

Accepted Manuscript

*La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible:
reflexiones en torno a su naturaleza jurídica
y aplicación en el derecho internacional por
parte de los Estados y las empresas*



Laura García-Martín

To appear in: Iberoamerican Journal of Development Studies

Please cite this article as: García-Martín, L. (2021). La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresa. Iberoamerican Journal of Development Studies, forthcoming. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.689

This is a PDF file of an unedited manuscript that has been accepted for publication. As a service to our readers we are providing this early version of the manuscript. The manuscript will undergo typesetting, and review of the resulting proof before it is published in its final form. Please note that during the production process errors may be discovered which could affect the content, and all legal disclaimers that apply to the journal pertain.

La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas

Agenda 2030 and sustainable development: some reflections on its legal nature and implementation on international law for States and business

Laura GARCÍA-MARTÍN
lgarcia17@us.es
Universidad de Sevilla
(España)

ResumenAbstract

1. Introducción

2. Naturaleza jurídica de la Agenda 2030 y los ODS

3. Obligaciones y responsabilidad para los Estados y las empresas con respecto al cumplimiento de los ODS

4. Consideraciones finales

5. Referencias bibliográficas

Recepción/received: 31.5.2021 Aceptación/accepted: 15.7.2021

Resumen

La Agenda 2030 fue aprobada por la Asamblea General en 2015. Sin embargo, sus resoluciones no son jurídicamente vinculantes, por lo que resulta confuso qué tipo de obligaciones establece y la posible responsabilidad internacional que se derivaría de su incumplimiento. Siendo un instrumento de derecho indicativo o *soft law*, su aplicación depende, en mayor medida, de la aceptación de los Estados, lo que resulta una ventaja política que no debe subestimarse. Asimismo, este tipo de normas a menudo impulsan el desarrollo del derecho internacional, contribuyendo a sentar las bases para la codificación e incluso facilitando la creación de derecho internacional consuetudinario. Con este artículo, se pretende analizar la naturaleza jurídica de la Agenda desde un punto de vista normativo internacional y examinar, asimismo, cómo puede articularse su contenido conforme al derecho internacional para los Estados y para las empresas como actores no estatales, cuyo papel es clave en la consecución de los ODS.

Palabras claves: Agenda 2030, desarrollo sostenible, ODS, responsabilidad internacional, Principios Rectores.

Abstract

The 2030 Agenda was approved by the General Assembly in 2015. However, its resolutions are not legally binding, so it is unclear what kind of obligations it establishes and the possible international liability that would arise from non-compliance. Being an instrument of soft law or soft law, its application depends to a greater extent on the acceptance of the states, which is a political advantage that should not be underestimated. Also, soft law rules often drive the development of international law, helping to lay the foundation for codification and even facilitating the creation of customary international law. This article aims to analyze the legal nature of the Agenda from an international normative point of view and also examine how its content can be articulated in accordance with International Law for states and for companies as non-state actors whose role is key in achieving the SDGs.

Keywords: Agenda 2030, Sustainable Development, SDGs, international responsibility, UN Guiding Principles.

Introducción

El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta, mediante la Resolución 70/1, la Declaración «Transformar nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», también conocida como la Agenda 2030. Dicho instrumento, que reemplaza a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y entre cuyas aspiraciones figura alcanzar la paz universal y erradicar la pobreza, fija 17 objetivos y 169 metas que los Estados firmantes se comprometen a alcanzar entre 2016 y 2030.¹ Asumiendo en estos propósitos la necesidad de diferenciar en la adopción de responsabilidades compartidas y comunes, la Agenda pretende una aplicación universal, hundiendo sus raíces en el derecho internacional de los derechos humanos (Márquez Carrasco 2020, AGNU 2015).²

Sin embargo, las resoluciones de la Asamblea General no son, *per se*, jurídicamente vinculantes, sino que constituyen lo que se conoce como «derecho internacional indicativo» o *soft law*. Esta diferenciación no es una cuestión baladí, ya que nos lleva a plantearnos qué obligaciones jurídicas emanan de la Agenda y qué posibilidades existen de que, de su incumplimiento, se derive responsabilidad internacional.

Ciertamente, este tipo de normas a menudo contribuyen a impulsar el desarrollo y la progresiva codificación del derecho internacional, llegando incluso a generar un nuevo derecho internacional consuetudinario (Kaltenborn 2015). Se trata de un mecanismo normativo más flexible, ya que no requiere la aprobación parlamentaria nacional ni los largos años de aplicación en los que se basa el derecho consuetudinario, por lo que el *soft law* puede dar una más pronta respuesta a los desafíos que se plantean en la actualidad internacional. Asimismo, la aplicación de este tipo de normas depende de la aceptación generalizada en lugar de la ejecución judicial, lo que supone una ventaja política que no debe subestimarse. La presión del resto de los Estados y los mecanismos de seguimiento

¹ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de noviembre de 2015, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S.

² *Ib.*, párrs. 10 y 18.

que dotan de transparencia tales iniciativas suelen funcionar como motivadores para el cumplimiento de las normas de derecho indicativo. Por otro lado, estos instrumentos permiten acordar contenidos que van más allá de un consenso mínimo, lo que sin duda favoreció precisamente que pudiese adoptarse la resolución sobre la Agenda 2030. Teniendo en cuenta la complejidad de las relaciones internacionales, hubiese sido poco probable que todos los Estados pudieran concluir un acuerdo jurídicamente vinculante con un contenido similar de largo alcance.

Con todo ello, y a pesar de que la Agenda 2030 no es en sí misma un tratado internacional jurídicamente vinculante, no debemos obviar que contiene numerosas referencias al derecho internacional y refuerza, en gran medida, sus principios existentes, lo que supone un impulso para que los Estados cumplan con las normas previamente establecidas en esta materia. Particularmente importantes son las referencias constantes al ámbito de los derechos humanos, estableciendo la Agenda que

La nueva Agenda se rige por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Se basa en otros instrumentos como la Declaración sobre el derecho al desarrollo (AGNU 2015).

Por tanto, la implementación de la Agenda lleva consigo el respeto de los derechos humanos, a la vez que el cumplimiento de los objetivos que la integran contribuye, sustancialmente, a su efectiva protección (Márquez Carrasco 2020). Además, la Agenda hace un llamamiento al sector privado como aliado estratégico para lograr los objetivos y metas propuestos, de modo que podemos afirmar que, con este instrumento, la relación entre los derechos y las empresas se convierte en un elemento clave para la consecución del desarrollo sostenible (García Martín 2021). Varias acciones e iniciativas se han puesto en marcha para promover la participación activa del sector empresarial en la consecución de los ODS, como la creación del Grupo Asesor del Sector Privado del Fondo ODS y el SDGF Framework of Engagement por parte del Fondo de Naciones Unidas para el

Desarrollo Sostenible (SDGF).³ Junto con el Pacto Mundial,⁴ este Grupo Asesor está llevando a cabo acciones para apoyar estratégicamente al sector empresarial en los planes de implementación de los ODS con los Estados (Verdiales López 2020).

Con este artículo, se pretende analizar la naturaleza jurídica de la Agenda desde un punto de vista normativo internacional y examinar, asimismo, cómo se articulan los mecanismos de control y seguimiento con respecto a su contenido conforme al derecho internacional, tanto para los propios Estados como para las empresas como actores no estatales cuyo papel es clave en la consecución de los ODS. Para ello explorará, en primer lugar, las características normativas del documento «Transformar nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», poniendo de manifiesto la interrelación que existe entre este instrumento y otras fuentes del derecho internacional público como los tratados y la costumbre internacional (epígrafe 2). Posteriormente, en este artículo se examinará qué mecanismos pueden articularse para el seguimiento de la implementación y cumplimiento con los postulados de la Agenda 2030 y los ODS, así como la responsabilidad, en su caso, tanto de los Estados como del sector empresarial y cómo se articulan (epígrafe 3). Finalmente, en este estudio se ofrecerán unas reflexiones finales sobre las cuestiones anteriormente descritas (epígrafe 4).

2

Naturaleza jurídica de la Agenda 2030 y los ODS

El documento de la Agenda 2030 fue adoptado formalmente en la cumbre de jefes de Estado de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015 fundamentándose, principalmente, en consultas globales a partes interesadas, recomendaciones del Grupo de Trabajo Abierto Intergubernamental de la

³ El Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ha cerrado sus operaciones en la actualidad, por lo que la mayoría de las acciones iniciadas por este Fondo están siendo administradas desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁴ El Pacto Mundial de Naciones Unidas (o Global Compact, en inglés) tiene como propósito promover un movimiento internacional de empresas que sean social y ambientalmente responsables, para que operen bajo los 10 principios universales sobre los derechos humanos, las normas laborales y medioambientales y para que promuevan, bajo mandato de Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el sector privado. Más información en su página web: <https://www.pactomundial.org/pacto-mundial-de-las-naciones-unidas/>.

ONU sobre los ODS y negociaciones con los Estados durante la Asamblea General de la ONU. Su contenido comprende un preámbulo junto con una declaración política, seguido por 17 objetivos y 169 metas y disposiciones sobre su implementación, seguimiento y revisión.

La Agenda 2030 no se configura como un tratado internacional; no cabe duda de ello atendiendo a su forma de aprobación y a la propia Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Sin embargo, sí que guarda una importante relación con el derecho de los tratados internacionales; por ejemplo, reafirmando el compromiso de los Estados con el derecho internacional en áreas concretas como la conservación y uso sostenible de los océanos y sus recursos (meta 14c) o los derechos laborales como la libertad de asociación y la negociación colectiva (indicador 8.8.2) (IAEG-ODS 2016). Por otro lado, en algunas metas e indicadores de la Agenda 2030, se establecen conexiones con normas específicas como, por ejemplo, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático (IAEG-ODS 2016). Por ello, la Agenda 2030 puede abordarse como «un subconjunto de los compromisos intergubernamentales existentes» (Kim 2016).

Asimismo, la Agenda 2030 estipula que los ODS fueron creados y deben ser implementados «de una manera que sea consistente con los derechos y obligaciones de los Estados bajo el derecho internacional» (AGNU 2015), lo que nos conduce a la idea de que el papel de la Agenda con respecto al derecho internacional estaría, en gran medida, conformado por su implementación por parte de los Estados y las organizaciones internacionales. Debido a su naturaleza de *soft law* y a la amplitud del vínculo que guarda con el derecho internacional, permite que los Estados y organizaciones internacionales utilicen la Agenda como un foro para el fortalecimiento y la implementación de los tratados internacionales (Rabinovych 2020).

La metodología utilizada por la Asamblea General para la aprobación de la Agenda pone de manifiesto que esta se enmarca en la propia evolución del derecho internacional (Fernández Liesa 2016). No constituyen, por tanto, la Agenda ni los ODS un mero acuerdo político fruto de un consenso más o menos generalizado, sino que suponen una verdadera evolución normativa de la comunidad internacional. La Agenda 2030 crea un espacio normativo fundamentado en obligaciones preexistentes y sobre las que avanza en la consolidación de nuevos objetivos que, en gran medida, suponen un perfeccionamiento de metas inicialmente previstas (Sainz-Borgo 2020), de tal forma que las obligaciones originales se consolidan y, al mismo tiempo, favorecen que las nuevas

propuestas progresen con el apoyo de los Estados y la aceptación paulatina de recomendaciones y normas de *soft law*.

No obstante, las peculiaridades y ambiciones de la Agenda permiten calificarla como una criatura legal sui generis (Rabinovych 2020). En primer lugar porque, a pesar de su diferenciación o separación del sistema jurídico internacional (Biermann *et al.* 2017), se pueden identificar claramente puntos comunes y transversales entre ambos, además de que son múltiples las fuentes de derecho internacional que informan a la Agenda como, por ejemplo, la propia Carta de Naciones Unidas o la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asimismo, un importante número de sus objetivos e indicadores se relacionan con las obligaciones específicas de los Estados en virtud de tratados internacionales (Kim 2016).

Por otro lado, el enfoque temático de la Agenda comparte aspectos esenciales del derecho internacional público, como son el derecho laboral internacional o el derecho internacional de los derechos humanos, además del derecho medioambiental internacional, por lo que, a pesar de que su naturaleza jurídica sea en principio no vinculante, podemos afirmar que la Agenda guarda una conexión tan estrecha y polifacética con el derecho internacional que consagra, en gran medida, normas preexistentes y podría facilitar que las nuevas propuestas puedan llegar a considerarse como derecho consuetudinario por su gran aceptación y práctica generalizada. Como señala Díaz-Galán, aunque en perspectiva formal la Resolución 70/1 por la que se aprueba la Agenda 2030 es un acto de una organización internacional que carece de fuerza vinculante, su contenido, o parte de él, podría adquirirlo mediante la cristalización en normas de carácter consuetudinario o a través de la incorporación en tratados internacionales (Díaz-Galán 2021).

En este sentido, dos características del derecho consuetudinario internacional son de particular relevancia para nuestro trabajo: su ámbito de aplicación y la *opinio iuris*. En primer lugar, a diferencia del derecho de los tratados donde solo se obligan las partes que forman parte de él, el derecho consuetudinario internacional tiene vocación de universalidad, por lo que, salvo que se den objetores persistentes, se aplica a todos los sujetos del derecho internacional (Bodansky 1995). Esta filosofía del universalismo está precisamente en el eje central de la propia Agenda. En segundo lugar, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha reconocido que las resoluciones de la Asamblea General pueden servir como prueba de la existencia de una norma consuetudinaria como fuente de *opinio iuris*, siempre que el efecto del consentimiento al texto de tales resoluciones

«pueden entenderse como una aceptación de la validez de la regla o conjunto de reglas declaradas por la resolución o por sí mismas» (North Sea Continental Shelf Cases 1969, pp. 97-98). Por lo tanto, a pesar de la divergencia existente entre las prácticas estatales cubiertas por la Agenda, los principios generales que se estipulan en ella y su progresiva implementación por parte de los Estados pueden contribuir a considerar su naturaleza universal, integral y consensual como una base para el desarrollo de estos como derecho consuetudinario.

En segundo lugar, el nuevo Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible (HLPF, por sus siglas en inglés), mecanismo institucional clave para la consecución de los ODS, tiene un «mandato enormemente expansivo», que abarca el establecimiento de la Agenda en el campo del desarrollo sostenible, la promoción de la integración de políticas y la coherencia con respecto a la implementación de los ODS y su supervisión (Abbott y Bernstein 2015). Sin embargo, debido a la limitación de los recursos de HPLF y su naturaleza no permanente, se caracteriza por un entorno institucional débil, lo que hace que dependa predominantemente de la estrategia de gobernanza, actuando a través de las organizaciones intermediarias a nivel descentralizado (Abbott y Bernstein 2015). Aunque este modelo de gobernanza «suave» cobre progresivamente relevancia en el ámbito de las relaciones internacionales, son muchas las voces que abogan por el fortalecimiento de las relaciones institucionalizadas a nivel global para abordar el desarrollo sostenible como una prioridad de la comunidad internacional, movilizar los recursos necesarios para ello y asegurar el equilibrio entre las aspiraciones globales y nacionales (Rabinovych 2020; Pattberg y Widerberg 2016, p. 51).

En este sentido, la Agenda 2030 combina el «respeto [por] el espacio político y el liderazgo de cada país para establecer e implementar políticas para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible» y el enfoque en los «medios de implementación», tales como las finanzas, la tecnología o la creación de capacidad y comercio (AGNU 2015). Asimismo, en el Objetivo 17 («Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible»), se hace hincapié en cuestiones sistémicas, como la introducción de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, el apoyo a la creación de capacidad para los países en desarrollo y el apoyo a las asociaciones de múltiples partes interesadas (AGNU 2015).

Con todo ello, podemos reafirmarnos en la idea de que la Agenda 2030 se configura como un instrumento sui generis en el ámbito de la normatividad internacional, combinando características aparentemente contradictorias, como la diferenciación del

derecho internacional y, al mismo tiempo, compartiendo vínculos con él que, sin embargo, confluyen en su contenido, dotándola de valor jurídico a pesar de su naturaleza no vinculante. Esta última característica va en consonancia con la tendencia al uso progresivo del derecho internacional indicativo o *soft law*, favorecido por la heterogeneidad de los actores internacionales, incluida la proliferación de actores no estatales, y las diferencias en sus intereses (Schaffer y Pollack 2010, pp. 707-708).

En definitiva, aunque la Agenda 2030 pertenezca a la categoría de documentos de *soft law*, la configuración de este instrumento está estrechamente relacionada tanto con los tratados internacionales como con el derecho consuetudinario, que se moldean y retroalimentan continuamente por las dinámicas y patrones de su implementación (Rabinovych 2020).

3

Obligaciones y responsabilidad para los Estados y las empresas con respecto al cumplimiento de los ODS

Cuando hablamos de «responsabilidad internacional», hacemos referencia al deber u obligación que tienen los Estados, principalmente, aunque también analizaremos otros actores como son las empresas multinacionales, en función del papel que ostentan en el sistema internacional. En el marco político-institucional de la gobernanza del desarrollo sostenible, las obligaciones se cumplen principalmente a través de la acción colectiva de las instituciones, las cuales tienen mayor capacidad para abordar los desafíos globales a los que se enfrenta la comunidad internacional (Erskine 2003, Young 2016).

La fuente principal de las obligaciones que emanan de la Agenda es el acuerdo político alcanzado por los Estados en la Asamblea General de la ONU. Las referencias que se hacen en múltiples ocasiones a lo largo del documento a «nosotros», entendiéndolo por ello a los jefes de Estado y de Gobierno, implica un reconocimiento explícito de sus obligaciones político-institucionales para hacer realidad los compromisos adquiridos en la consecución del desarrollo sostenible. Muchas de las obligaciones que se derivan de la Agenda se basan en nociones morales, como la obligación de «no dejar atrás» (Preámbulo, párr. 4) y el compromiso de fomentar «una ética de ciudadanía global y responsabilidad compartida» (párr. 36), así como el eje central de la «solidaridad» en el que se fundamenta la Agenda (Bexell y Jönsson 2017).

Dejando a un lado estas consideraciones políticas y morales, el «principio de capacidad» resulta un elemento clave en cuanto a la responsabilidad. En consecuencia, a las diferentes categorías de Estados se les asignan diferentes responsabilidades en función de sus capacidades, de manera que «todos los países toman medidas, con los países desarrollados a la cabeza, teniendo en cuenta el desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo» (AGNU 2015, párr. 28). Esto también incluye la obligación para los Estados más desarrollados y ricos de aumentar la capacidad de los países en desarrollo para alcanzar los objetivos. Resulta, por tanto, obvio que aumentar la «capacidad de respuesta» es una ambición central de la Agenda 2030 (Fukuda-Parr y McNeill 2015).

De este modo, distribuir obligaciones sobre la base de capacidades es un principio más claro que el que implica la idea general de la «solidaridad» o el «acuerdo político», entendiendo esas capacidades en términos materiales, institucionales y de conocimiento. La inclusión de este principio de capacidad de los Estados responde a las demandas de los países en vías de desarrollo y la percepción de sus limitaciones para alcanzar los ODS (Pogge y Sengupta 2015).

Una de las principales dificultades para establecer los vínculos de responsabilidad con respecto de la Agenda 2030 reside en el enfoque ambicioso y amplio que tiene esta, donde se crean obligaciones aparentemente ilimitadas para los Gobiernos. Así, la propia Agenda utiliza un lenguaje en el que se pone de manifiesto la ambición de sus propósitos con expresiones tales como «haremos todo lo posible para satisfacer las necesidades de todas las comunidades» o «nos esforzaremos por hacerlo...». No sorprende, en cualquier caso, este lenguaje impreciso si tenemos en cuenta que los objetivos proclamados en la Agenda tienen un importante componente político y moral. En el documento de la Agenda, se enfatiza el compromiso con la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad a través de un marco único con metas universales aplicables a todos los países. Según el tenor literal del documento: «Esta Agenda es un plan de acción para las personas, el planeta y la prosperidad. También busca fortalecer la paz universal en una mayor libertad [...]. Todos los países y todas las partes interesadas, actuando en asociación colaborativa, implementarán este plan» (AGNU 2015, Preámbulo).

Sin embargo, en los ODS también se plantean obligaciones con respecto a cuestiones internas de los países más ricos y desarrollados, como la reducción de la desigualdad y la promoción del consumo sostenible, por lo que la asignación clara de obligaciones a nivel nacional supone una condición previa para el logro de los objetivos. De hecho, la dicotomía entre las obligaciones internacionales y el respeto de las

circunstancias nacionales proporciona una amplia libertad de interpretación cuando los ODS deben adaptarse a las circunstancias de cada Estado. La noción de soberanía estatal sigue siendo un eje central de la Agenda y, aunque esto pudiera fortalecer la integración nacional de los ODS a nivel doméstico, también debilita el mandato internacional para presionar a los Estados reacios a cumplirlos (Bexell y Jönsson 2017), así como la posibilidad de exigirles responsabilidad internacional por no hacerlo. Dado que las obligaciones que establece la Agenda son de carácter amplio, se antoja complicado establecer la exigencia de responsabilidad internacional por hechos ilícitos derivada de su incumplimiento, en relación con aquellas que no hayan sido consagradas previamente en otras fuentes de derecho internacional formal, como los tratados o el derecho consuetudinario.

Por otro lado, es importante examinar si en la Agenda se establecen mecanismos de control y seguimiento, ya que de poco sirve atribuir obligaciones sin un sistema de rendición de cuentas derivado de la responsabilidad por incumplimiento. A nivel nacional, el texto de la Agenda establece un mecanismo de examen voluntario dirigido por y a los Estados que, a su vez, servirá de base para las iniciativas regionales y mundiales (AGNU 2015, párrs. 72-91, Objetivo 17), esperando así que estos mecanismos de seguimiento y revisión promuevan la rendición de cuentas a los ciudadanos y apoyen una cooperación internacional eficaz.

A nivel internacional, la rendición de cuentas entre países por pares se organiza a través del nuevo Foro Político de Alto Nivel de la ONU, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social. Su primera ronda de revisiones nacionales voluntarias de los ODS tuvo lugar en julio de 2016, donde 22 países informaron sobre su progreso, resultando en una Declaración Ministerial en la que se elogiaba a los países que habían informado sobre sus primeros esfuerzos para trabajar hacia la consecución de los ODS.

No obstante, este sistema de revisión por pares basado en el voluntarismo no conduce a una rendición de cuentas sistemática, ya que se basa en procesos nacionales dirigidos por los propios Estados y, por lo tanto, está sujeta a consideraciones políticas internas y a la voluntad política de estos. De hecho, durante las negociaciones posteriores a la adopción de la Agenda, el establecimiento de estos mecanismos de seguimiento y revisión fueron temas controvertidos y objeto de debate (Donald y Way 2016), principalmente debido a la experiencia previa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde la falta de seguimiento de las obligaciones de los Estados más ricos supuso, sin duda, un importante óbice para alcanzar los resultados esperados.

Asimismo, la valoración de los indicadores cuantitativos sobre el seguimiento e implementación de los ODS han sido igualmente cuestionados (Bexell y Jönsson 2017). En marzo de 2016, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas acordó 230 indicadores para monitorear las 169 metas de los 17 ODS, aunque el conjunto de indicadores propuestos seguirá desarrollándose a medida que se avance en el tiempo. El desarrollo progresivo de los mismos no solo responderá a cuestiones técnicas sino también políticas y en el que hay que tener en cuenta la escasa disponibilidad de datos estadísticos en muchos Estados y la identificación de necesidades urgentes. En este último sentido, la experiencia previa de los ODM demostró que una de las fortalezas de proponer indicadores fue la de enfocarse en objetivos importantes mediante la identificación de resultados susceptibles de ser medidos.⁵ Así, metas como el acceso al agua, el descenso de la mortalidad infantil y el acceso a la sanidad que se colocaron en el centro de las necesidades que abordar lograron captar la atención y la financiación de los donantes. En cualquier caso, la mensurabilidad de los resultados obtenidos a través del sistema de indicadores también presenta imperfecciones, ya que puede distorsionar el objetivo final, si solo se centra en resultados cuantitativos y no cualitativos (Fukuda-Parr *et al.* 2014).

Pero, incluso salvando los inconvenientes anteriormente expuestos, en la propia Agenda se reconoce que la falta de datos fidedignos necesarios para medir el progreso sigue suponiendo una dificultad añadida para evaluar la consecución de los ODS:

Reconocemos que los datos de referencia para varias de las metas siguen sin estar disponibles, y pedimos un mayor apoyo para fortalecer la recopilación de datos y el desarrollo de capacidades en Estados miembros, para desarrollar líneas de base nacionales y globales donde aún no existan (AGNU 2015, párr. 57).

Teniendo en cuenta que la ambición general de la Agenda es la de «no dejar a nadie atrás», es importante que el control de los indicadores y los datos sea lo más exacto posible, para no dejar desatendidos problemas estructurales y grupos especialmente vulnerables. Asimismo, debe reconocerse el desafío que supone la recopilación de estos datos a nivel logístico, administrativo y, por supuesto, económico. Tanto es así que se

⁵ Los ODM propusieron un total de 60 indicadores.

estima que el coste de medir las 169 metas de los ODS es casi el doble de la suma anual total gastada a nivel mundial en asistencia oficial para el desarrollo (Jerven 2014).

En cualquier caso, las obligaciones que proponen la Agenda 2030 y los ODS son mucho más amplias de lo que se refleja en los procesos de revisión que se centran en los indicadores de cumplimiento, al mismo tiempo que muchas de esas obligaciones son difíciles de medir y políticamente polémicas, como la solidaridad global y la justicia mundial, la equidad o conseguir un «mundo tolerante, abierto y socialmente inclusivo» (AGNU 2015, párrs. 36 y 8), por lo que el enfoque actual de los indicadores cuantitativos y la recopilación de datos eclipsan las obligaciones dentro de las cuales se integran los indicadores (Bexell y Jönsson 2017).

Asimismo, llama la atención la falta de referencias expresas a las obligaciones jurídicamente vinculantes del derecho internacional de los derechos humanos y sus instituciones nacionales e internacionales. A pesar de que la rendición de cuentas supone una piedra angular del régimen internacional de los derechos humanos, en la Agenda solo se prevé en el ámbito internacional la responsabilidad exigida entre Estados con base política, como se refleja en la creación del Foro Político de Alto Nivel como plataforma central de la ONU para la revisión de los ODS. Como mencionábamos anteriormente, la naturaleza amplia de las obligaciones y la falta de mecanismos concretos de control del cumplimiento dificultan significativamente la posibilidad de exigir otro tipo de responsabilidad internacional a los Estados que no sea la meramente política, salvo en aquellas materias previamente consagradas en los tratados o el derecho consuetudinario que cuenten con mecanismos propios para hacerlo.

Por otro lado, la Agenda hace referencia a las obligaciones asignadas a los actores no estatales, aunque su naturaleza sea notablemente abierta y laxa. Si bien es cierto que las obligaciones institucionales públicas predominan en el sistema jurídico internacional, las obligaciones que se asignan a otros actores no estatales, como las empresas transnacionales, son amplias, a la vez que ambiciosas. De hecho, en la Agenda, los Gobiernos «piden a todas las empresas que apliquen su creatividad e innovación para resolver los desafíos del desarrollo sostenible» (párr. 67). Igualmente, la Agenda incluye al sector privado como aliado estratégico para la consecución del desarrollo sostenible. Las empresas, como motor económico de las sociedades, constituyen una pieza clave para alcanzar los objetivos propuestos en la Agenda 2030 y los ODS. A pesar de que no existe un marco normativo internacional uniforme para mitigar el impacto negativo de las

actividades de las empresas sobre los derechos humanos,⁶ la adopción de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Principios Rectores)⁷ en 2011 pueden considerarse como una valiosa herramienta para su implementación (Márquez Carrasco 2020). Adoptados de manera unánime por el Consejo de Derechos Humanos, han supuesto un importante avance en el camino hacia la exigencia de la responsabilidad internacional a las empresas, actuando incluso como catalizador para generar consenso internacional sobre la cuestión de que las empresas tienen responsabilidades concretas con respecto a la protección y el respeto de los derechos humanos.

En los Principios Rectores, se clarifican la relación entre las empresas y los derechos humanos a través de sus tres pilares, estableciendo un marco en el que el Estado tiene el deber jurídico de proteger, las empresas poseen la responsabilidad de respetar y ambos actores deben garantizar el derecho de las víctimas al acceso a los remedios cuando se den tales violaciones. De este modo, en los Principios Rectores se establecen responsabilidades diferentes, aunque complementarias entre Estados y empresas.

La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos consiste, principalmente, en no causar daños y reparar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar (Principios Rectores n.ºs 10 y 15). Para asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, en los Principios Rectores se establece que las empresas han de adoptar un proceso de «diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos» (Principio Rector n.º 15).

En cualquier caso, la contribución más importante al desarrollo sostenible que pueden hacer las empresas es la de incorporar el respeto por los derechos humanos a

⁶ En la actualidad, se discute y negocia en el seno del Consejo de Derechos Humanos el proyecto para adoptar un instrumento jurídicamente vinculante o tratado en el ámbito de empresas y derechos humanos, cuyos trabajos comenzaron en 2015. El borrador revisado del documento está disponible en el borrador revisado del Tratado Vinculante de Empresas y Derechos Humanos (2019), disponible en https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf.

⁷ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, «Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”», 21 de marzo de 2011, A/HRC/17/31.

través de sus cadenas de suministro, lo que implica evitar las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos y hacer frente a ellos cuando estas se produzcan. En dicha línea, es importante destacar cómo un elemento central del segundo pilar de los Principios Rectores, la debida diligencia en derechos humanos dentro de la responsabilidad de proteger, está siendo progresivamente integrada en legislaciones nacionales de países desarrollados, de manera que lo que partía de estándares voluntarios y códigos de conducta está convirtiéndose en políticas públicas y normas vinculantes estatales que refuerzan las disposiciones de los Principios Rectores (Márquez Carrasco 2020).

Por otro lado, más allá de la responsabilidad en un plano teórico, nos interesa examinar qué mecanismos existen para la rendición de cuentas por parte de las empresas en el ámbito del desarrollo sostenible. Garantizar el acceso a la justicia mediante mecanismos apropiados basados en las normas internacionales de derechos humanos cuando se producen abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial es esencial para la aplicación efectiva de los Principios Rectores y para la consecución del desarrollo sostenible, por lo que resulta innegable que el importante rol que tienen las empresas en el desarrollo debe ir acompañado de una rendición de cuentas en consonancia con dicho papel que ostentan. En este sentido, tanto los Principios Rectores como los ODS instan a los Estados a garantizar el acceso a la justicia cuando se produzcan violaciones de los derechos humanos. Específicamente, en el Objetivo número 16, se exhorta a los Estados a «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas». Asimismo, la Meta número 16.3 fuerza a los Estados a promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (Fernández Liesa *et al.* 2018).

Los Estados están obligados a garantizar el acceso efectivo a la reparación de las violaciones de los derechos humanos, como remarca el tercer pilar de los Principios Rectores, y no solo por los daños cometidos por el propio Estado, sino también por aquellos derivados de la actividad empresarial, de manera que el Estado debe tomar las medidas adecuadas para garantizar la eficacia de los mecanismos estatales judiciales y no judiciales en la lucha contra la impunidad como parte del deber del estado de proteger. Esto incluye la adopción de medidas suficientes para asegurar la efectividad de los mecanismos judiciales nacionales, así como proporcionar mecanismos de reclamación no

judiciales eficaces para abordar los abusos derivados de la actividad de las empresas. Todo ello debe implementarse con medidas concretas en el marco de aplicación del Objetivo número 16, lo que implica que los Estados deben incluir medidas concretas para mejorar el acceso a los mecanismos de rendición de cuentas y de reparación a las víctimas de las violaciones de derechos humanos en las que están involucradas las empresas. Asimismo, las empresas también deben cooperar en ese ejercicio de rendición de cuentas a tenor de lo que disponen los Principios Rectores, que exigen al sector privado empresarial que creen o participen en la instauración de dichos mecanismos. Sin embargo, articular esta exigencia resulta una tarea especialmente complicada cuando no existe voluntad por parte de la empresa de cumplir con esta o cuando no se dan los pertinentes procesos de debida diligencia.⁸ Si bien es cierto que, con el apoyo del Pacto Mundial, se están realizando importantes acciones para mantener activa la participación y el interés de las empresas en la implementación de los ODS bajo el estricto cumplimiento de los principios basados en los derechos humanos, laborales y medioambientales, no dejan de ser mecanismos de control y seguimiento voluntarios.

En esta sección, hemos visto que las obligaciones que emanan de la Agenda son ambiciosas, tanto para los Estados como para las empresas y que surgen, fundamentalmente, del acuerdo político sin precedentes que condujo a la adopción de esta y de los ODS. Asimismo, se ha puesto de manifiesto que, con la Agenda, se reafirman las obligaciones preexistentes de los Estados con respecto de algunos ámbitos del derecho internacional público, siendo para nuestro estudio el más relevante el régimen jurídico internacional de los derechos humanos, donde el papel de las empresas en la actualidad es clave. No obstante, se observa que los mecanismos de seguimiento y control de la implementación de los ODS tanto para los Estados como para las empresas presentan importantes deficiencias que pueden suponer un óbice a la hora de exigir a tales actores que cumplan con los objetivos propuestos.

⁸ No obstante, es importante destacar en este sentido los esfuerzos de la Unión Europea por promover una iniciativa legislativa en forma de directiva sobre derechos humanos y debida diligencia en materia medioambiental que se anunció en abril de 2020 y cuyo texto está previsto que se presente próximamente. Véase, en este sentido, Human Rights and Environmental Due Diligence – NOVA BHRE Legal Brief, <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2021/06/legal-brief-human-rights-and-environmental-due-diligence-ofof.pdf>.

Consideraciones finales

En este artículo, se ha examinado la naturaleza jurídica del instrumento marco para el desarrollo sostenible hasta 2030. Tras analizar su esencia y características, podemos concluir que, a pesar de tratarse de un documento de derecho indicativo internacional o *soft law*, su configuración se encuentra estrechamente relacionada con otras fuentes tradicionales de derecho internacional público, como son los tratados internacionales y el derecho consuetudinario internacional. Asimismo, hemos visto cómo el enfoque temático de la Agenda 2030 comparte aspectos esenciales del derecho internacional público con ámbitos como el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho medioambiental internacional. Por ello, podemos concluir que, a pesar de que su naturaleza jurídica sea en principio no vinculante, la Agenda guarda una estrecha conexión con el derecho internacional incluso consagrando normas preexistentes y facilitando que nuevas propuestas puedan llegar a considerarse incluso como derecho consuetudinario si se produce una amplia aceptación y práctica generalizada por parte de los Estados.

Por otra parte, hemos determinado que la principal fuente de las obligaciones que emanan de la Agenda es el acuerdo político alcanzado por los Estados en la Asamblea General de las Naciones Unidas y el «principio de capacidad». En consecuencia, distintas responsabilidades son asignadas a los Estados en función de sus capacidades. No obstante, la exigencia de responsabilidades con respecto a los ODS resulta complicada en parte por el enfoque ambicioso y amplio que propone la Agenda. Del mismo modo, la rendición de cuentas en el ámbito estatal se complica, al estar determinada por una gran cantidad de indicadores cuantitativos, dado que las obligaciones que propone la Agenda son más amplias de lo que se refleja en los procesos de revisión centrados en los indicadores de cumplimiento, además de que muchas de esas obligaciones son difíciles de medir de manera objetivamente y son políticamente polémicas.

En el ámbito de las empresas, en este artículo se pone de manifiesto, una vez más, que la Agenda 2030 y los ODS incluyen al sector privado, motor económico de la sociedad, como aliado estratégico para la consecución del desarrollo sostenible. A pesar de que no existe un marco normativo internacional uniforme para mitigar el impacto negativo de las actividades de las empresas sobre los derechos humanos, los Principios

Rectores pueden considerarse como una valiosa herramienta para este cometido, proporcionando un marco de referencia para la protección y el respeto de los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales. De este modo y siguiendo los postulados de los Principios Rectores, la consecución del desarrollo sostenible requerirá que los Estados cumplan con su deber de proteger de los abusos relacionados con la actividad empresarial y que las empresas cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos humanos. Sin embargo, encontramos de nuevo deficiencias en cuanto a los mecanismos de control y seguimiento de los ODS por parte de las empresas que, en su mayoría, siguen siendo de carácter voluntario.

En definitiva, la consecución de los objetivos propuestos en la Agenda 2030 para desarrollo sostenible representa un desafío internacional sin precedentes. Es por ello que se requieren mecanismos de revisión globales de carácter sólido que aporten primacía al seguimiento organizado a nivel nacional, sujeto a la capacidad institucional y la voluntad política de los Estados y que también permitan incluir a las empresas en tales procedimientos de control y seguimiento, dado que estas representan, según la propia Agenda, un aliado estratégico en la conquista de los ODS, por lo que su papel será crucial en la consecución del desarrollo sostenible.

5

Referencias bibliográficas

- ABBOTT KW, BERNSTEIN S (2015). The High-Level Political Forum on Sustainable Development: Orchestration by Default and Design. *Global Policy* 6(3):222-233.
- AGNU (ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS) (2015). Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 25 de septiembre, A/RES/70/1.
- BEXELL M, JÖNSSON K (2017). Responsibility and the United Nations' Sustainable Development Goals. *Forum for Development Studies* 44 (1):13-29.
- BIERMANN F, KANIEAND N, KIM R (2017). Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 26-27:26-31.
- BODANSKY D (1995). Customary (and not so customary) international environmental law. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 3(1):105-119.

- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (1969). North Sea Continental Shelf, Judgment, Reports.
- DÍAZ-GALÁN E (2021) El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa? *Iberoamerican Journal of Development Studies*, en prensa.
- DONALD K, WAY SA (2016). Accountability for the Sustainable Development Goals: A Lost Opportunity? *Ethics & International Affairs* 30(2):201-213.
- ERSKINE T (2003). Assigning Responsibilities to Institutional Moral Agents: The Case of States and «Quasi-States». En: Erskine T (ed.). *Can Institutions Have Responsibilities? Collective Moral Agency and International Relations*. Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 19-24.
- FERNÁNDEZ LIESA C (2016) Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible. *Anuario español de derecho internacional* 32:49-81.
- FERNÁNDEZ LIESA C, DÍEZ BARRADO C, VERDIALES LÓPEZ D (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*. Instituto De Estudios Internacionales y Europeos Francisco De Vitoria, Madrid.
- FUKUDA-PARR S, MCNEILL D (2015). Post 2015: A new era of accountability? *Journal of Global Ethics* 11(1):10-17.
- FUKUDA-PARR S, YAMIN AE, GREENSTEIN J (2014). The power of numbers: A critical review of millennium development goal targets for human development and human rights. *Journal of Human Development and Capabilities* 15(2-3):105-117.
- GARCÍA MARTÍN L (2021). *Empresas y Derechos Humanos y en la Agenda 2030: un examen de sus posibles confluencias en la consecución del desarrollo sostenible*. Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donosti-San Sebastián, Tirant lo Blanch.
- JERVEN M (2014). Benefits and costs of the data for development targets for the post-2015 development agenda. *Copenhagen Consensus Center Working Paper*.
- KALTENBORN M, KRAJEWSKI M, KUHN H (2015). *Sustainable Development Goals and Human Rights*, Springer.
- KIM RE (2016). The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals. *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 25(1):15-26.

- MÁRQUEZ CARRASCO C (2020). Desarrollo Sostenible, Empresas y Derechos Humanos: la incorporación de los Tres Pilares «Proteger, Respetar, Remediar» en la Aplicación de los ODS. En: Morán Blanco S, Hernández Barrón A. Empresas, Derechos Humanos y Cooperación al Desarrollo en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, pp. 63-86.
- PATTBERG P, WIDERBERG O (2016). Transnational multistakeholder partnerships for sustainable development: Conditions for success. *Ambio* 45(1):42-51.
- POGGE T, SENGUPTA M (2015). The sustainable development goals: A plan for building a better world? *Journal of Global Ethics* 11(1):56-64.
- RABINOVYCH M (2020). Legal Status and Effects of the Agenda 2030 Within the EU Legal Order. *Journal of Contemporary European Research* 16(2):182-199.
- SAINZ-BORGO JC (2020). Los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030 desde una perspectiva jurídico internacional. En: López de Goicoechea Zabala J, Pascucci de Ponte E. Estado de Derecho, Políticas Públicas y Derechos Humanos. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, pp. 789-815.
- SCHAFFER G, POLLACK M (2010). Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance. *Minnesota Law Review* 94(3):706-799.
- VERDIALES LÓPEZ D (2020). Empresas y Derechos Humanos: un binomio imprescindible para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: Morán Blanco S, Hernández Barrón A. Empresas, Derechos Humanos y Cooperación al Desarrollo en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, pp. 129-161.
- YOUNG IM (2006). Responsibility and global justice: A social connection model. *Social Philosophy and Policy* 23(1):102-130.