

La Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y el Derecho internacional: el predominio de la Agenda 2030

Elena C. Díaz Galán¹

Recibido: 27 de marzo de 2023; Aceptado: 29 de mayo de 2023

Resumen. La Ley española 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, representa un avance en materia de desarrollo sostenible y se sitúa en la línea de lo que indica la Agenda 2030. El examen de esta Ley plantea tres cuestiones. Por una parte, el vínculo que existe entre su contenido y las indicaciones de la Agenda 2030, en relación con los Objetivos y metas que ésta incorpora. En este sentido, se debe estudiar la naturaleza jurídica de la Resolución 70/1 y, sobre todo, la eventualidad de que adquiera un valor vinculante. Por otra parte, interesa abordar el significado del principio de solidaridad en el derecho internacional. Y, por último, realizar un análisis del contenido y alcance de esta Ley, en sus aspectos centrales.

Palabras clave: solidaridad; desarrollo sostenible; Agenda 2030; norma española.

[en] The Law on Cooperation for Sustainable Development and Global Solidarity and the international Law: the prevalence of the 2030 Agenda

Abstract. The Spanish Law 1/2023 on Cooperation for Sustainable Development and Global Solidarity represents a step forward in terms of sustainable development and is in line with the 2030 Agenda. The examination of this law raises three questions. On the one hand, the link between its content and the indications of the 2030 Agenda, in relation to the Goals and targets it incorporates. In this regard, the legal nature of the Resolution 70/1 and, above all, the possibility of it acquiring binding force should be examined. In the other hand, the meaning of the principle of solidarity in international law needs to be addressed. And finally, an analysis of the content and scope of this law, in its central aspects must be carried out.

Keywords: solidarity; sustainable development; 2030 Agenda; Spanish law.

[fr] La Loi sur la Coopération pour le Développement Durable et la solidarité Mondiale et le Droit international: la prédominance de l'Agenda 2030

Résumé. La loi espagnole 1/2023 sur la coopération pour le développement durable et la solidarité mondiale représente une avancée en termes de développement durable et s'inscrit dans le cadre de l'Agenda 2030. L'examen de cette loi soulève trois questions. D'une part, le lien entre son contenu et les indications de l'Agenda 2030, par rapport aux objectifs et cibles qu'elle intègre. À cet égard, il convient d'examiner la nature juridique de la résolution 70/1 et, surtout, la possibilité pour elle d'acquiescer une force contraignante. D'autre part, la signification du principe de solidarité dans le droit international doit être abordée. Et enfin, il faut analyser le contenu et la portée de ce droit, dans ses aspects centraux.

Mots-clés: solidarité; développement durable; Agenda 2030; loi espagnole.

Sumario. 1. Introducción. 2. La Agenda 2030 y el principio de “solidaridad” en el Derecho internacional: el trasfondo de la ley de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. 3. La influencia de la Agenda 2030 en la Ley española de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global: el camino hacia el carácter vinculante de la resolución 70/1. 4. Conclusiones. 5. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Díaz Galán, E. C. (2023): “La Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y el Derecho Internacional: el predominio de la Agenda 2030”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 50(2), 189-197.

1. Introducción

La nueva Ley Española de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, al igual que sus predecesoras, está en perfecta armonía con los valores en los que se sustenta la actual comunidad internacional y, también,

¹ Profesora Contratada Doctora. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0914-8944>. Email: elena.galan@urjc.es

con los principios y normas que integran su ordenamiento jurídico. Así, bastaría recordar, como lo hace esta Ley en su preámbulo, que

la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, primera en este campo, define como principios inspiradores de la política exterior y de cooperación de España la dignidad humana, la libertad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, el respeto del Derecho Internacional y el compromiso con el multilateralismo (...).

Además, se llega a indicar que

establece como objetivos transversales de la política exterior los propios de las metas globales de desarrollo, como la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano sostenible, los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, la igualdad de género y la reducción de las desigualdades, el fomento de la cohesión social, y la respuesta a las crisis humanitarias.

En consecuencia, las referencias que encontramos en estas Leyes a expresiones como “democracia”, “derechos humanos”, “derecho internacional”, o “solidaridad” son bastante numerosas, siendo así que también se observan, en el marco de la nueva Ley, menciones específicas a la Agenda 2030 y sus Objetivos y metas. De esta manera, la Ley 1/2023 va un paso más allá, ajustándose a las nuevas exigencias internacionales y está en sintonía con éstas en materia de desarrollo sostenible. En efecto, el artículo 1.1 de esta estipula que su objetivo es “la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global” que, tal y como complementa el párrafo segundo de este artículo, tiende a “contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030”. Lo que está claro es que la naturaleza multidimensional del desarrollo sostenible y sus rasgos hace que “nos encontramos ante una noción que tiene relación, fundamentalmente, con el valor de la solidaridad en la Comunidad internacional” (Fernández, 2019).

En definitiva, se acoge el desarrollo de una política exterior española orientada al cumplimiento de la Agenda 2030. Este aporte constituye un adelanto decisivo en lo que se refiere a consagrar los contenidos de esta Agenda y, sobre todo, contribuye desde el punto de vista jurídico a iniciar el camino para dotar a esta Agenda de cierta eficacia jurídica. En este sentido, cabría recordar que una de las principales críticas o ausencias que se señalan de la Resolución 70/1 es que carece de valor vinculante, siendo así que buena parte de la doctrina *iusinternacionalista* ha reflexionado sobre las vías por las que la Agenda 2030 podría adquirir naturaleza obligatoria. A tal efecto, como se ha afirmado en otras ocasiones

en perspectiva formal, la Resolución 70/1 es un acto de una organización internacional que carece de toda fuerza vinculante, aunque su contenido, o parte de él, podría adquirirlo mediante la cristalización en normas de carácter consuetudinario o a través de la incorporación en tratados internacionales (Díaz Galán, 2022: 49).

A ello se podría añadir la incorporación de su contenido en los ordenamientos jurídicos internos como eventualmente permitiría la nueva Ley española sobre desarrollo sostenible y solidaridad global.

La inclusión de la Agenda 2030 en los ordenamientos jurídicos internos es uno de los factores más relevantes que revelan la importancia de la resolución 70/1, la cual pone de manifiesto, al mismo tiempo, la transcendencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el Derecho internacional y su impacto a nivel estatal. Desde este prisma, la resolución 70/1 tendría un carácter *sui generis* en comparación con el resto de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas ya que, como se ha dicho y de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, no tiene carácter vinculante, pero se le pueden reconocer “funciones normativas” que vendrían incorporadas en un “instrumento de soft law” (Rodrigo, 2022: 69 y ss.). Asimismo, este instrumento expresa la convicción de los Estados (*opinio juris*) que resulta de vital importancia para el desarrollo y consolidación del derecho consuetudinario, lo que hace que la noción de desarrollo sostenible pueda penetrar en el marco de los “principios constitucionales” del ordenamiento jurídico internacional (Díaz Barrado, 2016), y, de esta manera, se acepte como noción para tener en cuenta en el ámbito jurisdiccional internacional (Bertot, 2023).

Ahora bien, parece claro que será difícil la aplicación jurídica de los contenidos de la Agenda 2030 en el caso de que no se formalicen relaciones bilaterales o multilaterales entre los distintos actores de la sociedad internacional, tal y como lo expresa la propia Ley 1/2023 al decir en su artículo 1.5 que

la política española de cooperación para el desarrollo sostenible es un elemento integral, central y definitorio de la Acción Exterior del Estado” que ciertamente deberá implementarse “a través de la política bilateral, europea y multilateral de España, de otras formas de asociación entre actores públicos y privados y de iniciativa social en materia de desarrollo sostenible.

Por ello, el marco general de actuación de esta norma interna podría ser la resolución 70/1 como instrumento de alcance universal. Aunque, cabría preguntar quiénes serían los actores (Estados, Organizaciones internacionales o Empresas multinacionales) que dispusieran de un tratamiento específico de estas materias como lo hace la Ley 1/2023, para que todas las acciones normativas emprendidas pudieran servir de base para dotar de carácter vinculante a los contenidos de la Agenda 2030, al menos, a través de su incorporación en los ordenamientos jurídicos internos.

Un análisis completo de la cuestión requeriría examinar la totalidad de los instrumentos internacionales y nacionales que se refieren a los distintos actores y que les otorgan competencias en la aplicación de la Agenda 2030, investigación que desborda el objeto de este estudio. Por ello, con independencia de que quepa hacer algunas menciones a esta cuestión, conviene centrarse en el examen de dos cuestiones. Por un lado, los vínculos que existen entre la Agenda 2030 y el Derecho internacional, fundamentalmente con determinados principios de este ordenamiento jurídico y algunos de los derechos que se reconocen. En particular, el principio de respeto y protección de los derechos humanos, el principio de democracia o el principio de solidaridad; pero también los derechos de contenido social, tales como la vivienda, la salud o la educación. Asimismo, cabría destacar el papel que la Ley 1/2023 concede a la Agenda 2030 y su contenido. Por otro lado, habría que reflexionar sobre las medidas previstas en la Ley 1/2023 destinadas a cumplir con los objetivos establecidos y eventualmente dotar de carácter vinculante a la Agenda 2030. En síntesis, se trataría de acercarse, desde la óptica internacional, a una cuestión que todavía suscita muchos interrogantes y sobre la que no existe un completo panorama político-jurídico.

2. La Agenda 2030 y el principio de “solidaridad” en el Derecho internacional: el trasfondo de la ley de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global

El desarrollo sostenible encarna un *valor esencial* de la sociedad internacional, lo que se puede constatar en diversos planos: en su aceptación por los Estados en un número significativo de tratados, declaraciones, resoluciones y/o conferencias. Así se podrían citar: la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas, de Estocolmo de 1972; la Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro de 1992, y su célebre Agenda 21; la Cumbre del Milenio de septiembre del 2000; la Cumbre de Johannesburgo de 2002; la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro de 2012; la Cumbre del Milenio, y cómo no, la resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas; en la implicación de diversos actores internacionales y nacionales en su adopción y aplicación; y en la traducción de los Estados a lo interno de sus sociedades de este concepto para impulsar agendas y políticas públicas. En verdad, aunque existe cierta resistencia a reconocer consecuencias jurídicas de mayor calado a este concepto, tiene un papel cada vez mayor por lo que se refiere, entre otros, a la creación e interpretación de normas jurídicas en el Derecho internacional, en afirmar elementos comunitarios, o en impulsar acciones y programas conjuntos de actores nacionales e internacionales (Díaz Barrado, 2022; y Tomuschat, 2021). Como lo ha expresado N. Schrijver (2007: 383):

In the field of sustainable development, international law often functions, at a high political level, as an instrument to record agreed basic principles and prudent courses of action in a legal document more than to codify what is occurring in accordance with a generally accepted opinio juris in the practice of States and international organizations.

En resumen, la vinculación de principios estructurales del Derecho internacional, como la cooperación internacional o el respeto de los derechos humanos, y la Agenda 2030, son vitales para alcanzar los ODS. Así, la resolución 70/1 destaca la necesidad de una intensa cooperación internacional para esta finalidad. En este orden, la Agenda puede encontrar implementación o traducción en la existencia de otras obligaciones jurídicas internacionales en el marco de estos principios estructurales. En esta dirección, el Secretario General de Naciones Unidas, expresó acertadamente que “(...) la Agenda 2030 debe aplicarse de manera compatible con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional. Por consiguiente, su aplicación debería ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos (...)” (Secretario General 2016: 2). Más todavía, Díaz Barrado (2016: 45) ha sostenido que el reconocimiento de la eficacia de la Agenda 2030, debe hacerse inevitablemente “precisando, cada vez más, el contenido de la noción de desarrollo sostenible y vinculándola a algunos de los principios esenciales del orden internacional”.

A pesar de los avances que se han producido en el orden internacional, no se ha alcanzado aún la etapa para poder afirmar que el concepto de desarrollo sostenible ha pasado a constituirse en un principio estructural del Derecho internacional. En este punto se ha afirmado que “el desarrollo sostenible no ha alcanzado todavía el estadio en el que se afirme su condición de principio estructural”, pese a que “(l)a proclamación de los ODS, así como la formulación, en su momento, de los ODM han contribuido, de manera decisiva, al impulso para la consagración del desarrollo sostenible como un principio «constitucional»” (Díaz Barrado, 2016: 31). Ni tan siquiera la resolución 70/1 se pronuncia al respecto y su carácter no vinculante es un obstáculo –inicial– para tal reconocimiento. Todo ello no implica desconocer que “su configuración se encuentra estrechamente relacionada con otras fuentes tradicionales de derecho internacional público, como son los tratados internacionales y el derecho consuetudinario internacional” (García, 2022: 139), lo que podría conllevar a reconocer el desarrollo sostenible como un principio estructural del orden internacional, puesto que “el desarrollo sostenible, en cuanto concepto jurídico, tiene un creciente valor normativo de diferente naturaleza y función que puede producir efectos” (Rodrigo, 2015: 173).

Se podría decir que hasta ahora es un principio en formación, con capacidad para alcanzar su autonomía y reconocerle con el tiempo el carácter estructural en el Derecho internacional. Para que ello sea posible será inevitable un consenso de la comunidad internacional en torno a esta noción a partir de una práctica estatal, una posición doctrinal dominante, y su reconocimiento en el ámbito de las jurisdicciones internacionales. En este último punto, aunque ya se reconoce en varias decisiones judiciales y arbitrales, no se hace en la condición de principio “estructural” o

“constitucional”. Esto podría deberse, en parte, a que es un concepto que entraña varios riesgos que radican en las distorsiones de su contenido, como apunta Rodríguez (2019: 173), en el que parece diluirse “su significado, de modo que desmedidamente podría parecer que aglutina cualquier dimensión social”. La amplitud del contenido de desarrollo sostenible, que abarca múltiples realidades y fenómenos, está en la base de los problemas y reticencias para su reconocimiento como principio estructural y para la creación e interpretación de normas jurídicas, aunque este componente también está presente en otros conceptos y categorías del Derecho internacional. Como ha expresado N. Schrijver (2007: 374-375), “*sustainability as a norm of international law is in principle no more abstract, nor more general than other important norms of the international community such as peace and security, respect for human rights and international humanitarian law, and democracy*”.

Se podrían apuntar, no obstante, las potencialidades de este concepto en el futuro: una perspectiva integradora u holística en la solución de los problemas, que permite especificar su impacto normativo y aplicación práctica al diferenciarse de otros principios y normas jurídicas. De esta manera, la solución de los problemas se lograría únicamente con acciones de mayor alcance, por lo que es posible coincidir con Ángel J. Rodrigo (2022: 73) cuando apuntó que “la Agenda 2030 ha contribuido de forma definitiva a la cristalización y al reconocimiento como norma de Derecho internacional general del principio de integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible”.

Otra de las cuestiones centrales de la nueva Ley española, además de la Agenda 2030, es la solidaridad global, estrechamente vinculada con la resolución 70/1. Así, por citar solo un ejemplo, el Preámbulo de esta Ley señala su compromiso “con la transición ecológica justa y la justicia climática” que se concibe también como “expresión del principio de solidaridad con las generaciones futuras”. Más allá, el artículo 1 dispone que el principal objetivo de la Ley es “la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global”, siendo continuas las alusiones a lo largo de todo el texto a la “solidaridad del pueblo y la sociedad española”. En realidad, el principio de *solidaridad*, tiene hoy un importante rol en el Derecho internacional.

Ciertamente, en una sociedad internacional caracterizada por crecientes desigualdades materiales o económicas y con asimetrías en otros órdenes de la convivencia internacional (Díaz Barrado, 2004), aceptar el principio de *solidaridad* comporta un salto cualitativo en el funcionamiento de la sociedad internacional y marca pautas o guías para la creación e interpretación de normas jurídicas consuetudinarias o de obligaciones jurídicas convencionales. Asimismo, el principio de solidaridad se configura como expresión de ciertos elementos de *comunitarización* de la sociedad internacional, que se levanta sobre un orden jurídico internacional entre Estados; y enfatiza principios o valores de la comunidad internacional. Así lo ha dicho R. Wolfrum (2021: 74) para quien “*this principle has an impact on the structure and functioning of international relations and reflects the transformation of the international relations system from a network of bilateral commitments into a value-based global legal order*”.

A pesar de que se ha remarcado que el principio de solidaridad no encontró un asidero sólido en la concepción del Derecho internacional a finales del siglo XIX y principios del XX (Wolfrum, 2021), se debería destacar que encontró una mayor significación en el continente americano en el siglo XIX, aunque también abrigó consecuencias en el pensamiento de autores del siglo XVII y XVIII como Samuel Pufendorf, Christian Wolff y Emer de Vattel (Wolfrum, 2021; Wellens, 2010). Incluso, el principio de solidaridad se acepta como parte de las características que definieron el “Derecho Internacional Americano” e informó gran parte de sus prioritarias aportaciones al Derecho internacional actual. En este punto Díaz Barrado (2021: 40) ha sostenido que “la solidaridad continental es concebida tradicionalmente como principio esencial del espacio americano, aunque debería ser percibida, primordialmente, como un valor específico del hemisferio y una sólida palanca que fomenta la estrecha cooperación entre los Estados de la región”. En cualquier caso, el principio de *cooperación* y de *solidaridad* han tenido un relevante rol en el desarrollo y funcionamiento de la Organización de los Estados Americanos (Díaz Galán y Bertot 2021).

En el desarrollo del Derecho internacional en el siglo XX, la solidaridad es un principio que se expresa en el marco de otras Organizaciones internacionales regionales y universales. Así, en la Organización de Naciones Unidas (ONU) se incluye entre los principios y propósitos de la organización, sobre todo cuando se propugnan acciones colectivas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como en

la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (artículos 1 y 2 de la Carta de Naciones Unidas).

En este punto, la Declaración del Milenio reconoció claramente que “la solidaridad era uno de los valores fundamentales y universales en que deberían basarse las relaciones entre los pueblos en el siglo XXI”, y la Asamblea General de Naciones Unidas decidió el “Establecimiento del Fondo Mundial de Solidaridad” (resolución 57/265, 2003). Hasta el punto de que se proclamó el 20 de diciembre de cada año como el Día Internacional de la Solidaridad Humana (Resolución 60/209, 2005). Asimismo, el principio de solidaridad tiene expresión en distintos regímenes del Derecho internacional, entre otros, en el derecho del mar, en el espacio ultraterrestre, en la protección de los derechos humanos, o en el derecho internacional del medio ambiente (Wolfrum, 2021; Roeben y Amakoromo, 2020; Romanin 2020; Heijer y Van der Wilt, 2020).

En la doctrina científica existe una discusión sobre el carácter “estructural” o “constitucional” del principio de solidaridad. Su consideración como tal comportaría enormes ventajas en el esquema de relaciones de los Estados de la sociedad internacional. En concreto, significaría un enorme impulso a un desarrollo normativo en el orden jurídico internacional, enfocado en eliminar los distintos planos en los que se manifiesta la desigualdad entre los países. Con lo que no bastaría que se expresara en distintos regímenes del Derecho internacional, sino que pasaría a formar parte de un principio orientador, y con expresiones normativas, en el Derecho internacional general. Por ello, tiene razón R. Wolfrum (2021) cuando sostiene el vuelco que supondría esta realidad para la concepción y el estado actual del Derecho internacional, al decir que

the introduction of the principle of solidarity as a structural principle which strives for the abolition or at least the amelioration of substantial inequalities among States would reorient international law from a set of rules to preserve the present state of existing international relations into a regime to fulfil a certain mission namely the promotion of international social justice among States. (Wolfrum, 2021: 78).

Sin embargo, aun cuando no tiene un reconocimiento en la práctica de los Estados, en la doctrina y en las jurisdicciones internacionales como principio “constitucional” o “estructural”, no hay dudas de que la aceptación de sus postulados en la acción exterior de un Estado sería un elemento capital que ayudaría a reforzar esta consideración en el futuro. Así, R. Wolfrum (2021) rechazó abordar este principio en estos términos en su Curso impartido en la Academia de la Haya, cuando recordó lo que supondría asumir el principio de solidaridad como principio “estructural”, y sostuvo:

This, however, is not the position taken here. It will rather be argued that certain areas of international law are governed by such a principle and others may be included in due course. However, this does not mean that the principle of solidarity should or will govern international law in its totality. (Wolfrum, 2021: 78).

Y más que reforzar elementos que robustecen una práctica estatal –que comportan a su vez una manifestación de un componente para identificar el derecho consuetudinario–, sería también una expresión de cómo principios como el de solidaridad, sin tener este carácter de estructural en el orden jurídico internacional, y sin que pueda tener traducción en obligaciones jurídicas internacionales concretas para los Estados, son asumidos por los Estados en las líneas fundamentales de su política exterior.

El diseño de las acciones de *cooperación* entre los Estados, sobre la base de un *status quo* desigual, se complementa con una dimensión o perspectiva más amplia, como serían los componentes de solidaridad que pretenden superar precisamente el orden establecido, marcado por asimetrías políticas, sociales y económicas. Precisamente, el logro de los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible está atravesado por la necesidad de acciones de solidaridad entre los Estados. De ahí que en el Preámbulo de la resolución 70/1 se destaque la decisión de

movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.

A esta cuestión también se refiere la Ley 1/2023 en numerosas ocasiones al destacar, en su Preámbulo, que “España ha ido desplegando un sistema institucional amplio y diversificado, con distintos actores e instrumentos adaptados a una agenda de desarrollo compleja y diversa, y es partícipe activa de alianzas e iniciativas multilaterales innovadoras”– En el marco de los principios de actuación, la nueva Ley destaca la importancia de los diversos actores para el diseño y puesta en marcha de los objetivos centrales de la Ley a través de

la participación y el pluralismo, a partir del reconocimiento del papel y el valor diferencial para el desarrollo sostenible de la ciudadanía, de todos los actores, sean públicos o privados de las organizaciones empresariales y sindicales y de la sociedad civil, incluida la infancia, adolescencia y juventud, tanto en España como en los países socios, y en el ámbito local y multilateral; la importancia de los partenariados y las alianzas múltiples y abiertas a esos actores en cuanto a generación y acceso al conocimiento, y la participación en el diseño, ejecución, evaluación y rendición de cuentas de las políticas de desarrollo sostenible. (Ley 1/2023, art. 2.2.e)

En esencia, se trata de una participación activa y en todas las fases de los distintos actores.

3. La influencia de la Agenda 2030 en la Ley española de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global: el camino hacia el carácter vinculante de la resolución 70/1

Una de las diferencias esenciales entre la Ley de 2/2014, de 25 de marzo y la nueva Ley 1/2023, de 20 de febrero es la temática central de cada una de ellas. Mientras la primera se centra en la Acción y el Servicio Exterior del Estado, la segunda se enfoca en el ámbito concreto de la Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Esto va a condicionar el contenido de las dos leyes y, sobre todo, que la actual tome como referencia esencial la Agen-

da 2030 y sus objetivos y metas, lo que se advierte a lo largo de todo el texto de la Ley, ya sea de forma expresa o implícita. También, la nueva Ley supondrá un avance con respecto a la anterior Ley española en materia de cooperación internacional para el desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio), precisamente por ajustarse a las nuevas exigencias de la realidad internacional, expresadas en la Agenda 2030.

En esta línea, la Ley 1/2023 menciona, en la sección segunda, dentro del Capítulo I relativo a “Principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible”, cada uno de los aspectos que se recogen en la Agenda 2030 y que se relacionan con los 17 ODS. En particular, el artículo 2.2. se vincula con el Objetivo 1, al referirse a la “erradicación de la pobreza”; el Objetivo 5 sobre igualdad de género; el Objetivo 10 “reducción de las desigualdades”; el Objetivo 13 cuando se refiere a la preservación del planeta; y el Objetivo 16 relativo a la “paz, justicia e instituciones sólidas”. Pero, además, en la Ley española son frecuentes las expresiones como “multilateralismo” o “alianzas”, y las menciones a los derechos de contenido social. En definitiva, esta Ley tiene como marco de actuación el Pacto universal sobre desarrollo sostenible.

Además, en la elaboración de la Ley también se aprecia una de las principales huellas de la Agenda 2030: la participación de los distintos colectivos que componen la realidad internacional como los Estados, el tercer sector, el sector empresarial y los distintos entes internos e internacionales (Albares, 2023), lo que es necesario para el cumplimiento de esta Ley y, en consecuencia, para acercarse al logro de los ODS. De este modo, el Ministerio español de Asunto Exteriores ha señalado que “durante la elaboración del texto legal se recibieron más de 130 aportaciones de diversos actores y colectivos. El 97 % de ellas han sido incluidas en el articulado” (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2023). Ahora bien, más allá de las referencias por la nueva Ley a la Agenda 2030 y de los rasgos comunes entre ellas, una de las cuestiones clave de esta nueva iniciativa es la incorporación de mecanismos para dar cumplimiento a los contenidos de la Agenda, de tal manera que sobresalen como principales medidas actuales y futuras las siguientes.

En primer lugar, lo ha dicho la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), es decir, que “la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global da rango legal al compromiso adquirido por España de destinar el 0,7 % de la Renta Nacional Bruta a Ayuda Oficial al Desarrollo en 2030” (AECID, 2023). Esto se explicita por la Ley en su preámbulo y también en el punto 6 del artículo primero en el que se fija la aportación señalada como mínimo posible. A tal efecto, la prensa nacional ha puesto el acento en esta medida. Sin embargo, a pesar de tener una importancia esencial puesto que como la propia Ley reconoce se trata de un acuerdo de la Unión Europea y los Estados miembros; la Ley establece otros mecanismos que podrían suponer un buen comienzo para dotar de obligatoriedad a la Agenda 2030.

Así, en segundo lugar, y sobre la base de la Agenda 2030, la Ley española destaca, en el artículo 6, dentro de la sección relativa a la Planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación española para el desarrollo sostenible que, entre otros, “los objetivos y metas de desarrollo sostenible acordados en Naciones Unidas (...) conforman el marco general de la planificación y dirección estratégica de la política de cooperación española para el desarrollo sostenible” y, asimismo, que en España esa

planificación estratégica se articula a través de los siguientes instrumentos: el Plan Director de la política de cooperación para el desarrollo sostenible; los Marcos de Asociación y Alianzas País para el desarrollo sostenible; los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral; las Estrategias temáticas y regionales para el desarrollo sostenible; y las Comunicaciones Anuales (Ley 1/2023, art. 6).

En consecuencia, se podría decir que será en los Capítulos II, III y IV en los que se encuentren recogidas las medidas esenciales para el cumplimiento de la Agenda 2030 y en las que se requiere la participación de diversos órganos estatales y autonómicos.

En tercer lugar, una cuestión clave será la relativa a la financiación a la que la Ley dedica igualmente una sección específica, señalando, en el artículo 15 que “las operaciones de cooperación financiera deberán tener como objetivo preeminente su impacto positivo en el desarrollo sostenible en el país destinatario”. Asimismo, una de las principales aportaciones en este ámbito será la creación del Fondo Español de Desarrollo Sostenible “como instrumento de la cooperación financiera para el desarrollo sostenible” y que “servirá a los objetivos de esta ley y de la cooperación financiera” (artículo 16.1, y 16.2 respectivamente). A esto se podría añadir, incluso, lo que establece la disposición adicional segunda cuando señala que “en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, se creará un grupo de trabajo encargado de formular una propuesta para el futuro diseño institucional de la cooperación financiera española para el desarrollo sostenible”.

En cuarto lugar, en línea con lo que serían algunas de las características esenciales de la Agenda 2030 y en el marco de la cooperación del Estado con otros actores de las relaciones internacionales, en particular las Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y la sociedad civil, la Ley señala en su artículo 38, apartado primero que “el Estado promoverá alianzas con las ONGD y la sociedad civil en su conjunto, tanto en España como en los países socios atendiendo a los principios y objetivos de los artículos 2 y 4 de esta ley”. Lo que se completa con lo que se dispone en el artículo 9 relativo a la cooperación con otros entes y organismos y en el que se plasma también la voluntad de crear “redes, y otros instrumentos que contribuyan al avance y la generación de conocimiento” en el campo del desarrollo sostenible y la solidaridad global. Aunque en los dos casos se trataría más bien de una declaración de intenciones, la redacción de la Ley se encamina en el cumplimiento del Objetivo 17 de la Agenda 2030.

Por último, no se debe olvidar, como se aprecia en las disposiciones que se han destacado, que se trata de una Ley sumamente reciente; que muchas de las medidas que en ella se contemplan no se han puesto en marcha todavía; que se otorga un notable papel a los distintos Acuerdos que España pueda adoptar con otros Estado; y que se requiere tiempo para valorar los resultados y la contribución efectiva de esta Ley en el cumplimiento de la Agenda 2030. Como se ha dicho, “la publicación en el Boletín Oficial del Estado no cierra del todo el proceso de reforma, sino que supone el punto de partida para desarrollar la reglamentación que regulará el nuevo entramado institucional” (Agudo, 2023). Además, desde el punto de vista doctrinal y jurídico, son pocos los trabajos que existen sobre esta materia, precisamente por su novedad, lo que complica la tarea de hacer una valoración clara e integral de la aportación que hace esta Ley al plan universal previsto para el 2030. También, a lo largo de la Ley se contemplan medidas de distinta intensidad.

Ahora bien, habría que tener en cuenta que el legislador ha querido dar un decidido impulso a los contenidos de esta Ley y esto se ha dejado notar en las iniciativas legislativas de alguna de las Comunidades Autónomas que ha estado especialmente atentas a las modificaciones legislativas en el plano nacional en esta materia. En tal sentido la primera Comunidad Autónoma que ha abordado una reforma integral de su normativa sobre cooperación al desarrollo ha sido Extremadura, con la aprobación reciente por la Asamblea de esta Comunidad de la Ley 3/2023, de 29 de marzo, de Cooperación y Solidaridad Internacional de Extremadura. Esto tiene un verdadero interés en la medida en que, entre los actores más notables de la cooperación al desarrollo, están con toda seguridad las Comunidades Autónomas.

Como balance general, se debe entender que la nueva Ley entraña un marco propicio de actuación, conforme a los lineamientos de la Agenda 2030, pero que su expresión en acciones precisas y con impacto en el logro de los ODS requerirá tiempo y acuerdos específicos con los demás actores de las relaciones internacionales en casos concretos. Se debe valorar positivamente en el campo de lo político, que la Ley no ha contado con una oposición intensa en su tramitación parlamentaria, lo que apunta a una estabilidad temporal de los principios que se recogen en ella, más allá de los eventuales cambios de Gobierno que se pudieran producir. Además, esta Ley observa la posibilidad de modificaciones futuras en relación con los contenidos y alcance de la Agenda 2030 que demande la comunidad internacional. En todo caso, aunque la Ley señala los órganos estatales y autonómicos, así como los organismos a los que les correspondería la labor de implementar las diferentes decisiones incluidas en este instrumento, todo indica que habrá que esperar para ver los resultados tangibles y, sobre todo, su impacto real a través del aporte español al cumplimiento de la Agenda 2030. Ello se podrá calibrar igualmente con los informes de progreso y estrategias de desarrollo sostenible 2030 o los distintos planes nacionales.

En este sentido, en el informe de progreso español 2022 se señala que

siete años después de la aprobación de la Agenda 2030 España ha alcanzado su velocidad de crucero en la adopción de medidas para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En un contexto global complejo, nuestro país *puede y debe aspirar a jugar un papel destacado en las transformaciones necesarias* para abordar los retos pendientes (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022: 16).

La nueva Ley se evalúa como una buena iniciativa encaminada al logro de la Agenda 2030, pero también a fomentar el papel protagonista de España en esta labor. En todo caso, se debe recordar tanto la necesidad como la dificultad de alcanzar los Objetivos que en muchos casos son excesivamente amplios y ambiciosos, estando como lo ha señalado C. Fernández

en el inicio de un nuevo camino, en un punto de partida –que no de llegada– cuyos instrumentos de desarrollo deberán desarrollarse para que, más allá de la retórica y los nuevos propósitos dotar de contenido y de juridicidad a los objetivos. La arquitectura normativa e institucional del desarrollo sostenible está por hacer, como también la posición jurídica de los actores y sujetos del orden internacional en la materia (Fernández, 2019: 22).

Asimismo, a pesar de lo que se ha dicho, las interpretaciones sobre la nueva Ley española y el análisis de su contenido permiten situarse, en algunos casos, en el marco de la cooperación por encima de cualquier otra cuestión. Así, la Ley pone el foco en el papel de la AECID como “responsable del fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la cooperación española para el desarrollo sostenible, acción humanitaria y educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global” (Ley 1/2023, art. 31); destina una sección a “las personas cooperantes y voluntariado”; y plantea la adopción de un “Estatuto de las Personas Cooperantes”. Efectivamente, la AECID podría ser una de las herramientas, a nivel interno, para alcanzar los Objetivos y metas de la Agenda 2030 puesto que como se indica en el artículo 3 sobre Coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS)

en lo que respecta a la política de cooperación para el desarrollo sostenible, la CPDS se abordará en los órganos de coordinación y consulta establecidos en esta ley y de manera coordinada con otras estructuras de gobernanza que aborden las CPDS, en especial las competentes en materia de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como otras estructuras que abarquen otras políticas públicas relacionadas.

Pero, en cualquier caso, se requerirá una colaboración y alianza con la multiplicidad de actores de la sociedad internacional en el marco de la Agenda 2030 y el principio de solidaridad.

4. Conclusiones

La adopción de la nueva Ley española en materia de cooperación para el desarrollo sostenible y solidaridad global es una iniciativa positiva en la aspiración de lograr los Objetivos de la Agenda 2030, también desde la perspectiva jurídica. Pero, asimismo, podría contribuir a reforzar determinados principios esenciales, todavía en formación, del orden internacional como el principio de democracia, el principio de desarrollo sostenible o el principio de solidaridad, en la medida en que esta Ley se asienta en dos ejes fundamentales y estrechamente vinculados, eso sí desde la óptica de la cooperación. Por una parte, el desarrollo sostenible y, por otro lado, la solidaridad global. Los Estados y los distintos actores de la sociedad internacional se han puesto en marcha para recorrer el camino marcado por la Agenda 2030 y esta Ley es buena prueba de ello. Ciertamente, existe una vigorosa voluntad política, lo que es esencial como primer paso hacia la consecución de los ODS; pero también se advierte una voluntad jurídica que es clave a largo plazo y como ha demostrado la práctica para adaptar el Derecho internacional al tiempo presente, con independencia de que se pueda complementar con iniciativas de *soft law*.

Se han planteado, en no pocas ocasiones, las ventajas que aporta este tipo de derecho y también la ausencia de normas vinculantes, entre las que se podría destacar la flexibilidad, cuestión con la que se coincide plenamente. Sin embargo, en la Agenda 2030 y en la Ley 1/2023 se está en presencia de diversos aspectos que constituyen una demanda social global y que necesitan reflejo en el Derecho internacional contemporáneo y, de alguna forma, una expresión precisa y un seguimiento específico. En este sentido, la nueva Ley española es una buena contribución para dotar a la Agenda 2030 o a parte de los contenidos de ésta de una naturaleza vinculante, desde el momento en que “llegados a 2030, habrá que prorrogar la Agenda, o cambiarla de nombre, pues seguirá siendo necesaria” (Fernández, 2022: 56) por los temas que engloba.

Más allá, el análisis de la nueva Ley también demuestra la existencia de un *enfoque propio*, que emana de las características que definen y los valores que predominan en la actual sociedad española. La base se cimienta sobre los pilares de la Agenda 2030, que compone el marco general de actuación y las líneas en las que tendrían que adoptarse las medidas concretas tanto por parte de España como de los colaboradores implicados. La Ley, al igual que la Agenda 2030, revela el papel fundamental de los Estados y la exigencia de involucrar a otros actores en el logro de los retos globales, cuestión que, desde hace tiempo, está patente en el Derecho internacional como una realidad cada vez más compleja y que se manifiesta en todas las materias que integran esta disciplina.

En suma, todavía es pronto para aventurar resultados debido al poco tiempo que lleva en vigor esta Ley, a lo que se suma la ausencia de trabajos científicos y la puesta en marcha de todos los posibles campos de actuación que ofrece esta iniciativa normativa. Lo que es claro es que se recuerda la importancia de velar por los derechos humanos, la cooperación y la solidaridad internacional, la transformación hacia el desarrollo sostenible en sus distintas dimensiones, la democracia y el Estado de derecho. Pero, también, se refuerza el compromiso con la Agenda 2030, los ODS y sus metas, abriendo el camino y ofreciendo posibilidades, tímidamente de momento, para que este instrumento adquiera naturaleza vinculante.

5. Referencias bibliográficas

- Agudo, A. (2023): “Claves de la nueva ley de cooperación: más feminista, global y con el compromiso del 0,7%”, *El País*, 9 de febrero. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-02-09/claves-de-la-nueva-ley-de-cooperacion-mas-feminista-global-y-con-el-compromiso-del-07.html>
- Albares, J. M. (2023): “La nueva ley de cooperación: un salto de 25 años”, *El País*, 12 de febrero. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2023-02-12/la-nueva-ley-de-cooperacion-un-salto-de-25-anos.html>
- Bertot Triana, H. (2023): “Corte Interamericana de Derechos Humanos: empresas, derechos humanos y desarrollo sostenible”, en S. Morán Blanco, R. González Arana, E. C. Díaz Galán, dirs., *Los derechos humanos en la Agenda 2030: estrategias de promoción e implementación en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Olejnik, pp. 73-92.
- Díaz Barrado, C. M. (2004): *El Derecho Internacional del Tiempo Presente*, Madrid, Editorial Dykinson, S.L.
- Díaz Barrado, C. M. (2016): “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario español de derecho internacional*, 32, pp. 9-48. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/010.32.9-48>
- Díaz Barrado, C. M. (2022): “Valores y principios en la Agenda 2030: una primera aproximación”, en C. R. Fernández Liesa, E. López-Jacoiste Díaz, D. Oliva Martínez, dirs., *El Derecho Internacional, los ODS y la Comunidad Internacional*, Madrid, Editorial Dykinson, S.L., pp. 79-96.
- Díaz Galán, E.C. (2022): “El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa?”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 11(2), pp. 30-52. Disponible en: https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.634
- Díaz Galán, E. C. y Bertot H. (2021): “Challenges and Responses of the Organization of the American States (OAS) during the Covid-19 pandemic”, en S. Jelisavac Trošić, J. Gordanić, eds., *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Belgrade, Institute of International Politics and Economics, pp. 35-52. Disponible en: https://doi.org/10.18485/iipe_response2covid19.2021.ch2
- Fernández, C. (2019): “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho internacional”, *Tiempos de Paz*, 132, pp. 13-22
- Fernández C. (2022): “El desarrollo sostenible y la teoría del derecho internacional”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 11(2), pp. 54-77. Disponible en: https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.683

- García L. (2022): “La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 11(2), pp. 126-142. Disponible en: https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.689
- Heijer M. den; Wilt, H. van der. (2020): “Global Solidarity and Common but Differentiated Responsibilities”, en M. den Heijer, H. van der Wilt, eds., *Netherlands Yearbook of International Law*, 51, pp. 3-12. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-94-6265-527-0_1
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023): *El Gobierno saca adelante su Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global*, Nota de prensa 008, 9 de febrero. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/2023_NOTAS_P/20230209_NOTA08.aspx
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022): *Informe de progreso 2022. De la Estrategia de desarrollo sostenible 2030*, Madrid, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Disponible en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/IP22_AC.pdf.
- Secretario General (2016): “Cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Informe del Secretario General al Consejo de Derechos Humanos* 34º período de sesiones, Temas 2 y 3 de la agenda, A/HRC/34/25 14 de diciembre.
- Roeben, V. y Amakoromo, M. (2020): “Responsibility, Solidarity and Their Connections in International Law: Towards a Coherent Framework”, en M. den Heijer, H. van der Wilt, eds., *Netherlands Yearbook of International Law*, 51, pp. 13-49. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-94-6265-527-0_2
- Rodrigo, A.J. (2015): *El desafío del desarrollo sostenible. Los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Madrid, Marcial Pons.
- Rodrigo Á. J. (2022): “El valor normativo de la Agenda 2030”, en C. R. Fernández Liesa, E. López-Jacoiste Díaz, D. Oliva Martínez, dirs., *El Derecho Internacional, los ODS y la Comunidad Internacional*, Madrid, Editorial Dykinson, S.L, pp. 55-78.
- Rodríguez Barrigón, J. M. (2019): “Marco general de los ODS. Valor y eficacia en la sociedad internacional”, *Pliegos de Yuste*, 19, pp. 169-184.
- Romanin Jacur, F. (2020) “Solidarity and Differentiation: Moral and Legal Obligations of States in Addressing Global Challenges – The Case of Climate Change”, en M. den Heijer, H. van der Wilt, eds., *Netherlands Yearbook of International Law*, 51, pp. 75-105. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-94-6265-527-0_4
- Schrijver, N. (2007): “The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 329, pp. 217-412. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrhc_A9789004166196_0
- Tomuschat, C. (2021): “The 2030 Sustainable Development Goals: The Quest for a Perfect World Order”, *International Community Law Review*, 24(54), pp. 507-552. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/18719732-12341484>
- Wellens, K.C. (2010): “Revisiting Solidarity as a (Re-) Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections”, en R. Wolfrum, C. Kojima, eds., *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Springer, Heidelberg 2010, pp. 3-38. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-642-11177-8_2
- Wolfrum, R. (2021): “Solidarity and Community Interests: Driving Forces for the Interpretation and Development of International Law; General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 416, pp. 9-479. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrhc_A9789004468276_01