

La gobernanza del desarrollo sostenible: el posible paradigma de la OIT*

The governance of sustainable development: the possible paradigm of the ILO

KATTYA CASCANTE
Y M^a GEMA QUINTERO**



PALABRAS CLAVE

Agenda 2030; Gobernanza; Desarrollo sostenible; Organización Internacional del Trabajo (OIT).

RESUMEN La idea de sostenibilidad ha encontrado un continente privilegiado en la Agenda 2030, en la que se manifiesta tridimensionalmente como mandato de transformación humana. Su potencial, sin embargo, parece frenado por las limitaciones actuales de la gobernanza del mundo global. Más que anecdóticamente, la Organización Internacional del Trabajo ofrece un paradigma posible de gobernanza postmoderna del desarrollo sostenible en la dimensión social, a partir del postulado de la justicia social y el trabajo decente. Modelo que podría extrapolarse.

KEYWORDS

2030 Agenda; Governance; Sustainable development; International Labour Organization (ILO).

ABSTRACT The idea of sustainability has found a privileged continent in the 2030 Agenda, in which it manifests itself in three dimensions as a mandate for a human transformation. Its potential, however, seems hampered by the current limitations of global world governance. Beyond an anecdote, the International

* Recibido: 15 de septiembre de 2020. Aceptado: 17 de octubre de 2020.

** **Katty Cascante** es doctora en Ciencias Políticas, Administración Pública y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y especializada en cooperación internacional para el desarrollo tanto por su carrera profesional como docente. En la actualidad es profesora de Relaciones Internacionales en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM e investigadora adscrita al IUDC-UCM. **M^a Gema Quintero Lima** es doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, especializada en derecho de la protección social. En la actualidad es profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Carlos III de Madrid, miembro de los institutos universitarios de Estudios de Género y de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, de la misma universidad.

Labour Organization offers a possible paradigm of postmodern governance of sustainable development in the social dimension, based on the postulate of social justice and decent work. Model that could be extrapolated.

MOTS CLÉS

Agenda 2030; Governance; Développement durable; Organisation Internationale du Travail (OIT).

RÉSUMÉ

L'idée de durabilité a trouvé un continent privilégié dans l'Agenda 2030 dans laquelle elle se manifeste en trois dimensions comme un mandat de transformation humaine. Son potentiel semble toutefois être freiné par les limites actuelles de la gouvernance mondiale. Au-delà d'être anecdotique, l'Organisation internationale du travail propose un possible paradigme de gouvernance postmoderne du développement durable dans la dimension sociale, fondé sur le postulat de la justice sociale et du travail décent. Ce modèle pourrait être extrapolé.

Introducción

En torno a la Agenda 2030 se precisa una gobernanza a la altura de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Si bien existe un consenso en relación con un modelo de desarrollo sostenible en el sistema internacional de cooperación al desarrollo (SICD), la arquitectura jurídica, financiera y social responde a otros marcos dominantes y patrones de producción y consumo de la comunidad internacional que están lejos de ser compatibles.

En este artículo se pretende analizar, en primer lugar, la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo, un escenario complejo en el que se darán a conocer los ODS, y en segundo lugar, los avances que contribuyen a caminar hacia el modelo de desarrollo sostenible que la Agenda 2030 promueve. Para ello, se emplearán los marcos analíticos provenientes de las relaciones internacionales y del derecho internacional.

En primera instancia, la disciplina de las Relaciones Internacionales ofrece un marco de análisis comprensivo para analizar qué actores, cómo y con qué propósito gestionan y regulan el sistema de cooperación y qué función cumplen dentro de su gobernanza. Esto permite observar el avance de los actores en la acción colectiva, a través de los procesos internacionales que han impactado específicamente sobre la estructura del SICD y que facilitan la gobernanza. Si bien este marco teórico ofrece un gran potencial analítico para cuestionar las estructuras de poder existente y sus circunstancias históricas, este artículo no será tan ambicioso. La aplicación de este marco solo considerará el instrumento de la Agenda 2030, donde se promociona el

desarrollo sostenible, y la capacidad que tienen los actores de aumentar la gobernanza para avanzar en los bienes públicos globales (BPG).

En segunda instancia, desde el ámbito del Derecho Internacional, como una manifestación particular de cooperación al desarrollo desde la perspectiva social y del trabajo, es posible atisbar nuevos efectos de un multilateralismo sustentado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En él se observan irradiaciones, tanto en los niveles regionales como en los nacionales en torno a la Agenda 2030 en su conjunto, pero en particular en el ODS 8, así como, un engranaje con los ODS 1, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 13 y 17. De tal forma, que cabría visualizar un ecosistema de agentes de la gobernanza desde una perspectiva de sostenibilidad social sustentada en el mundo del trabajo y del empleo.

En este artículo se parte del concepto de desarrollo sostenible que plantea reducir la pobreza y la desigualdad, colocando en el centro “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras” (ONU, 1987: 10). Es decir, se considera un modelo que busca transformar la realidad considerando las preocupaciones ambientales. En el marco de la Agenda 2030, la hoja de ruta universal más relevante en esta segunda década del siglo XXI, el desarrollo sostenible es el gran desafío de cooperación entre los países, ya que los objetivos formulados son comunes e interrelacionan a todos los seres humanos, ante el uso de los recursos, la protección del medioambiente y el desarrollo.

Por todo ello, se considera que la gobernanza del desarrollo sostenible debe ser precisamente aquella que garantice la capacidad de promover una coordinación de la acción política para un desarrollo promovido desde el multilateralismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con un desempeño a largo plazo en la tarea de construir y mantener los BPG.

¿Qué es la gobernanza del desarrollo sostenible?

La gobernanza, basada en el desarrollo sostenible es la respuesta a las interdependencias que, en torno a la sostenibilidad, precisa el sistema internacional. Dado que la sostenibilidad se considera la cualidad más relevante del modelo de desarrollo, se amplían las interacciones en torno a ella (Kaufmann, Majone y Ostrom, 1986) y se requiere de una mayor institucionalización, puesto que los actores se multiplican.

Esto hace que las diferencias entre los sectores público y privado se reduzcan con la observancia de intereses cada vez más compartidos. Por ello, la gobernanza del desarrollo sostenible debe considerar los cambios de los roles y las actividades, así como, la necesidad de cooperar para abordar el desarrollo sostenible integrando a todos los actores e instrumentos. En este sentido, hablar de gobernanza del desarrollo sostenible requiere contemplar todos estos cambios y considerar las acciones de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), de

los grupos de interés y del sector empresarial, ante la responsabilidad de proteger el medioambiente de los patrones de producción y consumo.

Para incluir a todos estos actores en un ejercicio de gobernanza es preciso contar con una arquitectura jurídica, financiera y social que permita la diversidad, la complejidad y el dinamismo. En relación con la diversidad hay que considerar los objetivos, las intenciones y los poderes de los actores. Para analizar la complejidad de cada uno de ellos, hay que revisar las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones entre los diferentes niveles (multinivel). Por último, el dinamismo se refiere a los problemas y oportunidades, propios y ajenos, así como su gestión (Kooiman, 2003). Cabe precisar que ningún actor puede enfrentarse unilateralmente a problemas complejos, dinámicos y diversificados, ya que carece de perspectiva y depende de su interacción con el resto para definir su capacidad de acción.

Por todo ello, ¿cómo impulsar una agenda internacional que contempla desafíos globales si no es a través de una acción colectiva? “La deliberación y la solución de los problemas debe centrarse en lo que es común a todas las personas como ciudadanos del mundo; los problemas colectivos se pueden tratar mejor si se enfocan desde esta perspectiva, y no desde el punto de vista de los grupos por separado” (Held, 2005: 133).

David Held llega a considerar hasta ocho principios de la acción colectiva¹, de los cuales, a pesar de estar interrelacionados, se seleccionará solo uno de ellos, la sostenibilidad, para responder al propósito de este artículo. Sobre este principio, el autor precisa que “todo desarrollo económico y social debe procurar la buena administración de los recursos [...] que son irremplazables e insustituibles [...]. Este principio excluye cualquier cambio económico y social que perturbe el equilibrio ecológico mundial, y que dañe innecesariamente las oportunidades de las generaciones futuras. [...], si no se hiciera referencia a tal principio, las políticas públicas no tendrían en cuenta el carácter limitado de muchos de los recursos del mundo y el derecho igualmente legítimo de las futuras generaciones al bienestar” (Held, 2005: 138).

En suma, en este artículo se considera que la buena gobernanza es aquella que promueve el desarrollo desde un marco multilateral liderado por la ONU, cuyo desempeño a largo plazo contribuye en la construcción y el mantenimiento de los BPG.

¹ Estos principios son: 1) igual valor y dignidad; 2) participación activa; 3) responsabilidad personal y pública (*accountability*); 4) consentimiento; 5) toma de decisiones colectiva mediante procedimientos democráticos en lo referente a los asuntos públicos; 6) inclusividad y subsidiariedad; 7) evitación de los daños graves; 8) sostenibilidad (Held, 2005: 135).

Marco internacional de la gobernanza del desarrollo sostenible

En este apartado se hace referencia al actual escenario de gobernanza en torno a la Agenda 2030 que ofrece la arquitectura jurídica, financiera y social en el sistema internacional de cooperación al desarrollo.

Desde la presentación del informe “Nuestro futuro en común” en 1987, la implicación de la ONU en promover la gobernanza del desarrollo sostenible ha sido notable. Desde la “Cumbre de la Tierra”, el medioambiente se ha colocado en el centro de la ecuación multilateral. En 1992, se aprueba en Río de Janeiro la Agenda 21 que coloca al ser humano en el centro del desarrollo sostenible, declarando “el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (ONU, 1992: 2). Con la Declaración de Río, se crea un marco en el que, con iguales avances que retrocesos, se interpreta el ejercicio del derecho al desarrollo y la vinculación de los gobiernos con la gobernanza (paz, gestión de recursos, gestión de colectivos vulnerables, costes, etc.) a través del sistema multilateral.

El sistema multilateral que llega a la Cumbre de Río+20 (ONU, 2012) incluye a otros actores en el reconocimiento expreso de los vínculos entre los aspectos económicos, sociales y ambientales para la renovación del compromiso político con el desarrollo sostenible. Las ONGD se integran en las dinámicas multilaterales y el sector privado, con el sombrero de financiador, aparece como parte interesada en el debate sobre el modelo económico a considerar. Se suman, por tanto, una multiplicidad de actores en la Agenda 2030 que constituyen un nuevo marco institucional (multinivel), que debe contemplar tanto la naturaleza legal como política, con presencia del sector público, pero cada vez más reforzada del sector privado y donde se precisan una mejor comunicación.

Todos estos elementos deben coordinarse desde un espacio multilateral apropiado. En este sentido emerge la función de la ONU con el propósito de culminar la construcción de los BPG bajo un modelo de desarrollo sostenible que, sin embargo, no parece arrojar los resultados esperados en una dimensión jurídica, financiera y social.

En primer lugar, desde una dimensión jurídica, la vinculación que promueve la Agenda 2030 en términos de responsabilidad para la consecución de los ODS, demuestra una debilidad estructural en la institucionalización de la gobernanza. Si bien se reconoce el derecho al desarrollo sostenible², no se garantiza un marco

2 El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (ONU, 1986, artículo 1). Si bien este artículo no especifica el modelo de desarrollo al que hace referencia, se considera el desarrollo sostenible ya que, a partir del Informe Brundtland (1987), todos los documentos

normativo apropiado. Pese a reconocer que el desarrollo tiene que darse dentro del contexto de sostenibilidad, vinculando calidad de vida con los ecosistemas, no se cuenta con un mecanismo que una jurídicamente todos los compromisos. El papel del G20 a pesar de ser reconocido por su peso económico, demográfico, capacidad comercial y de inversión, no ha superado la retórica. Los planes de acción, que promueve desde el 2016, no han pasado de tener un papel subsidiario de colaboración con el cumplimiento de la Agenda 2030. Por ello, desde la Secretaría General de las Naciones Unidas, la demanda para acelerar los esfuerzos en este grupo es más incisiva hacia mayores inversiones y apoyo de la revolución digital (ONU, 2019). Las recientes tensiones comerciales y al auge de los unilateralismos han puesto en mayor relieve la crisis del sistema multilateral y la necesaria reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este sentido, el secretario general de la ONU, pide al G20 un rol que guíe el verdadero cambio hacia un desarrollo sostenible. “Actuando de manera colectiva y con urgencia para gestionar los riesgos globales podemos empedrar el camino para conseguir nuestra visión de futuro. El G20 ha de tener un papel central” (Guterres, 2019: 1).

Cabe, por tanto, considerar que las debilidades del sistema institucional no promocionan todavía la responsabilidad jurídica necesaria para favorecer la gobernanza que la Agenda podría proporcionar a un modelo de desarrollo sostenible.

En segundo lugar, desde una dimensión financiera, la gobernanza del desarrollo sostenible tampoco cuenta con un compromiso que garantice su ejecución. Tal y como se establecía en la III Conferencia de financiación del Desarrollo en Addis Abeba a mediados de 2015, para implementar la Agenda 2030 se necesitan casi 3 billones de dólares anuales (ONU, 2015). Una cifra asequible si se considera que los activos financieros de 218 billones de dólares y 17 billones de dólares de previsión de ahorro. Por lo tanto, “bastaría con canalizar una quinta parte del ahorro internacional anual hacia los ODS para que la Agenda 2030 fuera financieramente viable” (ONU, 2015). Sin embargo, esto no sería suficiente.

Hay que considerar que los flujos financieros no se distribuyen igual y dejan de lado a los países en desarrollo donde precisamente se concentran las mayores necesidades. Este fallo de los mercados financieros internacionales se suma a una mayor movilización financiera del sector privado, y esto supone dos grandes desafíos para la financiación al desarrollo en general y la cooperación al desarrollo en particular. Si bien la Organización para el Comercio y Desarrollo de la ONU (UNCTAD) y la banca de desarrollo consiguen mejorar la incertidumbre de estos países cara a las inversiones del sector privado, su papel sigue siendo insuficiente para garantizar un reparto más equitativo. Esta inestabilidad, que se ha agravado en los últimos meses con la pandemia de la COVID-19 debido al aumento del nivel de endeudamiento de

aprobados por Naciones Unidas sobre el tema de derechos humanos y desarrollo se pronuncian en ese sentido. Por ejemplo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en Copenhague, habla expresamente de un desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible.

los países en desarrollo, se une al retroceso económico y la fluctuación de los precios internacionales que, junto con los flujos financieros ilícitos y la evasión fiscal de las transnacionales, no ha mejorado la gobernanza financiera del desarrollo.

A pesar de que, para poner fin a la pobreza extrema en 2030, la financiación anual a los países menos adelantados debería cuadruplicarse de 86 mil millones a 320 mil millones anuales, algo que no llega al 0,7% del PIB de las economías avanzadas, y solo el 0,4% de la economía mundial en su conjunto, este sigue sin ser el verdadero problema. El reto consiste en mejorar la distribución por países y sectores y proporcionar financiación a los BPG. En este sentido, dos iniciativas recientes podrían traer buenas noticias para la gobernanza financiera. La primera de ellas es la Global Investors for Sustainable Development Alliance (GISD), que impulsa una serie de medidas con las que se espera movilizar y gestionar alrededor de 16 billones de dólares del sector público y privado, así como crear una plataforma anual que permita contar con financiación durante la implementación de la Agenda. La segunda, se trata de una iniciativa de la Comisión Europea, el New European Green Deal, que contará con una plataforma internacional sobre finanzas sostenibles.

En tercer lugar, la dimensión social del desarrollo sostenible tampoco arroja un capital suficiente para la gobernanza. El impulso que supone la condición social de la Agenda 2030 ha puesto un mayor acento en los estándares de cohesión y de capital social hacia el interior de los países que en el ámbito global. Si bien es cierto que la dimensión social es difícil de disociar de otras dimensiones, en tanto que se parte de la acepción de sociedad como la “agrupación natural o pactada de personas [...] con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida” (RAE, 2020), también es cierto que esta transversalidad se focaliza en los modos en que se construye la cooperación internacional en cualquiera de las dimensiones del desarrollo sostenible. En esta línea, se destaca la definición de cohesión social de la CEPAL (2007), que considera como mecanismos de inclusión el sistema de empleo, la salud o la seguridad social, donde cada sociedad define y pacta sus propios estándares entre la ciudadanía y el gobierno (gobiernos).

Estos mecanismos constituyen un capital social que se traduce en cómo se relacionan los actores implicados, construyendo relaciones de confianza, visiones compartidas y unas redes en las que todos tienen lugar y voz, produciendo un desarrollo más inclusivo. Sin embargo, si todos estos mecanismos no se transforman en estrategias que lleven a un cambio real de la sociedad global, los procesos de empoderamiento seguirán favoreciendo las capacidades colectivas en aquellos espacios donde el capital social ya tiene cabida y sobre aquellos actores que ya son relevantes.

En este sentido, el ejemplo de la OIT merece especial consideración, ya que, puede romper esta dinámica en la construcción de gobernanza del desarrollo sostenible, en tanto que su estrategia multilateral sí hace una apuesta decidida a partir de esta dimensión social de la Agenda 2030.

Avances en la gobernanza del desarrollo sostenible: el caso de la OIT

Desde la perspectiva de la gobernanza clásica la OIT cuenta con una experiencia centenaria en el marco del Sistema de las Naciones Unidas que le confiere un destacado papel en las actuales aportaciones al desarrollo sostenible. En ese sentido, su particular esquema organizativo institucional en el mundo del trabajo puede ser considerado de utilidad para su proyección en ámbitos conexos del desarrollo sostenible.

El esquema de gobernanza en la OIT se ha caracterizado, esencialmente por su capacidad de: a) gestar convenios y recomendaciones que han permitido la articulación de ciertas herramientas de control y seguimiento en el ámbito internacional; b) fomentar el régimen tripartito (tripartismo) como forma de organización y gestión de intereses; y c) promover el trabajo desde una perspectiva holística.

La OIT surge después de la Primera Guerra Mundial con el objetivo de preservar la paz, a través de la consecución de la justicia social. Lo hace sobre la base de que el trabajo no es una mercancía, sino un elemento nuclear de las sociedades. Por ello, en el seno del Estado ha de desplegarse un amplio abanico de derechos y obligaciones laborales y de protección social (Maul, 2020), que cuente con la participación significativa de los sujetos esenciales implicados en las relaciones laborales.

Como queda de relieve, en sus inicios, la OIT habría anclado, anacrónicamente, un germen de sostenibilidad social (la justicia social), que ahora se concreta en su mandato y objetivos esenciales: promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo.

Dicho diseño posibilitará un multilateralismo esencial desde sus orígenes. Gobiernos (187 Estados) representantes de las personas trabajadoras y de los sujetos empleadores de cada nación confluyen en los procesos legislativos en la Conferencia Internacional del Trabajo. Ahora bien, la eficacia de las normas internacionales no deja de estar limitada. En el supuesto de los convenios, por la exigencia de un número de ratificaciones mínimas para la entrada en vigor, y por la necesidad de ratificación previa por los órganos competentes de cada Estado para resultar jurídicamente vinculante.

Respecto a las recomendaciones, no hay obligación jurídica alguna, no obstante, desde el 18 junio de 1998³ hay ocho convenios fundamentales que devienen jurídicamente vinculantes para los Estados, a pesar de que no hayan sido ratificados formalmente. Con ello, todos los miembros de la OIT quedan obligados a respetar, promover y hacer realidad la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo

3 Fecha de aprobación de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

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. Estas reglas se consideran el núcleo mínimo indispensable para ordenar la realidad jurídica del trabajo y las relaciones jurídicas implicadas. Podría decirse, que son el marco básico de la sostenibilidad social en una nueva dimensión postmoderna.

En el sistema normativo se han insertado mecanismos de control del cumplimiento de las normas por los Estados. Dichos mecanismos no dejan de ser más políticos que jurídicos, dado que no hay instrumentos coercitivos de sanción en sentido estricto. Lo que sin duda representa una de las fallas del ordenamiento jurídico internacional del trabajo. Esto supone que, por ejemplo, a pesar de existir convenios universalmente ratificados (como es el caso del número 182), se hace visible la persistencia de numerosas vulneraciones de la prohibición del trabajo infantil. Al no contar con un aparato coercitivo que permita garantizar el cumplimiento de lo preceptuado, se hace uso de herramientas parajurídicas⁴ que no dejan de tener, sin embargo, para los Estados, un efecto reputacional importante. Se podría afirmar entonces que, en casos con este, lo jurídico y lo político se entrelazan axiológicamente en una dinámica finalista.

En este sentido, las empresas multinacionales (EMN) se erigen como sujeto protagonista de las nuevas relaciones de trabajo en el mundo contemporáneo. Estas empresas actúan como potentes agentes económicos que despliegan actividades productivas y comerciales de carácter transnacional, siendo en múltiples ocasiones motivo de lobby político para algunos Estados. Paradójicamente las empresas transnacionales no son, en *stricto sensu*, sujeto del Derecho Internacional ni forman parte del régimen tripartito de la OIT. Desde ese punto de vista, que no estén presentes en los procesos legislativos, dificulta la efectividad de las reglas jurídicas internacionales. Cumulativamente, el hecho de que estén presentes en varios países impide las reacciones extraterritoriales de cada Estado, individualmente considerado, como garantes del cumplimiento de la normativa internacional.

De ahí que, desde el punto de vista subjetivo, el modelo clásico de gobernanza de la OIT presente una segunda falla. Que desde la OIT se trata de acotar a través de herramientas políticas jurídicamente no vinculantes, como la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN), adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en 1977 y modificada considerablemente en 2017 (OIT, 2017) o las guías de buenas prácticas referidas a las cadenas de valor o cadenas mundiales de suministros (OIT, 2016). En este ámbito, los Acuerdos Marco Globales o Acuerdos Marco Internacionales (Correa, 2016), suponen un ejemplo inaudito por que los sujetos no obligados (EMN), asumen como normativa

4 Por ejemplo: sistemas de reclamaciones y quejas, memorias nacionales, consideraciones del comité de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones o para el caso concreto de los convenios 87 y 98, los informes del Comité de Libertad Sindical.

de referencia, de obligado cumplimiento contractual, los principios fundamentales de la OIT (y por ende sus convenios de referencia), que se transforman en una fuente consuetudinaria *inter privados* (empresas y organizaciones sindicales internacionales).

Sin perjuicio de lo anterior, la OIT ha puesto de manifiesto una capacidad inusual entre los organismos del sistema de la ONU para ser un marco generador de ideas que los Estados deciden aplicar, en algunos casos, desde la hegemonía nacional, y las EMN desde la responsabilidad corporativa, a pesar de que no quepa una materialización normativa formal.

Esto se entiende mejor, si se observa cómo, junto a la vertiente estrictamente normativa, el ecosistema OIT cuenta con otras dos piezas de ese engranaje posmoderno de gobernanza social. Por una parte, el Consejo de Administración y el director general promueven el diseño de políticas públicas y programas de acción, globales y regionales, y, sobre todo, temáticos/monográficos, sobre la nueva axiología del trabajo decente. Lo que ofrece un caleidoscopio interesante de abordaje de la idea de la sostenibilidad social desde distintas esferas: la prohibición del trabajo de menores, la igualdad de las mujeres, la erradicación de la pobreza a través del afloramiento del trabajo informal, la protección de la salud laboral, el trabajo de los jóvenes, las transiciones verdes, el cambio climático y las migraciones o ahora, en la era COVID-19, la recuperación económica desde el diálogo social en torno al mundo del trabajo.

Por otra parte, es destacable el papel de la oficina internacional del trabajo, como agente técnico de referencia, como autoridad neutra de estudio, prospectiva, evaluación, análisis estadístico y de datos, y diseño de políticas y programas de cooperación. Entre los Estados de una o de distintas regiones, pero también con otros organismos internacionales (PNUD, OMS, OMT, OIM) o regionales (CEPAL, UE, por señalar algunos ejemplos).

Más allá del mundo del trabajo en sentido estricto, en el ámbito del comercio, el rol de la OIT se ha materializado como garante último de ese principio de justicia social. De forma en que, por ejemplo, en el nuevo bilateralismo (Fernández, 2019) de los acuerdos comerciales entre la UE y terceros países, los principios/convenios fundamentales subyacen a las cláusulas sociales, como exigencia (meramente formal, de garantía irreal —Carril, 2018—, pero presentes) de sostenibilidad social, en definitiva.

La OIT, entonces, se erige como la máxima autoridad de la gobernanza del trabajo, y de hecho se infiltra en otros ecosistemas regionales (europeo, latinoamericano, africano, asiático) como referente de reglas y líneas directrices de actuación política. Que se imbrica con las acciones gubernamentales, pero también con ciertas intensidades de sinergia en las de las representaciones de personas trabajadoras y de empleadoras. Y esto se ha puesto de manifiesto en el marco de la Agenda 2030, en torno al ODS 8, y aquellos con los que mantiene una sinergia esencial. El propio concepto de trabajo decente para un desarrollo sostenible nace en el seno de la OIT (1999) y consigue permear en el proyecto transformador global de la Agenda.

El trabajo se comporta como un motor centrifugo, incluso, para la protección de los derechos humanos en su derivada laboral, de ahí la protección contra cualquier tipo de discriminación de los trabajadores, por su sexo, edad, origen étnico, o nacional, o por la orientación sexual. Se proyecta de modo anticipatorio, para anclar en el debate en torno al trabajo, los retos de la globalización, la digitalización y la robotización o el cambio climático. En los que la OIT ofrece el diseño para la ética del discurso general, como autoridad más técnico-política que jurídica, bien es cierto. Pero que no deja de ser una autoridad intensa insoslayable por otros agentes. Por eso es esperable que se proyecte en la gobernanza europea/comunitaria del desarrollo sostenible.

Conclusiones

La buena gobernanza del desarrollo sostenible en un marco de acción política para un desarrollo promovido desde el multilateralismo de la ONU y con un desempeño a largo plazo en la tarea de construir y mantener los BPG. La Agenda 2030 ofrece un potencial que no termina de avanzar en su dimensión jurídica, financiera y social. Pero no tanto por falta de mecanismos de acción multilateral, sino por ausencia de reglas complejas de intersección multilateral. En la que las alianzas multiactor (ODS 17) funcionen como catalizador de sinergias de las distintas dimensiones de la Agenda 2030. Para ello, se hace muy precisa la percepción de los BPG como un objetivo común y comunitario, desprovistos de la vis mercantilista monetizada. Por lo que resulta imprescindible el compromiso de los agentes de la sociedad civil y de las empresas para participar de hojas de ruta congruentes, creados desde arriba y desde abajo.

Bibliografía

- CARRIL, X. M. (2018): “La negociación del TTIP como ejemplo de ingeniería jurídica al servicio de la degradación de los derechos sociales”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, marzo, vol. 10, n^o 1, pp. 33-44.
- CEPAL (2007): “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones”, doc. 120, ONU, en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3548>
- CORREA, M. (2016): *Acuerdos Marco Internacionales*, Tirant lo Blanc, Valencia, 135 pp.
- FERNÁNDEZ, J. C. (2019): “Permanencia y expansión del bilateralismo: los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países”, *La Ley Unión Europea*, n^o 68.
- GUTERRES, A. (2019): “La ONU pide al G20 ‘acelerar’ la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible”, EFEUSA Naciones Unidas, 26 de junio, en <https://www.efe.com/efe/usa/politica/la-onu-pide-al-g20-acelerar-agenda-2030-y-el-desarrollo-sostenible/50000105-4010150>

- HELD, D. (2005): “Los principios del orden cosmopolita”, ponencia para la LSE (RU), *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39, pp. 133-151, en <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mxjUbcHonCEJ:https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/1030/1214+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es>
- KAUFMANN, X. F.; MAJONE, G. y OSTROM, V. (eds.) (1986): *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, De Gruyter, Berlín.
- KOOIMAN, J. (2003): “Governing as Governance”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, pp. 57-81.
- MAUL, D. (2019): *La organización Internacional del Trabajo. 100 años de Políticas Sociales a escala mundial*, OIT, Ginebra, p. 8.
- OIT (2017): “La Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales: ¿en qué beneficia a los trabajadores?”, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/--actrav/documents/publication/wcms_627354.pdf
- (2016): “La promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro en América Latina y el Caribe. Principales problemas, buenas prácticas, lecciones aprendidas y visión política”, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 132 pp. (Informes Técnicos OIT, 2016/1), en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_503753.pdf
- ONU (2015): UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda Working Group on “Financing for sustainable development”, en <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2091Executive%20Summary-UNTT%20WG%20on%20SDF.pdf>
- (2015a): Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- (2012): Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.2016-l-1-spanish.pdf.pdf>
- (1992): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, (Cumbre para la Tierra)-Declaración, en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- (1987): Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- PÉREZ, A. (2019): “Invertir en los objetivos de desarrollo sostenible. RIE”, en <https://blog.realinstitutoelcano.org/invertir-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- VEGA, M. L. y MARTÍNEZ, D. (2002): “Los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económico y de justicia social”, WP-9 OIT, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--declaration/documents/publication/wcms_decl_wp_11_sp.pdf