

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 DESDE EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

THE IMPLEMENTATION OF THE 2030 AGENDA USING A HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH

ÁNGELES SOLANES CORELLA
Universitat de València*

Fecha de recepción 29-3-19

Fecha aceptación: 24-7-19

Resumen: *Este trabajo aborda la implementación de la Agenda 2030 desde el enfoque basado en derechos humanos como marco conceptual, toma como perspectiva transversal e integrada la de género. Tras los errores detectados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como precedente de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible, se sugieren herramientas para llevar a la práctica las propuestas de la Agenda a nivel nacional. Para ello es imprescindible implicar al conjunto de los actores, con especial atención al sector privado, y reforzar la rendición de cuentas como elemento de control y supervisión. Apostar por el mencionado enfoque en la implementación dinámica de la Agenda 2030, supone adoptar una perspectiva de análisis que afecta a todas las dimensiones a partir de los estándares internacionales de derechos humanos.*

Abstract: *This work addresses the implementation of the 2030 Agenda using a human rights-based approach as a conceptual framework, considering gender from an integrated, transversal perspective. Following the errors detected in the Millennium Development Goals as a precedent of the current Sustainable Development Goals, some tools are presented to implement the proposals of the Agenda at a national level. To this end, the participation of all the actors involved is essential, paying special attention to the private sector, as is the reinforcement of accountability as an element for control and supervision. Commitment to the aforementioned focus on the dynamic implementation*

* Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D+I DER2015-65840-R (MICINN/FEDER) "Diversidad y Convivencia: los derechos humanos como guía de acción", del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

of the 2030 Agenda implies adopting a perspective of analysis that affects all dimensions based on international human rights standards.

Palabras clave: desarrollo sostenible, Agenda 2030, implementación, ODS, EBDH, rendición de cuentas
Keywords: sustainable development, 2030 Agenda, implementation, SDGs, HRBA, accountability

1. INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015¹, se concibió como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, para la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, que protejan los derechos humanos y creen las condiciones de un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad. En ella se plantean 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 230 indicadores que tienen un carácter integrado e indivisible, abarcando las esferas económica, social y ambiental. La finalidad principal de la Agenda es “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas”, involucrando a los diferentes Estados a partir de los ODS que son el resultado de un proceso participativo e inclusivo de negociaciones intergubernamentales.

Como expresamente se señala en la Agenda 2030 esta se basa en los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con especial atención al respeto del derecho internacional. En esa línea, sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales sobre la materia, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, así como otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Además se alude expresamente a los resultados de todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, que han establecido una base sólida para el desarrollo sostenible, en particular la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, y las actividades de seguimiento de dichas conferencias.

¹ AGNU, Asamblea General de Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Septuagésimo período de sesiones, A/RES/70/1, 2015.

Desde su adopción en 2015, y con el balance de los primeros años de aplicación, es importante conocer los avances en los ODS a nivel mundial. Del índice ODS² se desprenden algunos datos iniciales que dejan constancia del enorme reto que supone la consecución de los objetivos y del hecho de que, hasta el momento, solo unos pocos países han tomado acciones decisivas para alcanzarlos. Como se constata en el mencionado informe, la mayoría de países están realizando avances que son más lentos en los objetivos medioambientales. Los Estados de renta alta prácticamente han erradicado la pobreza extrema o el hambre, sin embargo, obtienen bajas puntuaciones en objetivos como “consumo y producción responsable”, “acción climática” o “protección de la vida submarina”. Los países de renta baja han realizado avances considerables en la erradicación de la pobreza, el acceso a la salud o a la educación, pero todavía tienen retos en infraestructuras o en los mecanismos para gestionar las problemáticas ambientales, por ello, su puntuación general se mantiene todavía muy por debajo de los países de renta alta. España no aprueba ninguno de los ODS, puntuando especialmente bajo en los objetivos 9 (innovación), 12 (consumo y producción), 13 (cambio climático) y 14 (vida submarina). Sin embargo, en el caso español, existe una tendencia positiva en cinco ODS (salud, igualdad de género, gestión del agua, energía y acción climática). Igualmente se detecta una tendencia al retroceso en los objetivos relativos a la lucha contra las desigualdades y en las alianzas para lograr los ODS. De los datos se desprende que el estancamiento de la ayuda oficial al desarrollo y de la inversión en investigación, la elevada tasa de desempleo o la falta de una estrategia activa para la protección del océano, afectan a los resultados de España en relación con la escena internacional y, en particular, con los países de la Unión Europea. Queda, por tanto, un largo camino por recorrer para la consecución de los ODS y, con ellos, de mayores garantías de los derechos humanos.

Como acertadamente recuerda Fernández Liesa³ todos los ODS se relacionan con el goce efectivo de los derechos humanos. El gran desafío es conseguir que sean reales y eficaces lo cual exige ir más allá del binomio entre derecho humano y obligación para impulsar políticas nacionales e interna-

² La edición 2018 del SDG Index presenta una evaluación de los esfuerzos gubernamentales para lograr los ODS y establece un ranking mundial que mide el avance de los ODS en 193 países. J. SACHS, G. SCHMIDT-TRAUB, C. KROLL, G. LAFORTUNE and G. FULLER, *SDG Index and Dashboards Report 2018. Global Responsibilities. Implementing the goals*, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN), New York, 2018.

³ C. R. FERNÁNDEZ LIESA, “Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, p. 52.

cionales que favorezcan un contexto de realización de los derechos humanos. Por eso, los objetivos intentan promocionar en una determinada dirección la acción de los Estados y de la comunidad internacional. Ciertamente ello no puede suponer que se diluyan las conquistas que se han realizado en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, si no más bien al contrario, que estas se consoliden. Hay que insistir en que el cumplimiento de los ODS y el respeto de los derechos humanos no solo están interconectados, sino que son inseparables de tal manera que aquellos han de ser articulados a la luz del enfoque que tales derechos proporcionan⁴.

A partir de esa visión, este trabajo propone abordar la implementación de la Agenda 2030 desde el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) como marco conceptual, tomando como perspectiva transversal, ineludible e integrada en el mismo, la de género, para superar los errores detectados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como precedente de los ODS, y proponer herramientas para llevar a la práctica las propuestas de la Agenda a nivel nacional, que impliquen al conjunto de los actores con especial atención al papel que debe desempeñar el sector privado.

Apostar por el EBDH en la implementación de la Agenda 2030, y por tanto en la concreción de los ODS, supone adoptar una perspectiva de análisis que afecta a todas las dimensiones: política, jurídica, económica y social, y a diferentes ámbitos (público: institucional y técnico; y privado: empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc.) para conseguir que la consecución de los objetivos y sus metas (con la consiguiente aplicación de los indicadores) vinculados a la Agenda, solo pueda ser concebida a la luz de los derechos humanos en cuanto norma, principio y fin, es decir, desde el prisma de ese ideal de justicia que tales derechos son como garantía de la dignidad humana.

2. UNA APROXIMACIÓN TERMINOLÓGICA AL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS: PARA MEJORAR LOS ODM

Los ODM constituyeron el antecedente histórico de los ODS. En septiembre del 2000, en la Cumbre del Milenio se aprobó una Declaración con el

⁴ S. CUMMINGS et al., "Critical discourse analysis of perspectives on knowledge and the knowledge society within the Sustainable Development Goals", *Dev Policy Rev.*, núm. 36, 2018, p. 739 y P. J. MARTÍNEZ OSÉS e I. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, "La agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?", *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 33, 2016, p. 98.

compromiso mundial de reducir la pobreza extrema y alcanzar el desarrollo humano y los derechos humanos, así surgían los ODM. La Declaración del Milenio⁵ ponía el énfasis en esa responsabilidad de la comunidad internacional insistiendo en la necesidad de “respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial”. Se apelaba así a la Carta de Naciones Unidas en cuanto al establecimiento de una paz justa y duradera, que respetara la soberanía de los Estados, promoviendo la solución de conflictos mediante medios pacíficos desde la justicia y el derecho internacional; y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), haciendo especial mención al desarrollo. No puede negarse, por tanto, que ya había una relación entre los derechos humanos y los ODM, ambos podían considerarse como dos marcos interdependientes, que se reforzaban entre sí mutuamente.

Ahora bien, existían también importantes diferencias: 1. los derechos humanos tienen un alcance más amplio que el previsto para los ODM centrados en las áreas más importantes para alcanzar el desarrollo humano; 2. los derechos humanos se aplican y postulan en todos los Estados, mientras que los ODM se referían principalmente a países en desarrollo; 3. los derechos humanos en cuanto están consagrados en la DUDH y en posteriores convenciones internacionales son vinculantes, obligan a los Estados que han ratificado esas disposiciones, en cambio los ODM eran objetivos en materia de desarrollo con metas e indicadores que no eran obligatorios; 4. los derechos humanos no tienen un plazo en su aplicación, mientras que los ODM fueron acordados para su cumplimiento en 2015; 5. los ODM tenían que ser evaluados para monitorear el progreso⁶.

Los ODM se articularon tomando en consideración las obligaciones en materia de derechos humanos, de tal manera que cada uno de los Estados, en su

⁵ Los Objetivos 1 a 7 tenían como meta luchar contra la pobreza y el hambre, promover la escolarización, fortalecer a las mujeres, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, y asegurar un medio ambiente sostenible. El Objetivo 8 expresamente señalaba que la erradicación de la pobreza requería, como requisito imprescindible, la cooperación internacional. Estos objetivos básicos debían implementarse en un periodo de 15 años. AGNU, Asamblea General de Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio*, Quincuagésimo quinto período de sesiones, A/RES/55/2, 2000, párr. 1-7.

⁶ PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), *Derechos humanos y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Establecimiento de una relación*, Centro de Oslo para la Gobernanza, Oslo, Noruega, 2016, pp. 11-12 y R. MANNING, “Using indicators to encourage development. Lessons from the MDGs”, *DIIS Report*, 2009, p. 6.

estrategia de reducción de la pobreza basada en los objetivos, debía remitirse a dichas obligaciones internacionales voluntariamente asumidas⁷. La prioridad de vincular la implementación de los ODM con los derechos humanos se plasmó en una forma de análisis para el sector del desarrollo, que pretendía atender a las necesidades de los especialistas proponiendo un marco analítico con los siguientes elementos: 1. alinear los objetivos con los derechos humanos, armonizando las metas y los indicadores de los ODM con las normas de derechos humanos; 2. ser transformadores, adoptando un criterio basado en los derechos humanos para el empoderamiento y la participación en el establecimiento de metas, la formulación de políticas y la ejecución; 3. asignar prioridad a los derechos, adoptando decisiones de política y de asignación de recursos dentro de un marco de derechos humanos; y 4. reivindicar los ODM garantizando los derechos, mecanismos de rendición de cuentas y estrategias sostenibles.

Aún cuando los ODM supusieron un importante marco internacional para el desarrollo de los países y se tuvo presente la imprescindible vinculación entre estos y los derechos humanos, también recibieron importantes críticas, entre ellas; el hacer caso omiso en parte a la fuerza jurídica y el valor instrumental de los derechos humanos; no estar suficientemente enfocados en las desigualdades dentro de los Estados; centrarse en los países en desarrollo; el carácter excesivamente tecnocrático de los ODM y las instituciones estrechamente asociadas; la debilidad de los mecanismos internacionales de rendición de cuentas; y la ausencia de un proceso participativo⁸.

Para responder y hacer frente a estas críticas, en la evolución que los ODS suponen, es imprescindible incorporar el EBDH. En 2003, el Grupo de

⁷ Ello podía hacerse con una evaluación de los derechos humanos que incluyera reconocer que estos ya comprenden muchos de los objetivos, como por ejemplo los relativos a cuestiones vinculadas a la pobreza, hambre, educación, salud y medio ambiente; remitirse a las obligaciones establecidas por los tratados internacionales, al derecho consuetudinario y a las normas jurídicas pertinentes dentro del contexto nacional; y aceptar los Objetivos de Desarrollo del Milenio como metas intermedias que contribuían a la progresiva realización de los resultados básicos de desarrollo. Los subsiguientes objetivos de desarrollo podían entonces expresarse en términos de suprimir las carencias, la discriminación de género y el hambre, y promover la salud, la participación social y política y el acceso a la información para el desarrollo. Vid. J. D. SACHS (dir.), *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2005, p. 145.

⁸ ACNUDH, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Reivindicar los objetivos de desarrollo del milenio: un enfoque de derechos humanos*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, VII y p. 5.

Desarrollo de las Naciones Unidas (GNUM) ya señaló la necesidad de incorporar esta perspectiva en el entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación al desarrollo. Se subrayó en ese momento la necesidad de desarrollar dicho entendimiento para asegurar que los organismos de la ONU, fondos y programas, aplicaran un enfoque basado en los derechos humanos de conformidad con los procesos comunes de programación a nivel mundial y regional, y en especial en los países en relación con el análisis de la situación del país (CCA) y el marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD)⁹.

El EBDH supone recurrir a un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en el denominado estándar mínimo internacional derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Deben así prevalecer los principios presentes en dicho estándar tales como la universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas e imperio de la ley. En el ámbito del desarrollo, lo que se persigue es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas del mismo para corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso¹⁰.

El EBDH puede considerarse, por tanto, como una forma de análisis en el sector del desarrollo que atiende las necesidades específicas e influye en la elaboración de políticas para la promoción de los derechos humanos en todos los países. Por eso, el presupuesto de dicho enfoque se basa en asumir la noción y el reconocimiento de los derechos humanos como base del desarrollo personal y social de todos los seres humanos. El EBDH ofrece, en definitiva, lo que Verdiales¹¹ define como un marco institucional y operativo

⁹ HRBA Portal, "The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies", 2003, <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies> (consultado 15.2.2019).

¹⁰ OACDH, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006, p. 15, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> (consultado 16.2.2019).

¹¹ D. M. VERDIALES LÓPEZ, "La importancia del enfoque de los derechos humanos en los objetivos de desarrollo del sostenible", en C. R. FERNÁNDEZ LIESA y C. M. DÍAZ BARRADO (dirs.), D. M. VERDIALES LÓPEZ (coord.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/ derechos humanos y empresas*, Instituto de

que permite trabajar de forma transversal en las políticas nacionales, influir en los programas económicos y sociales de los países e incorporar indicadores sobre el alcance de los derechos humanos en las estrategias nacionales, los cuales pueden relacionarse con las metas y estrategias promovidas desde los ODS.

Como recuerda García Medina¹², el EBDH permite concretar las obligaciones incumplidas desde dos puntos de vista, el del titular obligado y el los titulares de la responsabilidad, al mismo tiempo que posibilita la detección de las denominadas brechas de capacidad que faciliten la concreción de las acciones necesarias, a diferencia de lo que ocurre en el enfoque basado en las necesidades. Así, el EBDH implica un proceso de realización de derechos individuales y colectivos de tal manera que se sitúa a los titulares de derechos en situación de reclamarlos, afrontando tanto las causas estructurales de los problemas como las consecuencias que producen. El EBDH al fundamentarse en estándares normativos tiene un respaldo legal y jurídico, es decir, es exigible, obligatorio y permite identificar a los titulares de derechos y obligaciones. Además, al participar de las características de los derechos humanos, es irrenunciable, universal, integral, no discriminatorio y promotor del desarrollo humano. En cambio, el enfoque de necesidades considera que estas son la justificación de la actuación y, por tanto, le basta un resultado que minimice la necesidad de forma inmediata.

Esta perspectiva exige que los planes, las políticas y los procesos de desarrollo se alineen con los derechos y deberes establecidos en el derecho internacional, lo cual implica, como se señala desde Naciones Unidas¹³, tomar en consideración diferentes aspectos: al formular las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal debe ser la realización de los derechos humanos; identificar a los titulares de derechos y de deberes así como el contenido del derecho y las obligaciones; fortalecer la capacidad de dichos titulares para reivindicar sus derechos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones; y orientar la labor de cooperación y programación del

Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, núm. 9, 2018, p. 88.

¹² J. GARCÍA MEDINA, "La trata de seres humanos desde un enfoque basado en derechos humanos", en M. P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ y P. GARRIDO RODRÍGUEZ (coords.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2016, p. 285.

¹³ OACDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, cit., anexo II.

desarrollo en todos los sectores y las fases del proceso desde los principios y las disposiciones contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos.

La dimensión que añade este enfoque en el ámbito del desarrollo lleva a asumir que la pobreza, o la ausencia de un adecuado desarrollo, es producto no solo de la falta de recursos sino también de derechos, en su reconocimiento y garantía. Por eso el enfoque basado en derechos humanos puede verse como una forma diferente de contribuir al desarrollo, más allá de la estricta dimensión economicista que había primado en los ODM. El EBDH refuerza con sus aportaciones dos dimensiones¹⁴. Por una parte, la relativa a las personas, que deben situarse en el centro de las intervenciones, no solo como destinatarios de las mismas, sino como protagonistas que deben tomar decisiones, defender y dotar de contenido sus derechos. Por otra parte, el EBDH relaciona directamente aquellas necesidades no cubiertas con la posible vulneración o incumplimiento de un derecho humano, de tal manera que solo cubriendo aquellas se dota de contenido a estos en cumplimiento del estándar mínimo internacional de derechos humanos. En este punto se pone en evidencia la importancia que esa perspectiva otorga a la realización de los derechos de las poblaciones excluidas, desde la universalidad, aunque los recursos limitados exijan el establecimiento de prioridades.

Desde una dimensión práctica el enfoque basado en derechos humanos supone, además¹⁵: 1. un planteamiento holístico que abarca a la sociedad en todas sus dimensiones, teniendo presente el marco social, político y legal que determina los deberes y las responsabilidades; 2. los resultados concretos, el nivel de prestación de servicios y la conducta se derivan de los instrumentos internacionales de derechos humanos; 3. se prioriza el proceso participativo, por ejemplo, ayudando en el desarrollo del marco político y legislativo necesario para institucionalizar procesos democráticos; 4. se propugna la transparencia, la rendición de cuentas y la vigilancia en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones por parte de los Estados, acudiendo a las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos y a evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado;

¹⁴ M. GÓMEZ GALÁN, “Los derechos humanos y el desarrollo: hacia un camino compartido”, en F. M. MARIÑO MENÉNDEZ, M. GÓMEZ GALÁN y J. M. DE FARAMIÑÁN GILBERT (coords.), *Los derechos humanos en la sociedad global: mecanismos y vías prácticas para su defensa*, CIDEAL, Madrid, 2011, pp. 315-339.

¹⁵ OACDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, cit., pp. 16-17.

5. se consiguen resultados sostenidos, ya que, por ejemplo, se aumenta la capacidad de los agentes para que el Estado rinda cuentas; 6. se fortalece la cohesión social con los mencionados procesos participativos.

Esta propuesta de EBDH incluye e integra, de modo indisoluble, el enfoque de género. Como mantienen Masferrer, Orenga y Palacios¹⁶, el enfoque de género analiza y toma en consideración la inequidad, la discriminación y los desequilibrios de poder específicos que sufren las mujeres en todos los ámbitos de la vida, lo cual supone atender a las desigualdades en el acceso y en la realización de los derechos, con especial atención a aquellas que afectan a las mujeres y niñas. Con ello, lo que se consigue es ir más allá de los efectos inicialmente visibles e inmediatos en el caso de vulneraciones de derechos o problemas concretos, para identificar y abordar las causas estructurales que las provocan. Esta perspectiva de género, en conexión con los derechos humanos, puede enfocarse desde distintas dimensiones¹⁷: de forma sucesiva o paralela, en el que se considera que el enfoque de derechos humanos y el de género son diferentes aunque complementarios, de tal manera que habría que distinguir como dos ejercicios de reflexión sucesivos para evitar la invisibilización de las cuestiones de género; desde una dimensión transversal de los derechos humanos, que entendería la perspectiva de género como el acceso igualitario de hombres y mujeres, revisando la situación de los grupos más vulnerables desde los factores relacionados con el género; y, por último, considerando la igualdad como un derecho humano más, de tal forma que la igualdad de género sería un derecho inalienable en línea con los demás derechos reconocidos en el marco internacional.

En este trabajo se consideran admisibles las dos primeras perspectivas, puesto que, la forma de evitar que en el análisis se reduzca y oculte el de género hasta prácticamente hacerlo desaparecer, es integrándolo siempre en una perspectiva sucesiva, o enfocándolo transversalmente sin diluirlo. En ese sentido, la implementación de la Agenda 2030, y la concreción de

¹⁶ M. MASFERRER, J. ORENGA y A. PALACIOS, *La aplicación del Enfoque de Género y Basado en los Derechos Humanos (EG y BDH) en la cooperación para el desarrollo. Guía práctica*, Institut de Drets Humans de Catalunya, enero 2018, p. 7.

¹⁷ J. A. LIGERO LASA, J. ESPINOSA FAJARDO, C. MORMENEO CORTÉS y M. BUSTELO RUESTA, *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, Madrid, junio 2014, p. 77.

los diferentes ODS no puede realizarse (en ningún caso) sin la dimensión de género porque ello implicaría la vulneración o violación de derechos. En ese sentido, el EBDH que aquí se mantiene propone un análisis transversal, en los diferentes sentidos del término que señala la RAE: como un estudio que atañe a distintos ámbitos o disciplinas y que estudia la estructura de un problema en un momento dado. Este enfoque va a exigir, siempre, la perspectiva de género desde una dimensión holística, no como dos ejercicios de reflexión sucesivos que pueden ser complementarios, si no como un todo integrado que hace que en ausencia del segundo el primero sea deficitario y a la inversa. Ello supone asumir que no es posible aplicar el EBDH sin atender a las diferentes dimensiones de género que apunta Espinosa¹⁸, por ejemplo, la división sexual del trabajo, los roles de género, la participación femenina y masculina en los espacios privados y públicos, el control del uso del cuerpo femenino, las necesidades prácticas y estratégicas de género, los usos del tiempo por parte de hombres y mujeres, y el acceso y control sobre recursos y beneficios por parte de ambos sexos. Si esa perspectiva queda incluida, con un peso específico, se puede tomar en consideración las diferentes dimensiones de los derechos humanos y los parámetros ligados a ellas, tales como la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad, la aceptabilidad, la participación y la sostenibilidad, que se relacionarán con los indicadores de los ODS.

3. LA RELACIÓN ENTRE LA CONCRECIÓN DE LOS ODS Y EL EBDH

En la Agenda 2030 expresamente se insiste en que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, “sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”¹⁹. La implementación de la Agenda 2030 supone, por tanto, profundizar en la transversalización de los derechos humanos en

¹⁸ J. ESPINOSA FAJARDO, “La evaluación sensible al género: una herramienta para mejorar la calidad de la ayuda”, en B. LEYRA FATOU y A. M. PÉREZ CAMPOREALE (eds.), *Cuadernos de género nº 2: Integración del enfoque de género en Políticas, Planes y Proyectos para el desarrollo: avances, retrocesos, desafíos y propuestas para una adecuada implementación*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, 2013, pp. 113-124.

¹⁹ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, cit., párr. 10, 11 y 19.

el trabajo por el desarrollo, y reforzar su realización. Para ello los objetivos, las metas y los diferentes indicadores están alineados específicamente con tales derechos. Es fundamental esa idea que subyace en este instrumento de concebir los derechos humanos como medio y fin del desarrollo para articular un modelo enfocado en las personas para un desarrollo más sostenible y equitativo que, según su lema, “no deje a nadie atrás”.

Los ODS contribuyen, de forma determinante, a la visibilidad de los derechos y evidencian el mencionado enfoque indivisible de los derechos humanos, centrándose además en integrar las denominadas 5 p (people, planet, prosperity, peace, partnerships); personas, planeta, prosperidad, paz y participación colectiva (alianzas), para conseguir el logro del desarrollo sostenible. Estas cinco dimensiones, sin renunciar al enfoque de los tres elementos tradicionales en el ámbito del desarrollo: inclusión social, crecimiento económico y protección medioambiental, hacen que el concepto de desarrollo sostenible tenga un significado más profundo al añadir como nociones fundamentales la participación colectiva y la paz. Ello no significa que estén exentos de deficiencias, por ejemplo, en relación a la necesidad de tomar en consideración la estrecha relación entre la integración de las cuestiones ambientales y sociales y las sinergias que resultan de su dependencia mutua en un nuevo paradigma de la sostenibilidad justa, pero permiten avanzar en términos de justicia social²⁰.

Los ODS surgen con importantes diferencias respecto a los ODM. En primer lugar, por su pretensión universal, en la línea que se apelaba a la universalidad a propósito de los derechos humanos anteriormente. Mientras que los ODM se articularon especialmente para los denominados países en desarrollo, los ODS constituyen un marco de referencia universal con pretensión de aplicarse en todos los Estados. El proceso para conseguir el desarrollo sostenible exige hacer frente a retos tanto comunes como individuales en la consecución de las múltiples dimensiones de estos derechos que recogen los ODS.

Específicamente la Agenda 2030²¹ insiste en que los ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación univer-

²⁰ I. LÓPEZ, A. ARRIAGA y M. PARDO, “La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eterna olvidada?”, *Revista Española de Sociología (RES)*, vol. 27, núm. 1, 2018, p. 37 y A. CARDESA-SALZMANN y A. 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. 69, núm. 1, 2017, pp. 279-285.

²¹ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, cit., párr. 55.

sal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales. A partir de la pretensión general, cada Estado establecerá sus propias metas nacionales teniendo en cuenta las circunstancias del país. Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. Así, por ejemplo, en España el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030²², es un documento programático entre la voluntad de la implementación de la Agenda y la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo. Se concibe como un plan de transición, poniendo en el centro de su acción de gobierno los ODS y el desarrollo sostenible. Se pretende impulsar nuevas políticas, medidas, gobernanza y métodos de trabajo para la adopción de una Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030. En él se toma en cuenta la especificidad del caso español, analizando el estado de la cuestión, la situación de los ODS en España y presentando un análisis de la distribución competencial y las políticas públicas e instrumentos ya existentes. Además, se señalan las acciones para poner en marcha la Agenda a través de nuevas políticas públicas, medidas clave para acometer las grandes transformaciones, gobernanza de la Agenda, seguimiento, rendición de cuentas y evaluación.

Esta dimensión universal de los ODS supone al mismo tiempo que sean generales e integradores. Son generales porque toman en consideración en su concreción la indivisibilidad e interdependencia de los derechos. En ese sentido, la Agenda 2030 abarca temas relacionados con todos los derechos humanos, además del derecho al desarrollo como punto fundamental, incluyendo de modo central los derechos económicos, civiles, políticos, sociales y culturales. Por otra parte, su carácter integrador queda patente en la primacía de la igualdad y la no discriminación entre los países y en el interior de estos, insistiendo en la responsabilidad de todos los Estados.

Además, en la línea de impulso a los derechos humanos, como señala Villán Durán²³, una lectura actual de la Declaración Universal con proyección en la comunidad internacional del siglo XXI, exige la concreción del artículo 28

²² GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, 2018, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf> (consultado 18.2.2019).

²³ C. VILLÁN DURÁN, "La obligatoriedad Jurídica de la Declaración Universal", en VV. AA., *70º Aniversario de la declaración universal de derechos humanos. La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión*, Tirant lo Blanch, Valencia, vol. II, 2018, pp. 116-117.

de la DUDH, para reivindicar lo que denomina los derechos humanos de la solidaridad o de “síntesis” a partir de la imprescindible interdependencia de los derechos humanos. Desde esa perspectiva es posible impulsar el derecho a la paz, al desarrollo económico y social de los pueblos o el derecho al medio ambiente. Estas últimas reivindicaciones de derechos no contemplados expresamente en la DUDH, atendiendo al momento histórico en el que fue redactada, son acordes a los planteamientos que sostiene la Agenda 2030. Los derechos humanos, y los ODS con ellos, han de ser el fundamento del progreso hacia una comunidad internacional más justa, democrática y equitativa, que pueda asumir los retos en materia de paz, seguridad, desarrollo sostenible y respeto a los derechos desde los pilares que ya asentaba la Carta de Naciones Unidas.

En segundo lugar, los ODS pueden considerarse transformadores, ya que presentan un nuevo paradigma en relación al modelo tradicional de desarrollo. La Agenda 2030 proporciona una visión del desarrollo sostenible, centrado en las personas y el planeta, multinivel, basado en los derechos humanos y consciente de las diferencias de género, que supera la perspectiva de los ODM. Los ODS intentan hacer frente a algunas de las críticas apuntadas a propósito de los ODM, entre ellas la de conseguir incorporar ese enfoque de derechos humanos al que se aludía anteriormente. Para ello recurre a dos principios: participación y no discriminación.

En cuanto a la participación, la Agenda 2030 establece la necesidad de que todos los actores sociales colaboren en su implementación. Se habla de “una Alianza Mundial revitalizada”, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles. Esta es expresamente una de las metas de los ODS: “fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”²⁴.

El papel de los Estados ha sido determinante en todos los objetivos de desarrollo, y ahora continúa teniendo su lugar fundamental si bien en conexión, como se analizará más adelante, con todos los agentes implicados. Como recuerda Brown²⁵ los Estados han de asumir su función como garantes de los derechos, de todos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos

²⁴ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, cit., párr. 39 y 17.17.

²⁵ G. BROWN (ed.), *The Universal Declaration of Human Rights in the 21st Century: A Living Document in a Changing World*, Open Book Publishers, Cambridge, UK, 2016, pp. 72-73.

y culturales, cumpliendo sus obligaciones. La posición especial de los países no es solo una cuestión de efectividad y control, sino también una forma de legitimidad que los distingue de otras entidades y agencias. La DUDH y los convenios tienen como objetivo imponer condiciones basadas en los derechos humanos a esta legitimidad, en ese sentido el régimen de derechos humanos iniciado por la Declaración fue concebido como una base no solo para los convenios y acuerdos internacionales posteriores, sino también para los ordenamientos jurídicos de los Estados parte. En un mundo globalizado, además, los Estados deben comprometerse a nivel internacional en el respeto y la garantía de los derechos humanos de las personas en y fuera de sus fronteras, por varios motivos: el efecto de las propias políticas y acciones del Estado en otros países; el impacto en otros países de la forma en que participa en las instituciones internacionales; la provisión y la eficacia de la ayuda al desarrollo; y la respuesta a los abusos de derechos en otros países.

Insistir en la relevancia de la dimensión estatal, dentro de la comunidad internacional, en la conexión entre ODS y derechos humanos, supone dar continuidad al camino iniciado con la DUDH y los instrumentos posteriores y reclamar la necesidad de políticas para la implementación de los derechos humanos, entre ellos el de desarrollo. Tiene razón Beetham²⁶ cuando sostiene que, si adoptamos una visión holística de la DUDH, es posible construir los parámetros de la democracia y establecer objetivos para los sistemas de gobierno y la gobernanza. Los derechos civiles y políticos son parte integral del funcionamiento básico de un sistema democrático y los derechos sociales son cruciales para el ejercicio efectivo de la democracia, es ahí donde encajan las medidas que contemplan los ODS. La DUDH cubre los derechos e indicadores para una gobernanza democrática, es decir, proporciona una base sólida para la definición de democracia del derecho internacional que se refuerza con los objetivos.

Asimismo, es básico que la Agenda 2030 se aplique con el apoyo de los recursos y los compromisos políticos necesarios, de lo contrario no resulta viable. La Agenda de Addis Abeba para la Acción, aprobada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo (julio 2015), ofrece las bases para una nueva alianza mundial en el ámbito del desarrollo sostenible, destacando la importancia de los recursos, no solo económicos, aunque también, y las iniciativas conjuntas²⁷.

²⁶ D. BEETHAM, *Democracy and Human Rights*, Polity Press, Cambridge, UK, 1999, p. 89.

²⁷ Addis Abeba Agenda for Action 2015 https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf (consultado 23.2.2019).

Por lo que se refiere a la no discriminación, los objetivos 5 (igualdad de género) y 10 (reducción de las desigualdades), se encaminan a combatir diferentes formas de exclusión tomando en consideración la atención a grupos específicos y la articulación de medidas de acción afirmativa en beneficio de personas o grupos desfavorecidos en la línea que postula, por ejemplo, el artículo art. 1.4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En ese sentido, se enfatiza la necesidad de proteger a las personas vulnerables²⁸. Para ello es necesario emprender más acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar obstáculos y restricciones, fortalecer el apoyo a las personas que viven en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas y por el terrorismo, y atender sus necesidades especiales²⁹.

En conexión con la prioridad de garantizar la no discriminación, es imprescindible que los datos desagregados cumplan las previsiones de la meta 17.18, es decir, que sean “datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”.

Por otra parte, mantener la relación entre la concreción de los ODS y el EBDH, supone asumir que es posible alinear los 17 objetivos (sus metas e indicadores) con un tratado o declaración de derechos humanos³⁰. Además, implica el fortalecimiento de un aspecto fundamental que no fue suficientemente destacado en los ODM: la rendición de cuentas de los Estados respecto a sus compromisos con un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos y con los propios ODS. Desde esta perspectiva es posible afrontar una de las principales críticas que se hace a la Agenda 2030 al destacar que se trata de un instrumento que no es jurídicamente vinculante y que, por lo tanto, solo puede tener un alcance limitado. La posibilidad de exigir el cumplimiento de obligaciones se desprende de las que emanan de las convenciones y los pactos internacionales de derechos humanos que son instrumen-

²⁸ Con el consiguiente debate que genera el concepto de vulnerabilidad, en la línea que señala M. A. FINEMAN, “Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics”, en M. A. FINEMAN and A. GREAR (eds.), *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Farnham/Burlington, Ashgate, 2013, pp. 13-27.

²⁹ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, cit., párr. 23.

³⁰ Instituto Danés de Derechos Humanos, *La guía de los derechos humanos a los ODS*. <http://sdg.humanrights.dk/es> (consultado 23.2.2019).

tos vinculantes del derecho internacional. Como se analizará en el siguiente apartado, los instrumentos fundamentales de derechos humanos tienen un seguimiento desde sus respectivos comités de expertos independientes que puede ser muy útil en la implementación y seguimiento de la Agenda. De la misma manera, a estos instrumentos puede acudir a nivel nacional, para ser invocado, en pro de la garantía de los derechos. Desde esta perspectiva los ODS y el sistema de derechos humanos ya existente a nivel internacional, o lo que es lo mismo, la concreción de aquellos desde el EBDH son inseparables para concebir la Agenda desde una dimensión vinculante y aprovechar las oportunidades que dan los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas ya existentes.

Si se analiza de forma aislada la Agenda 2030, es muy difícil salvar la crítica de que esta podía haber favorecido la adopción de compromisos más ambiciosos, ya que, en los ODS no se utiliza un “lenguaje fuerte y explícito de derechos humanos”³¹. Esta perspectiva obvia la interconexión implícita e ineludible entre ODS y EBDH que aquí se propone, puesto que ese carácter voluntario y frágil que se cuestiona de la Agenda 2030 como marco de acción, ha de ser leído a la luz de los instrumentos internacionales ya existentes, no en paralelo a estos. La Agenda 2030 en su voluntad de ser un acuerdo universal, transformativo, integral e inclusivo, no cede en aspectos de control y supervisión como la rendición de cuentas. Sin embargo, no incide en la obligatoriedad y carácter vinculante que podría haber propiciado que determinados Estados se desmarcaran de la misma, debilitando el enfoque mundial que la consagra como un acuerdo de referencia cuando, en realidad, la posibilidad de exigir responsabilidades ya existe con los instrumentos internacionales de derechos humanos sin los cuales no pueden entenderse los ODS.

Desde ese enfoque, plantear optimizar las condiciones de vida de todas las personas y transformar el mundo en un lugar mejor, no es una mera retórica que se recoge en los ODS, sino que a través de sus metas y con el control que exigen los indicadores, pasamos al ámbito de los derechos y, por tanto, de las obligaciones. La concreción e implementación de los ODS guiada por un enfoque de derechos humanos exige, tomar en consideración las conclusiones y recomendaciones de los diferentes órganos que supervisan el cumplimiento de los tratados en el ámbito universal de Naciones Unidas y en los regionales.

³¹ P. VILLAVICENCIO CALZADILLA, “Igualdad, Derechos Humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible ¿Aprender de la experiencia o tropezar con la misma piedra?”, *Derechos y Libertades*, núm. 38, 2018, p. 423.

4. HERRAMIENTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 A NIVEL NACIONAL DESDE EL EBDH

El proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda se pretende que sea sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado, basado en la confianza mutua y la comprensión entre todas las naciones. Entre los principios que han de guiar los procesos de seguimiento y examen, recogidos en el apartado 74 de la Agenda 2030, destaca, el llamamiento a aprovechar los procesos y plataformas existentes, con el apoyo activo del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales, y utilizando un conjunto de indicadores mundiales que se complementarán con indicadores regionales y nacionales, formulados por los Estados Miembros, y con los resultados de la labor realizada para establecer las bases de referencia de esas metas cuando aún no existan datos nacionales y mundiales.

Es interesante insistir, desde una perspectiva de derechos humanos, en el hecho de que el marco de seguimiento y examen de la Agenda aparece conectado con los distintos instrumentos del estándar internacional de derechos humanos, en concreto, con el marco legal de protección de los derechos y las recomendaciones del examen periódico universal, las de los órganos de tratados y las de procedimientos especiales. Así, por ejemplo, el examen periódico universal como mecanismo integral de revisión del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, permite ofrecer un historial y un test relativo a los derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, que pone en evidencia sus esfuerzos también en las metas que concretan los ODS. Desde este análisis se puede obtener una perspectiva única para otros participantes sobre cómo asegurar la responsabilidad en relación a derechos que aparecen vinculados a los ODS. Si el examen periódico universal se utiliza en este sentido, puede apoyar los procesos de seguimiento y revisión de los ODS, así también adquiriría mayor protagonismo este mecanismo que puede considerarse relativamente infrautilizado en comparación con los procedimientos basados en tratados, como los supervisados por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. De esta manera se conecta la dimensión jurídica con la política³².

³² J. BUENO DE MESQUITA et al., "Monitoring the sustainable development goals through human rights accountability reviews", *Bull World Health Organ*, núm. 96, 2018,

Los estándares básicos de derechos humanos vienen establecidos en las disposiciones internacionales que se han de conectar, como las recomendaciones, con los diferentes ODS. Así, por ejemplo, si se toma como referencia el Objetivo 4 que apela a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, podría acudirse al estándar de base del artículo 13.1 del PIDESC que señala que los Estados reconocen “el derecho de toda persona a la educación” y al más reciente recogido en el artículo 24.1 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, según el cual “los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida”. Ambos estarían alineados con la meta 4.1, cuando propone “de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos” y podrían completarse con las recomendaciones de los diferentes Comités.

Para la incorporación de los ODS en el ámbito nacional es posible utilizar diferentes herramientas. Souza³³ destaca tres que son esenciales: la recopilación de datos y la confección de estadísticas, la configuración de un presupuesto nacional con enfoque de derechos humanos y la identificación de las implicaciones en materia de derechos humanos de cada objetivo, meta o indicador. Además, la rendición de cuentas como elemento de control y supervisión permitirá favorecer la implementación.

La Agenda 2030 incluye las políticas y medidas concretas indicadas en la mencionada Agenda de Acción de Addis Abeba, en la que se abordan ámbitos como los recursos nacionales públicos, la actividad financiera y comercial privada nacional e internacional, la cooperación internacional para el desarrollo, el comercio internacional como motor del desarrollo, la deu-

pp. 627-633, DOI: <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.17.204412>; and M. LANGFORD, “Lost in Transformation? The Politics of the Sustainable Development Goals”, *Ethics & International Affairs*, vol. 30, núm. 2, 2016, pp. 167-176.

³³ A. P. SOUZA, “La Agenda 2030 y los ODS: un nuevo marco de desarrollo basado en los derechos humanos”, *Seminario de planificación y gestión pública en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina Regional América del Sur, Santiago, 26 al 28 de septiembre de 2016, p. 7.

da y su sostenibilidad, el tratamiento de las cuestiones sistémicas; la ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad, y los datos, vigilancia y seguimiento³⁴.

La configuración de estadísticas desde el EBDH es imprescindible para conocer cuál es la situación en la que se encuentra cada uno de los Estados y el resultado de las políticas públicas. En cada uno de los casos, los datos ofrecen una realidad diferente que permite no solo la transparencia y la rendición de cuentas, sino también la supervisión del grado de cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones internacionales. Como expresamente se señala en la Agenda, lo deseable es que los datos sean “de calidad, accesibles, oportunos, fiables y desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales”³⁵, para asegurar que el seguimiento y examen que verifique el alcance de la implementación sea, a su vez, riguroso y con base empírica. Ello supone un mayor apoyo, en cuanto a creación de capacidad, para aquellos países que necesitan desarrollar un sistema de datos y, al mismo tiempo, una promoción de la cooperación entre el sector público y el privado para aprovechar una amplia gama de datos. En esa línea, la resolución de la Asamblea General 71/313, de 6 de julio de 2017³⁶, señala que las estadísticas oficiales y los datos de los sistemas estadísticos nacionales son la base necesaria para el marco de los indicadores, destacando la función de las oficinas nacionales de estadística como coordinadoras de cada sistema nacional.

Así, por ejemplo, en el caso español³⁷ el denominado panel o cuadro de mando, es decir, el sistema de indicadores para el seguimiento de los objetivos de la Agenda 2030 se concibe como evolutivo de tal manera que se contempla la posibilidad de añadir indicadores adicionales según se disponga de datos o se identifique la conveniencia de introducirlos. Se indica la necesidad de incorporar los datos desagregados, tal como se establece en las

³⁴ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, cit., párr. 62.

³⁵ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, cit., párr. 74. g).

³⁶ AGNU, Asamblea General de Naciones Unidas, *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Septuagésimo primer período de sesiones, A/RES/71/313, 6 de julio de 2017.

³⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, cit., pp. 165-166.

indicaciones de Naciones Unidas, y también territorialmente. El punto de partida es el marco de 100 indicadores propios para la UE proporcionado por Eurostat³⁸.

Igualmente es imprescindible tener un presupuesto nacional con EBDH que supone, entre otras cuestiones, una doble orientación. Por una parte, asumir el compromiso de aumentar la transparencia, la participación en procesos presupuestarios y la perspectiva de género. Y, por otro parte, contemplar los recursos presupuestarios necesarios para cumplir con las garantías que establecen los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, entre ellas, la de asegurar la satisfacción de los niveles esenciales de los derechos, utilizando el máximo de los recursos disponibles para ello y responder a la obligación adquirida de progresividad y la de no regresividad en el disfrute de los derechos, tal como establece, por ejemplo, el artículo 2.1 del PIDESC³⁹.

La Agenda 2030 ha supuesto un esfuerzo para la integración de los derechos humanos en todo el proceso de definición de los ODS, la parte final de ese proceso exige velar por las medidas políticas y estratégicas para que las acciones concretas se basen efectivamente en tales derechos⁴⁰. Se contempla que los exámenes a escala nacional y regional del progreso alcanzado en los ODS estén reforzados por revisiones del progreso general a escala mundial que se efectuarán en el Foro Político de Alto Nivel⁴¹. Las tareas de supervi-

³⁸ De ellos, 56 indicadores están alineados con los indicadores globales de Naciones Unidas, 68 de los 100 forman parte del Sistema Estadístico Europeo (SEE) y 32 provienen de fuentes oficiales que no forman parte del SEE.

³⁹ A. P. SOUZA, "La Agenda 2030 y los ODS: Un nuevo marco de desarrollo basado en los derechos humanos", cit., p. 12.

⁴⁰ Ya se ha señalado la importancia de identificar las implicaciones de cada uno de los ODS con los derechos humanos, es decir, alinear los diferentes objetivos, metas e indicadores con los tratados de derechos humanos en la línea que se propone desde Naciones Unidas. Por ejemplo, en relación al objetivo 1 (fin de la pobreza) poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, es imprescindible tener en cuenta que las metas incluyen erradicar la pobreza extrema, implementar medidas de protección social, y asegurar un acceso igualitario de los hombres y las mujeres a los recursos económicos. Además, los derechos humanos que aparecen relacionados son: derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25 DUDH; art. 11 PIDESC; art. 27 CRC), derecho a la seguridad social (art. 22 DUDH; art. 9 PIDESC; art. 28 CRPD; art. 26 CRC), igualdad de derechos de las mujeres en la vida económica (arts. 11, 13, 14.2 g, 15.2 y 16.1 CEDAW); y así sucesivamente Vid. http://www.onunoticias.mx/wp-content/uploads/2018/11/ODSstandards_espanol.pdf (consultado 28.2.2019).

⁴¹ El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN), conocido en inglés como HLPF (High-level Political Forum on Sustainable Development), es la plataforma de Naciones Unidas para el seguimiento y la revisión de la Agenda 2030.

sión deben evaluar los progresos logrados en la consecución de resultados para toda la población, para lo cual son fundamentales tanto las ya mencionadas estadísticas desglosadas, que tendrán que elaborarse desde el EBDH, como los indicadores. El seguimiento deberá visibilizar la reducción progresiva de las desigualdades en los planos local, nacional, regional y mundial, y exigirá, al mismo tiempo, fortalecer los vínculos con los mecanismos internacionales de derechos humanos⁴².

La cuestión de la rendición de cuentas o, en concreto, cómo los Estados justificarán el cumplimiento de sus obligaciones respecto al grado de implementación de los compromisos asumidos en la Agenda fue un punto crítico de discusión durante las negociaciones, lo que supuso que el texto final incluyera una reducción significativa de las propuestas iniciales al respecto. Para la concreción del denominado marco de seguimiento y examen se barajaron diferentes propuestas que permitieran concretar las políticas de responsabilidad. Un punto de partida fundamental en la Agenda 2030 era que la rendición de cuentas fuera un elemento integral, debido espacialmente a las preocupaciones anteriores sobre la falta de mecanismos sólidos en el marco de los ODM. Como recuerdan Donald y Way⁴³, desde el principio, el concepto de responsabilidad tenía un historial cargado de connotaciones negativas en las negociaciones intergubernamentales. Para los países en desarrollo, la experiencia de los ODM no había sido positiva, algunos se habían sentido injustamente sobrepasados por los esfuerzos que se les exigían para alcanzarlos, mientras que los países más favorecidos no estaban obligados a actuar a nivel nacional, ni eran responsables en

⁴² A este Foro presentó España su Revisión Nacional Voluntaria (VNR), en 2018, como primer plan de acción para abordar la Agenda 2030. Gobierno de España, *Informe España para el examen nacional voluntario 2018*, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20113Spain_VNR_Report_Spain_29_de_junio_2018.pdf (consultado 28.2.2019). España para la implementación y cumplimiento de la Agenda 2030, mediante Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, el 28 de septiembre de 2017, creó el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 (GAN). Sus objetivos fundamentales son: "a) coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030; b) preparar las evaluaciones de España ante el Foro Político de Alto Nivel del ECOSOC1", Resolución de 13 de octubre de 2017, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos por el que se crea el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, BOE 27 de octubre de 2017.

⁴³ K. DONALD and S. A. WAY, "Accountability for the sustainable development goals: a lost opportunity?", *Ethics & International Affairs*, núm. 30, vol. 2, 2016, pp. 201-213, DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0892679416000083> (consultado 28.2.2019).

sus compromisos de proporcionar recursos a los países en desarrollo o de garantizar un entorno político global propicio para el mismo. Las repercusiones de este legado estuvieron presentes en el proceso de negociación de los ODS⁴⁴.

Tras la experiencia de los ODM, surgió una desconfianza respecto a la responsabilidad en los nuevos objetivos y metas y, en concreto, a la idea de que el progreso sea juzgado por o en contra de otros países. Precisamente esa propuesta de actuación por pares en la rendición de cuentas, en la responsabilidad de Estado a Estado, tuvo muchas resistencias y reservas para ser considerada como el mecanismo global para la supervisión de los ODS. En ese sentido, los países en desarrollo temían que un mecanismo de revisión por pares pudiera proporcionar nuevas vías de condicionalidad y de movimientos paternalistas de los países considerados más ricos, lo cual no era del todo descartable a la luz de algunas de las críticas que habían recibido los ODM.

Desde un punto de vista positivo, el precedente de los ODM fue determinante para que en las negociaciones de los ODS se acordara su aplicación a los diferentes Estados, no solo a los que se consideraban en desarrollo. Aunque los ODM fueron criticados, como se señalaba anteriormente, por su reduccionismo y por la dificultad de utilizar los mismos indicadores en contextos nacionales y locales diferentes, una de sus virtudes fue la de establecer unas metas con indicadores medibles que hacían posible la rendición de cuentas en base a resultados. La apuesta por la utilización de resultados de desarrollo concretos y medibles ha favorecido una tendencia positiva hacia la generación de datos e información para valorar su cumplimiento, que se incrementa en los ODS. Por ello, puede afirmarse que, en buena medida, los ODM contribuyeron a mejorar el seguimiento y a establecer mecanismos de medición, lo cual influye positivamente en la rendición de cuentas⁴⁵.

La experiencia de los ODM evidenció que algunas de las dificultades para la rendición de cuentas habían sido consecuencia de la ausencia de un proceso consultivo previo que hubiera permitido adaptar los objetivos

⁴⁴ A. COSTAFREDA, "Con la Agenda global de desarrollo sostenible ¿se dibuja un mejor horizonte para 2030?", *Notes Internacionals CIDOB*, núm. 143, marzo 2018.

⁴⁵ A. JONES, *Report on the consultation process on "Towards a post-2015 development framework"*, IBF International Consulting, 2012, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-post-2015-develop-%20ment-framework_en.pdf (consultado 3.3.2019).

a los diversos contextos locales, nacionales y globales. Frente a dicho error, la Agenda 2030 incluye un proceso de descentralización de la gobernanza que lleva a la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas a nivel local, sin obviar el resto de niveles. Como señala Ayuso⁴⁶, la transparencia y la accesibilidad a la información articulada de acuerdo con mecanismos detallados para la recopilación de la misma, son elementos esenciales de la rendición de cuentas que habían sido tradicionalmente reiterados como una necesidad. Asimismo, es imprescindible promover mecanismos de monitoreo y evaluación en diferentes niveles de responsabilidad que evidencien las dinámicas de cambio, que midan los esfuerzos y los diferentes comportamientos de los actores con capacidad de influir en la Agenda. El marco de seguimiento y examen se adoptó desde la premisa que expresamente recoge la Agenda, al señalar que la rendición de cuentas tanto a nivel nacional, regional y mundial, “se centrará en las personas, tendrán en cuenta las cuestiones de género, respetarán los derechos humanos y prestarán especial atención a los más pobres, los más vulnerables y los más rezagados”⁴⁷.

Por otra parte, la aplicación del principio de rendición de cuentas a las políticas públicas para la evaluación de los resultados de la Agenda 2030 supone un importante reto en términos de gobernanza multinivel y coordinación de actores. Es imprescindible que las instituciones permitan incorporar a la diversidad de actores implicados, facilitándoles la información necesaria para que sea realmente posible el ejercicio de control político democrático. Junto a ello, hay que dotar de mayor transparencia las conexiones que se dan entre niveles superpuestos que interactúan entre la agenda local, la regional y la global, es decir, hay que clarificar la responsabilidad de todos los actores implicados en las políticas entre los gobiernos y su ciudadanía (rendición de cuentas vertical) y en el marco institucional de cada país (rendición de cuentas horizontal)⁴⁸.

⁴⁶ A. AYUSO POZO, “Participación y rendición de cuentas en la localización de la Agenda 2030”, en A. AYUSO POZO y J. A. ALONSO (coords.), *Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la Ciudadanía. El compromiso de Europa con la Agenda 2030*, Colección Monografías, CIDOB Edicions, 2017, pp. 82-83.

⁴⁷ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, cit., párr. 74. e).

⁴⁸ A. AYUSO POZO y K. CASCANTE HERNÁNDEZ, “Rendición de cuentas mutua y gobernanza del sistema de Cooperación al Desarrollo”, *Sistema*, núm. 220, 2011, pp. 117-137.

5. LA FUNCIÓN DE LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES Y LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE ODS

La Agenda 2030 señala también que el sector privado desempeñará un papel clave y contribuirá sustancialmente a su implementación, incluso a través de asociaciones público-privadas. Se apela a la corresponsabilidad en la implementación de la Agenda de los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales, y la sociedad civil en general⁴⁹.

En este contexto, el cumplimiento de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos es especialmente importante para garantizar que las empresas no causen daños, como señalan tales principios, y no conduzcan a la creación de un sistema social de dos niveles. Se trataría de garantizar que las empresas que se asocian con los Estados en la implementación de ciertos ODS no socavan el logro de otros objetivos o los derechos humanos de grupos específicos. Las empresas están llamadas igualmente a alinear sus estrategias, así como medir y gestionar su contribución a la consecución de los ODS desde el EBDH. En ese sentido, por ejemplo, el *SDG Compass*⁵⁰ aporta algunas herramientas, indicadores sugeridos para empresas y la posibilidad de filtrar en función del objetivo o la temática para poner la sostenibilidad en el centro de la estrategia empresarial. Esta implicación privada se concreta en objetivos como el 12, cuando apela a la necesidad de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, y el objetivo 17. En concreto, se hace coparticipe al sector privado en la consecución de dicho objetivo en metas, como la 17.16 al apelar a la necesidad de mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible y en la 17.17, cuando se señala la exigencia de fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

Esta implicación del ámbito empresarial, conecta con el esfuerzo realizado en las últimas décadas para establecer un marco normativo que incluya los principios y directrices a nivel mundial en materia de responsabili-

⁴⁹ AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, cit., párr. 41.; y P. ENGBERG-PEDERSEN and R. ZWART, "The 2030 Agenda and Development Co-operation Results", *Policy Paper*, núm. 9, January 2018, OECD Publishing.

⁵⁰ *SGD Compass*, *La guía para la acción empresarial en los ODS*, desarrollado por GRI, United Nations Global Compact, wbcSD, 2015, https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/06/SDG_Compass_Spanish-one-pager-view.pdf (consultado 6.3.2019).

dad social empresarial y corporativa. Entre dichos principios se encuentran los concretados en la Declaración Tripartita de Principios de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y Política Social, los Principios del Pacto Global de las Naciones Unidas y los mencionados Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. Todos estos instrumentos pretenden orientar a las empresas para que respeten los derechos humanos y mantengan en sus actividades ciertos estándares mínimos. Precisamente, dentro de los diferentes alineamientos que se aconseja a las empresas que tengan en cuenta en sus actividades, se puede tomar en consideración su contribución a los ODS.

La Comisión Europea⁵¹ alude también al papel de las empresas en el desarrollo de la Agenda 2030 al abordar cuestiones como la tecnología, la innovación, la digitalización, la responsabilidad social⁵² y los nuevos modelos de negocio. La Comisión no es ajena al hecho de que entre las principales medidas necesarias para hacer partícipes a las empresas está la adopción de incentivos, para aquellas que integren los ODS en sus actividades, el fomento de estándares empresariales de conducta como los mencionados Principios Rectores o el impulso de empresas y emprendedores sociales.

Entre los retos a los que se hace referencia para aludir a la necesidad de una acción conjunta en todos los niveles, se menciona la economía circular, la producción de alimentos, la edificación y la movilidad sostenibles y la transición justa. Para ello es fundamental potenciar la responsabilidad social empresarial. Como expresamente reconoce la Comisión cada vez más, las empresas son conscientes de que los ODS han de formar parte de su estrategia de crecimiento y competitividad. En ese sentido, desde el ámbito privado parece que comienza a entenderse que una empresa responsable puede generar unos beneficios y un crecimiento más sostenibles, nuevas oportunidades de mercado y valor para los accionistas a largo plazo. Las empresas

⁵¹ COMISIÓN EUROPEA, *Hacia una Europa Sostenible 2030*, COM (2019) 22, 30 de enero de 2019.

⁵² Vid. C. MÁRQUEZ CARRASCO, "La implementación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y Derechos Humanos por medio de los planes nacionales de acción", *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, núm. 20, 2015, pp. 79-81; J. GARCÍA MEDINA, "Derechos Humanos y empresas: enfoque de Derechos Humanos en la responsabilidad social empresarial", en F. REY MARTÍNEZ (dir.), *Los derechos humanos en España: un balance crítico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 51-79; y C. MÁRQUEZ CARRASCO (ed.), *España y la implementación de los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos: oportunidades y desafíos*, Huygens, Barcelona, 2014.

pueden concebir los ODS como un marco general que les permita dar forma, dirigir, comunicar e informar acerca de sus estrategias, metas y actividades, para conseguir capitalizar beneficios, entre ellos⁵³: identificar futuras oportunidades de negocio, los ODS pueden servir para redirigir los recursos de las inversiones públicas y privadas a nivel mundial; mejorar el valor de la sostenibilidad empresarial, por ejemplo, reforzando los incentivos económicos para que las empresas utilicen los recursos de manera más eficiente, o para que cambien a alternativas más sostenibles; fortalecer las relaciones con las partes interesadas (los clientes, empleados y otros) y desarrollo de políticas; estabilizar sociedades y mercados, desde el impulso a los ODS puede favorecerse los pilares que permiten el éxito de una empresa, entre ellos, la existencia de mercados basados en reglas, los sistemas financieros transparentes y las instituciones sin corrupción; y el uso de un lenguaje común y un propósito compartido, en la medida en que los ODS establecen dicho marco de acción común que puede ayudar a las empresas a comunicar su impacto. Por tanto, las empresas, como un actor más, están llamadas a alinear sus estrategias de negocio con los ODS estableciendo compromisos, políticas, objetivos y metas concretas que permitan avanzar en su cumplimiento, teniendo en cuenta sus operaciones y su ámbito de influencia, en concreto su cadena de valor.

En el caso español, por ejemplo, desde el sector privado se ha planteado una hoja de ruta con propuestas empresariales dirigidas a la administración pública buscando el necesario apoyo para alinearse con los ODS desde el EBDH⁵⁴. Así se articulan, en la línea que proponen también otros instrumentos para la implementación de los ODS, medidas como: la elaboración de una Estrategia nacional de desarrollo sostenible y de estrategias autonómicas y locales alineadas con los ODS que contemplen la dimensión del sector empresarial y la adopción de políticas y marcos legales estables orientados al desarrollo sostenible, que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo de calidad, la financiación sostenible, el emprendimiento, la creatividad y la innovación y contemplen criterios sociales y medioambientales⁵⁵; la difusión de re-

⁵³ SGD Compass, *La guía para la acción empresarial en los ODS*, cit., p. 4.

⁵⁴ RED ESPAÑOLA DEL PACTO MUNDIAL, *Las empresas españolas ante la Agenda 2030*, 2018, pp. 52-57, https://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2018/07/Las-empresas-espanolas-ante-la-Agenda-2030_def_p.pdf, (consultado 6.3.2019).

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible*, p. 21, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&from=EN>; Global Taskforce of Local and Regional Governments, UNDP, *Roadmap for localizing the SDGs: implementation and*

cursos y herramientas que faciliten la contribución y la comunicación de los avances sobre los ODS por parte del sector empresarial, especialmente por parte de la pyme⁵⁶; la realización de campañas de sensibilización sobre los ODS para acelerar su implementación y potenciar la transformación de los actuales patrones de producción y consumo; la incorporación en la contratación pública de criterios sostenibles exigibles a las empresas y la concesión de incentivos a empresas que adopten criterios de sostenibilidad alineados con los ODS⁵⁷; y el diálogo y la colaboración entre el sector privado, la administración pública, la sociedad civil y la comunidad científica y académica para canalizar la colaboración hacia los ODS⁵⁸.

Por su parte, desde la Unión Europea, es necesario concretar las medidas que pueden favorecer esa conducta empresarial más sostenible con resultados, reforzando la competitividad de las empresas. Resulta interesante en este punto insistir sobre la importancia de articular incentivos adicionales para que las empresas puedan integrar los ODS en sus operaciones y el interés de estudiar el potencial de las tecnologías emergentes y la economía circular⁵⁹. El desarrollo de la economía circular en la actualidad sigue sien-

monitoring at subnational level, 2016, p. 28, https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf y OCDE, *Better Policies for Sustainable Development* 2016, 2017, p. 88, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/commitments/493_12066_commitment_Better%20Policies%20for%20Sustainable%20Development%202016.pdf, (consultados 8.3.2019).

⁵⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las empresas*, 2015, p. 30, http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/EERSE_WEB.pdf (consultado 9.3.2019).

⁵⁷ Global Taskforce of Local and Regional Governments, UNDP, *Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level*, cit., p. 8.

⁵⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Supporting social responsibility in the economy through public procurement*, 2016, http://ec.europa.eu/growth/content/supporting-social-responsibility-economy-through-public-procurement-0_en; UNEP. *Fiscal Policies and the SDGs*, 2016, http://drustage.unep.org/greenconomy/sites/unep.org.greenconomy/files/publications/sdgs_and_fiscal_policies_-_final_briefing_note.pdf (consultado 9.3.2019).

⁵⁹ Esta última propuesta, por ejemplo, puede fomentar la participación en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil en aras de conseguir no solo superar un modelo lineal, como el actual, basado en producir, usar y tirar con la consiguiente escasez de recursos y la creciente generación de residuos, sino también concretar la alternativa de reducir, reusar y reciclar en la línea que proponen diversos ODS (4, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 17) y como medio para favorecer un consumo responsable. Vid. GOBIERNO DE ESPAÑA, *España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular*, Borrador para la información pública 2018, https://www.miteco.gob.es/images/es/180206economiacircular_tcm30-440922.pdf (consultado 9.3.2019).

do tan bajo que es imprescindible seguir avanzando en su progreso para la sostenibilidad⁶⁰.

Como acertadamente recuerda Byiers⁶¹ el reto de la Agenda para promover la inversión privada es el mismo que existía con la ayuda tradicional, es decir, cómo identificar y medir el impacto. Para que el sector privado apoye la consecución de los ODS, es necesaria una estructura de incentivos adecuada para que las empresas inviertan donde más se necesita y, al mismo tiempo, sistemas para mejorar el seguimiento del comportamiento de las empresas, reciban o no financiación pública.

Desde la Unión Europea⁶² se contemplan tres escenarios posibles para avanzar en este proceso no prescriptivo ni restrictivo, tal como ya se ha señalado que mantiene la Agenda, si no que estimule el debate y la reflexión. El primero de los escenarios, consistiría en una estrategia general de la UE en materia de ODS para orientar su actuación y la de los Estados. Así se evaluaría periódicamente y se supervisarían los progresos, el carácter transversal y la interrelación entre los ODS, en particular en la gobernanza interna de la Comisión Europea. El segundo escenario es el que plantea una integración continua de los ODS en todas las políticas de la UE que partan de la Comisión. De esta manera, cada uno de Estados conserva la responsabilidad de la presentación de informes sobre la aplicación de los ODS, con una información complementaria de la Comisión Europea sobre los progresos de los ODS a nivel internacional para el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. El tercero de los escenarios se limitaría a poner un mayor énfasis en la acción exterior, intentando consolidar la ambición actual de sostenibilidad a nivel de la UE.

⁶⁰ La economía circular supone un 9,1% de la economía global, de tal manera que si no se revierte dicha tendencia las consecuencias pueden ser muy graves “cerrar la brecha de la circularidad puede servir para prevenir una degradación ambiental y una desigualdad social mayores y aceleradas”. CIRCLE ECONOMY, *The Circularity Gap An analysis of the circular state of the global economy*, January 2018, p. 6, https://docs.wixstatic.com/ugd/ad6e59_733a71635ad946bc9902dbdc52217018.pdf (consultado 9.3.2019).

⁶¹ B. BYIERS, “El rol del sector privado en la Agenda 2030”, en A. AYUSO POZO y J. A. ALONSO (coords.), *Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la Ciudadanía. El compromiso de Europa con la Agenda 2030*, cit., pp. 49-64, p. 58; y J. A. VAN ZANTEN and R. VAN TULDER, “Multinational enterprises and the Sustainable Development Goals: An institutional approach to corporate engagement”, *Journal of International Business Policy*, núm. 1, 2018, pp. 208-233.

⁶² COM (2019) 22, pp. 48-52.

Igualmente, las universidades, desde su función de generación y difusión del conocimiento y su situación dentro de la sociedad, están llamadas a desempeñar un papel fundamental en los ODS. El compromiso con los objetivos puede también beneficiar en gran medida a las universidades, ya que permitiría demostrar su capacidad de impacto, atraería el interés de formación relacionada con los ODS, crearía nuevas alianzas, permitiría acceder a nuevas fuentes de financiación y posicionaría a la universidad como institución comprometida. La relación entre los ODS concebidos desde el EBDH y las Universidades es bidireccional, puesto que ambos pueden retroalimentarse. En ese sentido, las Universidades pueden acudir a los ODS para demostrar su impacto, atraer la demanda de educación relacionada con los objetivos, construir alianzas con nuevos socios, acceder a nuevas fuentes de financiación y adoptar una definición integral y aceptada a nivel mundial de una universidad responsable y globalmente comprometida. A la inversa, los ODS necesitan a las Universidades para propiciar el conocimiento y las soluciones para su implementación; crear agentes que lleven a la práctica los ODS; incorporar los principios de los objetivos a través de la gobernanza, la gestión y la cultura; y propiciar el liderazgo intersectorial en dicha implementación⁶³.

Siendo la creación y el fortalecimiento de alianzas una de las bases de la Agenda 2030 no puede obviarse la red global universitaria, con su capacidad de incidencia y transferencia también para encontrar las soluciones técnicas que los ODS exigen en su aplicación práctica⁶⁴. Como propone Cortés⁶⁵ las Universidades deben trabajar por propiciar espacios transdisciplinarios y transectoriales que favorezcan la interrelación entre varios actores, es decir, científicos, académicos, responsables políticos, del sector privado y de la sociedad civil, y al mismo tiempo promover la inclusión e igualdad a nivel local, municipal, y nacional, creando un cuerpo académico dotado de cono-

⁶³ SDSN Australia/Pacific, *Getting started with the SDGs in universities: A guide for universities, higher education institutions, and the academic sector*, Australia, New Zealand and Pacific Edition, Sustainable Development Solutions Network- Australia/Pacific, Melbourne, 2017, p. 8. La versión en español "Cómo empezar con los ODS en las Universidades", Red Española para el Desarrollo Sostenible, esta disponible en: <http://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2017/02/Guia-ODS-Universidades-1800301-WEB.pdf> (consultado 9.3.2019).

⁶⁴ J. D. SACHS, "Achieving the sustainable development goals", *Journal of International Business Ethics*, vol. 8, núm. 2, 2015, pp. 53-62, p. 61.

⁶⁵ M. CORTÉS PUCH, "Los ODS y el Acuerdo de París: Herramientas para coordinar globalmente el desarrollo sostenible", *Tiempo de Paz*, núm. 120, 2016, pp. 32-43.

cimientos, habilidades y motivación para entender y abordar los ODS más allá del ámbito universitario.

Las Universidades pueden actuar como motores de los ODS dentro del EBDH desde diferentes ámbitos, entre ellos especialmente cuatro⁶⁶: 1. educación y aprendizaje: las universidades pueden favorecer la inclusión y la igualdad que propugna los ODS a nivel local, municipal, y nacional, y además crear un cuerpo académico dotado de conocimientos, habilidades y motivación para entender y abordar los ODS más allá del ámbito universitario; 2. investigación: junto a la mencionada transdisciplinariedad, desde el ámbito universitario se puede fomentar y promover activamente los ODS dentro del EBDH como un tema de investigación central, impulsando la innovación y el trabajo multidisciplinar; 3. gobernanza, cultura y actividades de la universidad: entre otras cuestiones las universidades han de alinear tanto sus estructuras de gobierno como sus políticas operativas con los ODS, desde esa perspectiva será posible identificar y abordar las brechas existentes; y 4. liderazgo social: como se señala en la Agenda 2030, en el esfuerzo colaborativo de todos los actores de la sociedad desde la creación de alianzas, las universidades pueden identificar indicadores, guiar la implementación de soluciones, medir progreso y atender a áreas ignoradas. Desde su posición única, las universidades tienen que tomar protagonismo, guiar el proceso mediante el ejemplo en las cuatro categorías mencionadas y movilizar recursos específicamente para la consecución de los ODS desde el EBDH⁶⁷.

En el caso español, el ya citado Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, recoge el acuerdo de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE)⁶⁸ al respecto y destaca el papel fundamental de la universidad. Así, desde el principio, de integralidad invita a las universidades a redefinir su misión, su marco institucional, sus políticas y sus acciones para incorporar el desarrollo sostenible en el núcleo de sus decisio-

⁶⁶ SDSN Australia/Pacific, 2017, *Getting started with the SDGs in universities: A guide for universities, higher education institutions, and the academic sector*, cit., pp. 10-29.

⁶⁷ D. STRÜBER, "La Declaración Universal de Derechos Humanos y los ODS", en VV. AA., *Actas del II Congreso Internacional sobre Derechos Humanos "Los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible"*, Fundación Mainel, Valencia, 2018, p. 20, <https://congresoddhh.mainel.org/actas2018/> (consultado 10.3.2019).

⁶⁸ CRUE. Universidades Españolas, "Crue acuerda su contribución al Plan de Acción para la Agenda 2030 de la ONU", CRUE, 29 de mayo de 2018, <http://www.crue.org/Comunicacion/Noticias/Las%20universidades%20acuerdan%20su%20contribuci%20al%20Plan%20de%20Acci%20n%20de%20la%20Agenda%202030.aspx> (consultado 12.3.2019).

nes y su actividad, avanzando hacia una coherencia de políticas internas y externas⁶⁹.

Por lo que se refiere a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo en ellas tanto a las ONGs como a cualesquiera otras, constituyen otro agente fundamental para la implementación de la Agenda 2030 en la medida en que pueden llevar a cabo proyectos y acciones orientados a fortalecer las capacidades de las personas y monitorear el cumplimiento e implementación de los ODS, especialmente a nivel nacional y local. En concreto, por lo que se refiere a las ONGs que realizan su actividad en el ámbito del desarrollo, pueden contribuir notablemente a los ODS desde el EBDH siempre que tomen en cuenta las implicaciones que ello conlleva en relación a los aspectos estratégicos (la visión, misión, líneas de trabajo, líneas estratégicas de la organización, etc.); las relaciones con socios, aliados, administraciones, y la participación en redes; la organización y gestión interna; y los procedimientos de planificación y gestión de programas, proyectos y acciones, que han de alinearse en la dirección que dicho enfoque, como se ha señalado, supone⁷⁰.

6. REFLEXIONES FINALES

En un momento como el actual en el que ya no es posible negar el impulso del derecho internacional de los derechos humanos y su impacto desde

⁶⁹ En esa línea, el Plan señala la formación, la investigación, la transferencia, la extensión y la gestión universitaria como imprescindibles para abordar los retos de la Agenda 2030, y concreta las contribuciones de las universidades españolas entre ellas: la incorporación de manera transversal de los principios, valores y objetivos del desarrollo sostenible a la misión, las políticas y las actividades de las universidades y de CRUE Universidades Españolas; el compromiso con la inclusión de competencias relacionadas con un desarrollo sostenible e inclusivo; la generación y la transferencia de un conocimiento comprometido con dicho desarrollo; la capitalización de los espacios singulares que ofrecen las comunidades universitarias para la puesta en marcha de proyectos innovadores para abordar los retos de la Agenda 2030 a escala controlada; el fortalecimiento del vínculo de la universidad con otros agentes de la sociedad; la articulación de un debate público y abierto en torno al desarrollo sostenible, la Agenda 2030 y su propia gobernanza; y el compromiso de las universidades, a presentar informes sobre sus impactos en docencia, investigación y transferencia, alineándolos con los ODS. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, cit., p. 32.

⁷⁰ S. BELDA, A. BONI y J. PERIS, "Conceptos e implicaciones de la incorporación del Enfoque Basado en Derechos en organizaciones de desarrollo", *Cuadernos de Investigación en Procesos de Desarrollo*, núm. 7, noviembre 2011.

una dimensión transversal, es importante evitar lo que Habermas⁷¹ denomina una “deflación suave de los derechos humanos”. Sin duda la implementación de la Agenda 2030 y, en concreto, la interconexión entre los ODS y la garantía del ejercicio y disfrute de diferentes derechos por un número cada vez mayor de personas, puede contribuir a ello. Así se puede soslayar un minimalismo que intente separar los derechos humanos de su impulso moral esencial que no es otro que la protección de la igual dignidad humana de cada uno. Es necesario evitar la perspectiva que reduce la temática de los derechos humanos a cuestiones estrictamente de la política internacional. Para ello, hay que insistir, finalmente, en dos cuestiones: la Agenda es un marco dinámico que requiere en su implementación un discurso pluralista-participativo desde el EBDH y la universalidad que afecta tanto a los derechos como a las obligaciones.

En la implementación de la Agenda 2030 siguen existiendo muchos retos pendientes. En ese sentido, por ejemplo, hay que prestar atención a las discrepancias que pueden darse entre la visión y la estrategia, la implementación y los objetivos. Mientras que las primeras son, en general, transformadoras, la implementación y los objetivos y las metas pueden correr el riesgo de servir a intereses que nada tienen que ver con las finalidades que persiguen los ODS y su EBDH. El discurso pluralista-participativo, de carácter dinámico y constructivo, que estuvo presente en el proceso en el que se recogieron las propuestas sobre políticas de los representantes de la sociedad civil y organizaciones internacionales, puede acabar diluyéndose y quedando en un lugar secundario. Así, en la batalla política para la formulación de los ODS, activistas de la sociedad civil, expertos técnicos y académicos, entre otros, abogaron por mantener nuevos enfoques para el desarrollo que permitieran mejorar las debilidades detectadas en los ODM, mientras que los países desarrollados y las corporaciones poderosas parecían querer evitar cualquier redistribución de poder y recursos. Por eso, es fundamental que en la implementación de la Agenda, en cada objetivo, meta e indicador, se aproveche el poder transformador del conocimiento, expresado en ese discurso pluralista-participativo.

Este y otros desafíos evidencian que la Agenda 2030 más que como un marco definido y acabado, tiene que verse como el resultado de la economía política internacional del desarrollo en un contexto de creciente transna-

⁷¹ J. HABERMAS, “La idea de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 44, 2010, p. 120.

cionalización del poder estructural. Es innegable el amplio consenso que la Agenda supone en el avance, a través de los ODS concebidos desde el EBDH, hacia un mundo más justo, equitativo y sostenible. Sin embargo, tal como ocurrió con los ODM, que como se ha señalado no consiguieron superar la dimensión teórica, hay que evitar que se trate de un consenso paralizante ante la realidad en la que se debe implementar y la constante transformación y desplazamiento del poder. Por eso, el papel de toda sociedad y su capacidad para ser parte activa en la transformación del poder estructural será fundamental para el futuro de la agenda, para que la interpretación y la construcción de la Agenda 2030 sean dinámicas adecuándose a las transformaciones y a las especificidades.

El interpelar al conjunto de los actores en la concreción de los ODS supone también reforzar esa universalidad que la Agenda conlleva, a la que ya se ha hecho referencia, en su doble dimensión de derecho y obligación. Así, exige insistir en que el EBDH remite al estándar mínimo internacional de derechos humanos, es decir, a la protección de los derechos humanos. Además, requiere establecer responsabilidades compartidas para todos, desde una perspectiva mundial, universal también en cuanto a las obligaciones como ya se había intentado sin conseguirlo con los ODM que tenga en cuenta las interdependencias entre el desarrollo sostenible y otras variables como, por ejemplo, la mencionada responsabilidad social corporativa.

Desde el punto de vista de las obligaciones, es fundamental la aludida rendición de cuentas que evidencia los resultados obtenidos, las carencias para seguir avanzando en la línea que señalan los indicadores y el impacto que tienen las acciones que se están realizando. Con ello se puede hacer frente, también, a lo que se han considerado decepciones de la Agenda 2030: por una parte, que se hable de instituciones eficaces y de gobiernos responsables, pero no se haga referencia expresamente al ejercicio de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales como medio para perseguir el desarrollo. Y, por otro lado, que se considere que el sistema de responsabilidades es difuso.

En esa perspectiva dual el EBDH coloca a los derechos humanos como principio, norma y fin de cualquier actuación destinada a la promoción estable, universal y duradera de las capacidades humanas. Como principio, ya se señaló que tales derechos están recogidos en los estándares internacionales que se configuran como referentes normativos, tomando en cuenta las interpretaciones de las Observaciones y Recomendaciones generales

de Naciones Unidas y los indicadores que esta organización desarrolla para evaluar su integración en las estructuras básicas de los Estados, el proceso de aplicación y desarrollo y el resultado de consecución de los derechos. En su dimensión de norma, los derechos humanos sirven de guía y fijan los límites para la acción política y reivindicativa. En cuanto a fin, tales derechos orientan la acción, pero también permiten evaluar si los resultados que se han obtenido coinciden o no con lo establecido en los estándares internacionales y, por tanto, si las acciones han resultado eficaces. El EBDH, además, pone en evidencia la inacción del titular obligado, generalmente los Estados, pero también de otros. La identificación de campos de acción permite programar acciones conjuntas de colaboración y llegar entre titulares obligados y titulares responsables donde por separado no se cubriría esa brecha de capacidad.

No puede obviarse que el fundamento moral de los derechos humanos que se plasma en el EBDH es aplicable a los ODS, es más, estos no pueden concebirse sin esa perspectiva, ya que supone que cada persona sea respetada en su dignidad humana. Esa dignidad está presente en la Agenda 2030, en la consecución de los ODS y sus metas, que proporcionan una agenda más participativa con importantes desafíos para su implementación y que necesitan de la implicación de los actores públicos y privados para para fortalecer ese nuevo *ethos* de nuestro tiempo que constituyen los derechos humanos⁷².

ÁNGELES SOLANES CORELLA
Filosofía del Derecho
Facultad de Derecho
Universitat de València
Avda. dels Tarongers, s/n. Edificio Occidental
46071 Valencia

⁷² A. CANÇADO TRINDADE, *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2010, p. 622.