes ámbitos:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aporta una serie de parámetros que confluyen en entender que el Estado Parte está condicionado regulatoriamente a luchar contra la pobreza, incluso más allá de que la efectividad de los DESC se plantee como un logro progresivo¹⁴⁰, en particular, gracias a la interpretación del Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales: 1) el PIDESC es un instrumento jurídico internacional que ha codificado cómo deben ser las preferencias distributivas estatales, estableciendo que el Estado Parte debe «to ameliorate, if not attempt to eradicate income inequality through international law»¹⁴¹, lo que le compromete a mantener un nivel básico de protección social —bajo los principios de no regresión y de la existencia de obligaciones mínimas respecto a cada DESC—; 2) dentro de esa aproximación es importante indicar que todo Estado tiene la «obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos [DESC]» que son reconocidos por el PIDESC¹⁴²; 3) estas obligaciones mínimas son esenciales «en las políticas nacionales e internacionales

¹³⁹ Y «es un pilar fundamental de la Agenda 2030 (Consejo Económico y Social: E/C.12/2019/1, «La promesa de no dejar a nadie atrás: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 5 de abril 2019, p.2, párr.4).

¹⁴⁰ Artículo 2.1. del PIDESC: «Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».

¹⁴¹ Diane A. DESIERTO, *Public Policy in International Economic Law. The ICESCR in Trade, Finance and Investment*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p.25.

¹⁴² *Observación general núm. 3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art. 2 del Pacto)*, 14 de diciembre de 1990, párr. 10 (ONU: HRI/GEN/1/Rev.9 [vol. 1], «Recopilación de las Observaciones General y Recomendaciones Generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos», 27 de mayo de 2008, p.19); posteriores observaciones generales particularizan su alcance específico en relación con cada DESC.

de desarrollo» y «en las estrategias para combatir la pobreza»¹⁴³; y 4) esta percepción, asimismo, refuerza la potencial justiciabilidad de los DESC y, en consecuencia, la posibilidad de encauzar las reclamaciones basadas en ellos respecto a las acciones y políticas estatales.

- La OIT ha identificado, a partir de la Constitución de la OIT¹⁴⁴, la existencia de cinco derechos fundamentales en el trabajo¹⁴⁵: 1) los cuatro primeros derechos fundamentales mediante la redacción original de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de 18 de junio de 1998; y 2) el quinto de ellos, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, añadido mediante la *Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de 6 de junio de 2022. A este respecto se puede añadir que estos derechos fundamentales en el trabajo: 1) más allá de lo que se comentará en el próximo punto, son exigibles a los 187 Estados Miembros de la OIT con independencia de si son o no Partes de los Convenios fundamentales de la OIT en cuanto que se identifican como principios derivados de la Constitución de la OIT; y 2) están integrados como elemento jurídico del trabajo decente y, por tanto, del ODS8.
- No puede eludirse la posibilidad de que esas obligaciones mínimas relativas a los DESC¹⁴⁶ y los derechos fundamentales en el trabajo de la OIT sean, en la actualidad, parte ya del Derecho internacional general —más allá de que puedan serlo indirectamente por su conexión con aquellos derechos civiles y políticos que indudablemente lo son (por ejemplo, el derecho a la vida)—. Aunque siga no siendo

¹⁴³ Consejo Económico y Social: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, p. 6, párr. 17.

Hay que advertir cómo, en el proyecto de tratado internacional sobre el derecho al desarrollo, solo se hace referencia expresa a la pobreza de manera muy general en la propuesta de parte dispositiva como fundamento de uno de los deberes de cooperación de los futuros Estados Parte [art. 13.1.b)], debiendo hacerlo para «Poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema» (ASAMBLEA GENERAL: A/HRC/54/50, *op. cit.*).

¹⁴⁴ Sin perjuicio de que los denominados *Convenios fundamentales* de la OIT puedan servir para identificar el contenido esencial de los mismos.

¹⁴⁵ La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; y el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable.

¹⁴⁶ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha suscitado la duda al hacer referencia a la integración de los DESC básicos como parte del Derecho internacional general (Consejo Económico y Social: E/C.12/1/Add.69, «Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Israel», 31 de agosto de 2001, párr. 12), sin embargo, esta mención bien podría pensarse que identifica *derechos básicos* con esas obligaciones mínimas que son las que ha inferido del contenido del tratado internacional.

doctrinalmente una cuestión del todo pacífica¹⁴⁷, hay elementos suficientes conforme a la práctica internacional para señalar que «some core economic and social rights»¹⁴⁸ se han integrado en el mismo consuetudinariamente y que el punto de referencia son esos mínimos denominadores comunes.

En su dimensión regional europea cabe destacar, en el ámbito del reconocimiento jurídico de los derechos económicos y sociales, la especificidad que representa el art. 30 de la Carta Social Europea revisada (Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social)¹⁴⁹, sin perjuicio de que otras de sus disposiciones vinculen al Estado Parte en esa misma dirección¹⁵⁰; todo lo cual convierten a la Carta Social Europea revisada en un tratado internacional singular. Es importante señalar que la práctica del Comité Europeo de Derechos Sociales ha dado pie a aportaciones interesantes para delimitar el contenido jurídico de lo exigible al Estado Parte, por ejemplo, y entre otras¹⁵¹: 1) la adopción de una aproximación global y coordinada a la pobreza y la exclusión social —debiendo disponer de un marco analítico y de la determinación de unas prioridades—; 2) la adopción de medidas para prevenir y remover obstáculos para el acceso a los derechos económicos y sociales; 3) la disposición de recursos financieros adecuados, lo que puede comportar la adopción de una política fiscal expansiva para prevenir

¹⁴⁷ Al menos para albergar propuestas de identificación semejantes pero no iguales: Alston apunta a que el núcleo esencial de los DESC, expresado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (hoy podría ser el que se desprende de los ODS), forma parte del Derecho internacional consuetudinario por su vinculación a los mismos ALSTON, Philip, «Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals», *Human Rights Quarterly*, vol. 27, núm. 3, 2005, p. 774.

¹⁴⁸ Christian TOMUSCHAT, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, Third edition, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 42. Sin perjuicio de que parezca que no pueda considerarse que formen actualmente *per se* de las normas imperativas de Derecho internacional, salvo en lo que concierne a la prohibición de la esclavitud o a la posibilidad de que, como sucede expresamente con el genocidio —una de las conductas que incluye es el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial—, se encuentren en el origen de la comisión de un crimen de Derecho internacional.

¹⁴⁹ «Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen: a) a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias; b) revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario».

¹⁵⁰ Por ejemplo, sin ánimo de exhaustividad, del derecho a la seguridad social (art. 12), el derecho a la asistencia social y médica (art. 13), el derecho a los beneficios de los servicios sociales (art. 14), el derecho de las personas discapacitadas a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad (art. 15), el derecho de la familia (y de los niños y jóvenes) a protección social, jurídica y económica (arts. 16 y 17), derecho a la protección en caso de despido (art. 24) o el derecho a la vivienda (art. 30).

¹⁵¹ Council of Europe, *Digest of the Case-Law of the European Committee on Social Rights*, Strasbourg, Publication of Council of Europe, 2022, pp. 196-199.

la pobreza y la exclusión social; y 4) la disponibilidad de definiciones nacionales de pobreza y exclusión social y metodologías de medición susceptibles de revisión.

Este marco de derechos humanos, universal y europeo, suscita algunas dudas si se aprecia cómo la satisfacción de las necesidades sociales que implica el adecuado goce y disfrute de los DESC se deja, en gran medida, en manos del mercado y, en ese sentido, de los actores económicos privados (no solo el suministro de alimentos, sino también prestaciones como la salud). El Estado, en gran medida, adecuándose al paradigma socioeconómico dominante, ha trasladado la actividad prestacional (externalizándola) hacia el sector privado (incluidos los agentes del tercer sector); cumple el Estado, entonces, una función básicamente reguladora y de vigilancia, aunque aporta o puede aportar recursos económicos, materiales y humanos para proporcionar los bienes y servicios susceptibles de satisfacer tales expectativas o expandir el alcance de los niveles aceptables a tenor de los recursos disponibles. En esta tesitura, el Estado ha ido transformándose de modo creciente en un *Estado garante* —frente al tradicional Estado prestacional—, en el sentido de que su principal responsabilidad es la «de garantía de esas prestaciones por un sector privado que se ha fortalecido y racionalizado en los últimos tiempos»¹⁵².

El interrogante es si, atendiendo al contenido completo del marco de derechos humanos que cabe tener presente para avanzar en el desarrollo sostenible —y, en concreto, para erradicar la pobreza, en cuyo caso se trata de asegurar al menos las necesidades básicas—, este modelo prestaciones es o no viable y susceptible de atender adecuadamente estas expectativas, ante: 1) la magnitud de los retos complementarios que implican la transformación productiva y ambiental —incluidos los retos que implica la 4.^a revolución industrial—; 2) los niveles de financiación y de inversión necesarios, que comprometen al Estado y su endeudamiento; y 3) el interés real de la participación de un sector privado, no necesariamente integrado por empresas especializadas o entidades del tercer sector, que no siempre prioriza o se decanta por la eficacia prestacional sino por otras prioridades, como la maximización del beneficio empresarial¹⁵³ —ofreciendo servicios a la baja o niveles inadecuados de trabajo decente para sus trabajadores—.

¹⁵² José ESTEVE PARDO, «La Administración garante. Una aproximación», *Revista de Administración Pública*, vol. 197, 2005, p. 39.

¹⁵³ «Se la massimizzazione del profitto (profit-maximization) dei grandi proprietari (*shareholders*) è il fine cui le attività (anche quelle criminali) delle imprese globalizzate sono focalizzate, il contraltare più allarmante è rappresentato proprio dalla violazione, innanzitutto, del diritto alla salute (e/o alla sostenibilità ambientale) e, più in generale, di tutti i diritti umani facenti capo a quei soggetti che sono coinvolti dall'attività di impresa e cioè i creditori, i clienti, le comunità locali, la comunità globale e la società nel suo insieme (*stakeholders*)» (Maria

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Partiendo de que se está ante un mero planteamiento general de la obra que intenta explicar los parámetros esenciales que determinan el contexto en el que debe desarrollarse la implementación los ODS, y, especialmente, el ODS1, que es el que enmarca la propuesta de trabajo del proyecto con el que se vincula esta obra colectiva —la erradicación de la pobreza y la formulación estatal de estrategias para combatirla—, solo van a ofrecerse unas muy breves y generales consideraciones finales.

La primera y sucinta consideración que realizar es que, tanto global como específicamente en lo que concierne al ODS1, va a ser muy difícil que las metas propuestas en los ODS, y en particular de aquellos de manera más directa vinculados al ODS1, sean realidad en el horizonte de la Agenda 2030. Dejando para de aquí unas líneas las razones atribuibles a la configuración del marco regulatorio, es perceptible cómo se han producido eventos y coyunturas que lo han estado haciendo muy difícil, y que lo seguirán haciendo en los próximos años, junto a la propia intensificación de las repercusiones extremas del cambio climático perceptible en los últimos tiempos: la pandemia de covid-19 y la invasión de Ucrania por la Federación Rusa; queda por ver cuáles serán las consecuencias añadidas de la crisis palestino-israelí —más allá de la dimensiones política y humanitaria del uso de la fuerza armada— o del alcance disruptivo global de la presidencia de Donald Trump.

La segunda consideración es más de fondo y afecta ya a ese marco regulatorio que condiciona las estrategias de lucha contra la pobreza. El paradigma de la gobernanza económica global, por mucho que haya evolucionado asumiendo la noción de desarrollo sostenible, no parece el más adecuado para lograr los ODS, ni mucho menos para específicamente terminar con la pobreza y la desigualdad. Por los motivos que se han expuesto, hay parámetros consustanciales a su construcción que, si no incompatibles, sí resultan de difícil encaje con el sustrato del planteamiento que subyace en el conjunto de los ODS. Es evidente que el potencial modelo de la dimensión económica del desarrollo sostenible no ha penetrado suficientemente como condicionante regulatorio de los postulados de cómo debe funcionar el sistema económico global.

Finalmente, hay condicionantes ambientales y sociales —entre ellos, los que se encuentran en el Derecho internacional de los derechos humanos— que comprometen, en teoría, las estrategias y políticas estatales para avanzar en los ODS1, y, en concreto, respecto a la erradicación de la pobreza. La preocupación ambiental —a caballo de

Francesca TOMASSINI, «Imprese e tutela dei diritti umani. La promozione di attività sostenibili», *Ordine internazionale e diritti umani*, núm. 1, 2024, p. 25).

la emergencia climática— asegura un protagonismo incierto pero sustantivo a la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en la esfera global y en la acción estatal, con independencia de si los márgenes reales de lo económico definen un marco de acción suficientemente sólido. Sin embargo, cuando se entra en el ámbito de la dimensión social hay que preguntarse si, de verdad, los Estados o la mayoría de ellos se sienten comprometidos con el conjunto de los condicionantes regulatorios, jurídicamente vinculantes o no, que forman parte de los ODS o que de modo adicional deberían repercutir en la formulación de sus estrategias y políticas, y que deberían conforme al mandato regulatorio impelerles a poner en el centro de sus políticas económicas, sociales y ambientales al ser humano.

