

DESAFÍOS DE LA AGENDA 2030



| | |
|---|-----------|
| Editorial | 3 |
| I. DESAFÍOS DE LA AGENDA 2030 | |
| Introducción | 5 |
| Cristina Gallach | |
| Conexión global y local de la Agenda 2030 | 7 |
| Leire Pajín y Federico Mayor Zaragoza | |
| Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho internacional | 13 |
| Carlos R. Fernández Liesa | |
| Economía circular, un nuevo paradigma para nuestras ciudades | 23 |
| José Moisés Martín Carretero | |
| Financiación e impulso de plataformas para los ODS | 33 |
| Carlos Mataix, Javier Carrasco, Cecilia López Pablos, Jaime Moreno Serna | |
| Acabar con la pobreza: una cuestión de derechos humanos | 42 |
| Cástor Miguel Díaz Barrado | |
| Migraciones y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible | 50 |
| Gemma Pinyol-Jiménez | |
| Alternativa cultural: incorporar la cultura a la Agenda del desarrollo del futuro | 59 |
| Inmaculada Ballesteros | |
| ODS 8: trabajo decente y el futuro del trabajo | 68 |
| María Gema Quintero Lima | |
| El Pacto Mundial por el Medio Ambiente: marco jurídico para el cumplimiento de los ODS | 78 |
| Teresa Parejo-Navajas | |
| La Infancia ante la Agenda 2030 | 88 |
| Ricardo Ibarra | |
| El Movimiento por la Paz –MPDL– y los ODS | 98 |
| Vicente Baeza | |

II. AGENDA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ

105

III. BIBLIOGRAFÍA

Revista de Revistas

111

Tamer Al Najjar Trujillo

Tiempo de Paz no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores.



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición del Ministerio de Cultura y Deporte.



Foto portada: Logo de los ODS

Revista trimestral. Presidenta: Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–. **Director:** Carlos Fernández Liesa. **Redactora-Jefe:** Teresa Rodríguez de Lecea. **Secretario de Redacción:** Gabriel Rosón.

Consejo de Redacción: Cristina Álvarez Merino, Vicente Baeza, Henar Corbí, José Luis Fernández Rioja, Fernando Galindo, Emilio Ginés, Enrique Gomáriz, Marta Iglesias, Tshimpanga Matala, Emilio Menéndez del Valle, Ana M^a Ruiz Tagle, Margarita Sáenz-Díez, Enrique Sánchez, Jaume Segura, José Angel Sotillo, Rafael Tuñón.

Colaboradores: Francisco Aldecoa, Celestino del Arenal, Mariano Calle, Elena Flores, Javier García Fernández, Emilio Gilolmo, José Manuel Gómez Mancebo, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, María Ángeles Herrero, Nacho López Cano, Araceli Mangas, Manuel Martín Parra, José Molina, Isabel Muñoz, Manuel Núñez Encabo, Manuel Ortuño, Manuel Pérez González, Manuel Pérez Ledesma, Manuel de la Rocha, Marisa Rodríguez, Felipe Sahagún, Antonio Santesmasas, Félix Sautié, Fernando Savater, Manuel Simón, Pablo Sullivan, Fernando Valenzuela, Carlos Alonso Zaldivar.

Labores de traducción para este número: Iris María Blanco.

Editor: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **Redacción y Administración:** C/ Martos, 15. 28053 Madrid. Tel.: 91 429 76 44. Fax: 91 429 73 73. E-Mail: mpdl@mpdl.org. **Composición, fotomecánica e impresión:** Jorge Chillón. **Depósito Legal:** M-1062-1984. **ISSN:** 0212-8926

La agenda 2030 constituye una de las utopías de nuestro tiempo, que permite diseñar un horizonte en el que la humanidad pueda habitar el planeta de manera armoniosa con la naturaleza, así como con la idea de progresar en los derechos humanos, de manera económicamente posible. En 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas diseñó 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que son la nueva aventura de los derechos humanos y que vienen a suceder a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Aprobados los 17 ODS en 2015 con una declaración de la Asamblea General no son *per se* vinculantes, por lo que constituyen fundamentalmente un marco para la cooperación permanente entre los Estados, con la necesaria contribución de actores no estatales, como las ciudades, las empresas y las organizaciones no gubernamentales, entre otros. El éxito de los ODS dependerá en buena medida del apoyo que reciban de la comunidad internacional, es decir, de los Estados y organizaciones internacionales, pero también de la sociedad civil, pues no podrían realizarse sin el concurso de todos, como ponen de relieve en su análisis Leire Pajín y Federico Mayor.

Consideró el Consejo de Redacción de la revista que los ODS eran la hoja de ruta de una comunidad internacional que no avance en el camino de la autodestrucción, sino en términos sostenibles, desde una noción amplia y moderna. **Tiempo de Paz** había dedicado el número 115 de su colección, en invierno de 2014, a presentar lo que entonces era un proyecto: “Los ODS: una mirada a 2030”. Ahora tratamos de evaluar la puesta en marcha y los desafíos de aquel proyecto. Para elaborar este número hemos contado con la importante ayuda de la Alta Comisionada del Gobierno para los ODS, Cristina Gallach, a quien agradecemos mucho su interés y la potenciación de esta iniciativa. El gobierno español, al crear este Alto Comisionado ha mostrado su compromiso con los ODS, lo que constituye sólo un primer paso, pero muy relevante. Estamos ante un plan universal, por lo que es muy importante el concurso de los Estados, de la UE y de otras OI, pues estamos ante desafíos que sobrepasan por su propia naturaleza las fronteras estatales.

El monográfico se ha articulado sobre la base de algunas áreas transversales y que afectan a más de un objetivo. Así, junto a la introducción de la Alta Comisionada que presenta el ambicioso proyecto que significa la Agenda 2030, se analiza la Agenda desde el Derecho internacional, en este caso por Carlos Fernández Liesa, director de la revista y catedrático de Derecho internacional de la Universidad Carlos III. Estas cuestiones plantean debates y retos de gran calado, sobre los que se sintetizan las principales reflexiones.

Junto a estas ponencias introductorias se abordan temas importantes para la Agenda como es la economía circular, las migraciones, la pobreza, el trabajo decente, o la infancia. José Moisés Martín, director de Red2Red reflexiona sobre el nuevo paradigma de la economía circular y las ciudades y afirma que se trata de reducir el consumo de recursos y de generación de residuos, por lo que hay que avanzar desde un enfoque multiactor, con alianzas (públicas, privadas y de ciudadanía). Desde el Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo de la Universidad Politécnica hacen una aportación Carlos Mataix, Javier Carrasco, Celia López Pablos y Jaime Moreno, sobre este nuevo “lenguaje común ante los desafíos del planeta, que tiene capacidad transformadora”, mostrando la necesidad de movilizar grandes recursos financieros que permitan sostener cambios sistémicos.

El primer cambio planteado es acabar con la pobreza extrema, principal objetivo de la Agenda y una cuestión de derechos humanos, desafío que requiere que esta obligación política genérica se vaya concretando en obligaciones específicas, como indica Cástor M. Díaz Barrado, titular de la única cátedra de desarrollo sostenible financiada por el Fondo de Naciones Unidas de Desarrollo Sostenible. Otro tema de derechos humanos, objeto de análisis por Ricardo Ibarra es el de la infancia. La protección de la infancia tiene que ver con objetivos tan diferentes como la pobreza, la desigualdad, la nutrición, la salud, la educación, la igualdad de género, las ciudades y el cambio climático, lo que muestra su carácter transversal. De plena actualidad es el análisis del reciente Pacto Mundial de Migraciones, considerado un primer elemento para su gobernanza global, como indica Gema Pinyol Jiménez, de Instrategies.

Un tema de interés transversal es el trabajo decente y el futuro del trabajo, en el que es necesario idear soluciones a las nuevas formas y condiciones laborales, como pone de relieve María Gema Quintero, profesora de la universidad Carlos III. Finalmente, pero no por ello menos importante, el análisis que hace Inmaculada Ballesteros, de la Fundación Alternativas sobre la necesidad de incorporar la cultura y ponerla en el centro de la Agenda 2030.

Estos ODS tienen una importante relación con el medio ambiente, cuestión que analiza Teresa Parejo, profesora de la Universidad Carlos III, abordando la importante propuesta en curso de un Pacto mundial para el medio ambiente. Pero junto a una dimensión clásica general, el desarrollo sostenible se refiere también a la sostenibilidad en términos sociales y económicos. Por último se describe la actividad del Movimiento por la Paz en torno a los objetivos de la Agenda, a cargo de Vicente Baeza, como ejemplo del compromiso de la sociedad civil.

Sin duda quedan muchos temas por abordar. Este número quiere realizar una aportación sobre algunos temas claves de la Agenda, sin pretender sistematizar todos los temas, lo que de por sí es casi imposible en una agenda tan amplia. Pero sin duda que los análisis realizados suponen una importante reflexión sobre cuestiones medulares del desarrollo sostenible, que tienen que ver con los valores que animan a esta revista como son la dignidad y la solidaridad, que sería imposible preservar en una sociedad insostenible si no se avanza en los términos que predicán los ODS.

Introducción

CRISTINA GALLACH

Alto Comisionado para la Agenda 2030, Gobierno de España

Resumen

Aprobada el 25 de septiembre de 2015 por los 193 Estados Miembro de Naciones Unidas, en Nueva York, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa un nuevo pacto universal, un nuevo contrato social global.

Por primera vez, se ha diseñado una Agenda que mira las causas de la pobreza, de la desigualdad y de la emergencia climática, en vez de mirar los síntomas. Este nuevo contrato social global ha de ser cumplido por todos los países firmantes sin excepción con el fin de llevar a cabo las transformaciones necesarias, adaptadas a la realidad de cada país.

Desde la creación por parte del Presidente del Gobierno español del Alto Comisionado para la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en julio de 2018, y aplicando el ODS 17, se han creado las alianzas y sinergias necesarias para la implementación de las políticas acorde con los ODS. Queda reflejado de manera muy clara en esta publicación la transversalidad de sus Objetivos.

Palabras clave: Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Transversalidad.

Abstract

The 2030 Agenda for Sustainable Development was approved on September 25, 2015 by the 193 member States of the United Nations, in New York. It represents a new universal pact, a new global social contract.

For the first time, an Agenda has been designed to look at the causes of poverty, inequality and the Climate emergency, instead of looking at the symptoms. This new global social contract has to be fulfilled by all the signatory countries without exception in order to carry out the necessary transformations, adapted to the reality of each country.

Since the creation by the President of the Spanish Government of the High Commissioner for the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals in July 2018, and applying SDG 17, the necessary alliances and synergies have been created for the implementation of the policies in accordance with the ODS.

Key words: The 2030 Agenda, Sustainable Development Goals, transversality.

Aprobada el 25 de septiembre de 2015 por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible ponen el foco en la humanidad y el Planeta.

La creación en España del Alto Comisionado para la Agenda 2030 en julio de 2018, pone de manifiesto el compromiso del Presidente del Gobierno de implementar y aplicar una Agenda transversal que permita la adopción de medidas de manera que nadie quede atrás.

España sitúa el desarrollo sostenible en el centro de su acción política, como un compromiso de Estado que interpela a la sociedad en su conjunto para dejar un país mejor a las futuras generaciones. Por ello, es necesario promover las alianzas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desde el liderazgo y la movilización ciudadana. Un proyecto de país donde el desarrollo sostenible se sitúa como eje vertebrador.

En su Plan de Acción, la Agenda 2030 requiere que las políticas públicas y sus correspondientes asignaciones presupuestarias pasen a estar concebidas por el prisma de los ODS, exigiendo por tanto una reorientación o alineamiento progresivo de todas las ya existentes. Este proceso es denominado *mainstreaming* por Naciones Unidas. El conjunto de políticas públicas se alinea con los ODS, de manera que estos se sitúen en el centro de las políticas públicas.

Por ello, se identificaron nueve áreas prioritarias de actuación, integradas y transversales, ya que cada una de ellas impacta en más de un Objetivo de Desarrollo Sostenible y cuenta con una articulación multinivel y multiactor.

Estas nueve áreas, juntamente con el eje central de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), compuesto por las llamadas “5 Ps”, Personas, Planeta, Paz, Prosperidad y Alianzas (Partnership en inglés), se ven reflejadas en esta publicación.

Desde la creación del Alto Comisionado, se han aprobado medidas y planes estratégicos que inciden de manera directa, por ejemplo, la Agenda Urbana (Ministerio de Fomento), la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (Ministerio para la Transición Ecológica), la Agenda del Cambio (Ministerio de Economía).

Los principios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son también los valores que dan sentido a Europa: el respeto al Estado de Derecho, el diálogo y la tolerancia, la igualdad de oportunidades, la paz y la convivencia. Debemos proteger los derechos de los más vulnerables, cumplir nuestro compromiso con los Acuerdos de París para frenar el cambio climático, y hacer de la igualdad de género una de nuestras prioridades. En definitiva, avanzar en la construcción de un Estado Social cada vez más fuerte e inclusivo es comprometerse con el desarrollo sostenible.

Conexión global y local de la Agenda 2030

LEIRE PAJÍN

Presidenta de la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS)

FEDERICO MAYOR ZARAGOZA

Presidente de la Fundación Por una cultura de paz

Resumen

“Transformar el mundo” es el título de la crucial resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2015, que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propios de la “Agenda 2030”. Una declaración de intenciones y compromiso político que recomendamos leer. Han transcurrido tres años largos, una cuarta parte del tiempo desde aquellos momentos que, unidos a los casi simultáneos Acuerdos de París sobre el Cambio Climático, constituyen un destello esclarecedor. Es la esperanza porque hoy está claro que no serán solo los gobiernos quienes aseguren su puesta en práctica. Es esencial armar alianzas entre diferentes actores para diseñar e implementar iniciativas resolutivas, escalables y sostenibles.

Palabras clave: ODS, alianzas, iniciativas sostenibles.

Abstract

“Transforming our World” is the title of the crucial resolution adopted by the United Nations General Assembly in October 2015, which includes the Sustainable Development Goals (SDGs) of the “2030 Agenda”. A declaration of intent and political commitment whose reading we recommend. Three long years have passed, one quarter of the time since those moments when, joined to the almost simultaneous Paris Agreements on Climate Change, they constitute an enlightening glance. This is hope, because nowadays it is clear that governments will not be the only ones to ensure its implementation. Building alliances between the different stakeholders is essential in order to design and implement problem-solving, scalable and sustainable initiatives.

Key words: SDG, alliances, sustainable initiatives.

“Es apremiante actuar. Mañana puede ser tarde”

“Transformar el mundo” es el título de la crucial resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2015, que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propios de la Agenda 2030. Una declaración de intenciones y compromiso político que recomendamos leer. Han transcurrido tres años largos, una cuarta parte del tiempo desde aquellos momentos que, unidos a los casi simultáneos Acuerdos de París sobre el Cambio Climático, constituyen un destello esclarecedor. Es la esperanza porque hoy está claro que no serán sólo los gobiernos quienes aseguren su puesta en práctica. Es esencial armar alianzas entre diferentes actores para diseñar e implementar iniciativas resolutivas, escalables y sostenibles.

Si algo queda claro es que es imperativo y apremiante recuperar a las Naciones Unidas que permitieron al mundo remontar el vuelo desde las cenizas de la Segunda Guerra Mundial; las que aprobaron, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que constituye una pauta de hondo calado –cuya imperiosa necesidad se agiganta en estos momentos– para orientar la gobernación del mundo. Corresponde hoy a “Nosotros, los pueblos”, como tan lúcidamente se inicia la Carta, reclamar, a los 70 años de ese gran referente ético a escala planetaria, una reforma del sistema que, con una Asamblea General equilibrada y dotada de los recursos personales, financieros, de defensa y técnicos adecuados, pudiera hacer frente a los desafíos globales con diligencia y eficiencia. Y que también, en breve plazo, permitiera la adopción de una Declaración sobre la Democracia, único contexto en el que puede asegurarse el pleno ejercicio de los derechos humanos y cumplir las responsabilidades intergeneracionales.

Lo cierto es que disponemos de un borrador bastante elaborado sobre las dimensiones ética, social, política, económica, cultural e internacional de la democracia (<https://declaraciondemocracia.wordpress.com/>). Falta un mayor convencimiento y una voluntad política más clara. “Nosotros, los pueblos”, nunca más espectadores impasibles sino actores implicados, debemos comprometernos a reclamar con grandes clamores presenciales y a través de las tecnologías de la información los cambios que eviten un progresivo deterioro de la habitabilidad de la Tierra. Sólo una democracia genuina a todos los niveles podrá reconducir y esclarecer las inciertas tendencias actuales.

Porque la solución es la democracia a escala local y mundial: la voz de los pueblos, de todos los pueblos. Con ellos alcanzaríamos la “solidaridad intelectual y moral de la humanidad” que proclama la Constitución de la UNESCO, uno de los documentos más luminosos del siglo XX, que comienza así: *“Puesto que las guerras nacen en las mentes de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”*. Hay que construir la paz a través de la educación de todos durante toda la vida.

Hoy más que nunca son precisas unas Naciones Unidas fuertes, que cuenten con el apoyo de todos los países y, en primer lugar, de los más poderosos, para “evitar a las generaciones venideras” un legado devastador... Unas Naciones Unidas plenamente facultadas para asegurar la puesta en práctica de los ODS y, asegurando con ello que el desarrollo es integral, endógeno, duradero, humano y que los recursos de toda índole -el conocimiento en primer término- se distribuyen adecuadamente, preservando la diversidad. La diversidad es la mayor riqueza de la humanidad con la fuerza que le confiere su unión alrededor de unos valores básicos aceptados por todas las creencias e ideologías.

Hace tan sólo unos años, esta iniciativa habría quedado seguramente en papel mojado, como ha sucedido con tantos otros proyectos aparentemente muy relevantes. Sin embargo ahora son “los pueblos”, integrados por ciudadanos del mundo comprometidos, conscientes de la naturaleza planetaria de los desafíos globales a los que debemos responder. “*Mañana puede ser tarde*”. La comunidad científica, las generaciones más jóvenes, el sector privado, la academia, la sociedad civil, son los que darán cumplida respuesta a este reto. Ahora, por primera vez en la historia, y gracias en buena medida a la tecnología digital y al conocimiento, ya sabemos con precisión lo que acontece, y lo que acontecerá mañana, si no actuamos hoy. Hoy la sociedad exige un cambio de rumbo, una profunda transformación urgente que garantice un futuro digno.

Todos/todas iguales, todos/todas distintos y distintas, todos/todas capaces de inventar el futuro. Dispuestos a ayudar, porque el mundo es ya –como anticipó Einstein– “uno o ninguno”.

La falta de altura a la hora de construir un mundo más justo e incluyente viene de atrás, desde la década de los ochenta, en la que siguiendo las pautas del neoliberalismo globalizador y bajo el liderazgo de figuras como el Presidente Reagan y la Primera Ministra Thatcher, los países del norte tomaron las riendas de la gobernanza mundial y se olvidaron de las promesas de ayuda y cooperación internacional... Cambiaron la ayuda por otras medidas que en muchos casos perpetuaban la dependencia y endeudamiento. Cambiaron la cooperación por la dependencia económica y comercial.

En el contexto actual, debemos construir puentes de solidaridad para superar los abismos que nos separan, asumiendo la corresponsabilidad y las promesas de justicia social global. Este es, sin duda, el gran papel que deberá desempeñar Europa en los próximos años. Europa debe ser el faro, el bastión de los valores de la democracia, de los principios universales: sociales, medioambientales, culturales y morales.

Cuando hablamos de solidaridad, pensamos con frecuencia más en la asistencia que en la cooperación. La asistencia será más excepcional cuanto más habitual sea la cooperación con los países socios para la consecución de los ODS. Los pilares deben ser la fraternidad y la solidaridad.

Solidaridad es dar y darse. Es vivir y sentir la alegría de la entrega. Como ha escrito Gibran Kalil Gibran, en “El Profeta”, fuente permanente de inspiración, “*sólo dais realmente cuando dais algo de vosotros mismos... Bueno es dar cuando os piden, pero mejor es dar antes... Todo cuanto tenéis será dado algún día... Dad pues ahora, para que la estación de las dádivas sea vuestra y no de vuestros herederos*”.

Se trata de ir reduciendo a escala internacional las asimetrías y disparidades, para tejer un nuevo orden social, de tal forma que, *todos distintos pero todos unidos*, podamos evitar las injusticias, tan frecuentes como irreparables, que hoy proliferan en todo el planeta. Sólo así podrán mitigarse y evitarse tantas desventuras y sufrimientos por desamparo. Actores distintos, pero todos ellos fuertes, resistentes, acostumbrados a soportar dificultades.

La ciudadanía ya tiene VOZ. Debemos alzarla. No podemos continuar permitiendo, con nuestro silencio, la explotación de los recursos naturales de los países menos avanzados, el éxodo de los mejores talentos y un progresivo abismo entre las condiciones de vida de los prósperos frente a la pobreza. Grandes masas excluidas (miles de seres humanos mueren cada día de inanición) proclaman la urgente necesidad de corregir los actuales modelos de desarrollo, ya que no es sólo la presente inestabilidad lo que está en juego sino las propias condiciones de vida sobre la Tierra para nuestros descendientes.

Poco a poco, las funciones de las Naciones Unidas para la construcción de la paz (*peace building*), esenciales y propias de su misión, se han sustituido por funciones de mantenimiento de la paz (*peace keeping*) y de ayuda humanitaria, al tiempo que en el escenario global los “pueblos” se han ido difuminando... Sin duda, hay que contrarrestar la acción de grandes consorcios públicos y privados que actúan sin “códigos de conducta”. Hoy está claro que no se puede dejar en manos de unos cuantos –y mucho menos sólo en las del “mercado”– la gobernanza del mundo. Debe hacerse sobre la base de unos principios universales y reconocidos. La Paz y la Justicia no dependen sólo de los gobernantes, dependen sobre todo de cada uno de nosotros, que debemos saber construirla en nosotros mismos, en nuestras casas, evitando la violencia en y con nuestro entorno.

Hay que destacar la diferencia entre los medios dedicados a potenciales enfrentamientos y los disponibles para hacer frente a recurrentes catástrofes naturales (incendios, inundaciones, terremotos, tsunamis,...), para comprobar, con consternación, que el concepto de “seguridad” que siguen promoviendo los grandes productores de armamento es no sólo anacrónico sino altamente perjudicial para la humanidad en su conjunto. Resulta imperativa la adopción de un nuevo concepto de “seguridad”, bajo la vigilancia atenta e implicación directa de las Naciones Unidas. Algunos grandes poderes actuales siguen pensando que la fuerza militar es la única expresión y referencia de “seguridad”. Gravísimo error, costosísimo error que se ocupa exclusivamente de los aspectos bélicos y deja totalmente desasistidos otros múltiples aspectos de la seguridad “humana”, que es, en cualquier caso, lo que realmente interesa y debe ser priorizado.

Cuando observamos los arsenales colmados de cohetes, bombas, aviones y barcos de guerra, submarinos... y volvemos la vista hacia los miles de seres humanos que mueren de hambre cada día, y hacia los que viven en condiciones de extrema pobreza sin acceso a los servicios de salud adecuados... es insoslayable constatar y alertar sobre el deterioro progresivo de las condiciones de habitabilidad de la Tierra, conscientes de que debemos actuar sin dilación porque se está llegando a puntos de no retorno en cuestiones esenciales del legado a nuestros descendientes.

La seguridad alimentaria, acceso al agua potable, servicios de salud, rápida, coordinada y eficaz acción frente a las situaciones de emergencia... es —ésta y no otra— la seguridad que “Nosotros, los pueblos...” anhelamos y merecemos.

Desde siempre vivimos en el contexto de la ley del más fuerte. “Si quieres la paz, prepara la guerra”, proclama un adagio especialmente perverso. Tendremos ahora que pasar de una cultura de enfrentamiento a una cultura de conversación, de una cultura de imposición a una de relaciones “fraternales”, como reza el artículo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Nos gusta repetir que el pasado ya está escrito. Sólo podemos describirlo, y debemos hacerlo fidedignamente. Recordar para no repetir los errores sino para aprender de ellos. Sólo podemos escribir el por-venir que está por-hacer. El futuro podemos y debemos escribirlo todos y todas juntos, inspirados en los grandes valores universales, en favor de la dignidad de toda la especie humana.

“Nos-otros”, distintos pero unidos por unos principios universales que guían nuestro destino inexorablemente común. Como en el barco leonardino que, cuando se abate la tormenta y se encrespan las aguas, súbitamente no hay a bordo mujeres y hombres, pobres y ricos, negros y blancos, jóvenes y adultos... sino únicamente pasajeros que deben colaborar afanosamente para mantener el buque a flote... Hay que presentar nuestras propuestas y conocer las de los otros, *para inventar conjuntamente un porvenir con faz humana*.

Ya estamos en la “nueva era”. Ya sabemos que, desde hace algunos años, la demografía y la actividad propia de la especie humana afectan la habitabilidad de la Tierra. También es cierto que, por primera vez en la historia, los seres humanos pueden disponer de una información global y convertirse en *ciudadanos del mundo, conscientes de la naturaleza de las amenazas y de la necesidad de una respuesta adecuada y oportuna*.

Disponemos ya de suficientes *diagnósticos*. Lo que se necesita con urgencia son los **tratamientos** oportunos, las respuestas colaborativas como ya se indica en los ODS. Debemos difundir, como Aurelio Peccei tan sabiamente hace ya muchos años, dos mensajes:

- **Los límites del crecimiento**, *muy diligentes en la implementación de la Agenda 2030 “para transformar el mundo”*,

- **Mañana puede ser demasiado tarde**, ya que todos somos conscientes de los procesos potencialmente irreversibles que enfrentamos.

Como ya hemos mencionado, es urgente un nuevo concepto de seguridad: estar completamente preparados para reducir el impacto de terremotos, inundaciones, incendios, tsunamis... y proteger a *las personas* cuyos territorios están tan bien defendidos. Las cinco prioridades de la ONU: **alimentos, agua, servicios de salud, medio ambiente y educación** deben proporcionarse a todos sin exclusión. Sólo así, con una democracia genuina, que asegure la igual dignidad humana, será posible el sueño de la *transición de una cultura de imposición, dominación y guerra a una cultura de encuentro, diálogo, conciliación, alianza y paz. ¡De la fuerza a la palabra!*

Ha llegado el momento de “Nosotros, los pueblos...”: la sociedad civil que, plenamente consciente y movilizadora, ya no permanecerá en silencio.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho internacional

CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA

Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III, Madrid
Director de Tiempo de Paz

Resumen

Se trata de hacer aquí una aproximación general a los ODS en el Derecho internacional y a cómo suponen un cambio importante de perspectiva.

Palabras clave: ODS, Objetivos de desarrollo sostenible, Derecho internacional.

Abstract

This is about making a general approach to SDGs in International Law and how they imply an important change of perspective.

Key words: SDG, Sustainable Development Goals, International Law.

1. Aproximación a la noción de desarrollo sostenible

En el Informe *Nuestro futuro común*¹ se indica que el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Este enfoque intergeneracional se ha visto complementado por el medioambiental (Cumbre de Río de Janeiro de 1992) y por el social (Cumbre de Johannesburgo de Desarrollo sostenible, de 2002). El triple desafío económico, social y medioambiental es importante.

El término desarrollo sostenible surge por la preocupación por la excesiva explotación de los recursos del planeta. La Asamblea General de Naciones Unidas aprueba en 2015 los *Objetivos de desarrollo sostenible*, que pasa a plasmarse como una hoja de ruta general para la Comunidad internacional. Esta hoja de ruta tiene, sin embargo, muchas páginas en blanco, que habrá que ir rellenando a través del desarrollo progresivo del Derecho internacional.

El desarrollo sostenible está de moda, lo que ha conducido a un *uso inflacionario de la expresión, que corre el riesgo de llevar a su distorsión*². Estamos ante un *reto general, integral y universal*. El que sea un *reto general* implica que sus objetivos son múltiples, como es evidente por el número de diecisiete, y que tienen que ver con multitud de aspectos como son la pobreza, el hambre, la enfermedad o las privaciones, la ausencia de violencia, el acceso a la educación, el bienestar físico, mental y social, el acceso a agua potable y saneamiento, a la mejor higiene y alimentos, la existencia de hábitats humanos seguros, de energía asequible, fiable y sostenible³.

Todos los objetivos tienen relación con el goce efectivo de los derechos humanos. Se trata de que no sean sólo una retórica, sino que sean reales y eficaces, lo cual en el mundo contemporáneo depende del desarrollo de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos. Es un nuevo enfoque para el Derecho internacional de los derechos humanos. Una aproximación que no se basa tanto en el binomio Derecho humano/obligación del Estado, cuanto en impulsar políticas nacionales e internacionales que favorezcan un contexto de realización de los derechos humanos. No se basan tanto en la técnica jurídica clásica cuanto en promocionar en una determinada dirección la acción de los gobiernos y de la Comunidad internacional.

De otro lado, los ODS constituyen un *reto universal*, pues requieren una cooperación intensa de toda la Comunidad internacional (la denominada *Alianza mundial para el desarrollo sosteni-*

¹ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio ambiente y el desarrollo "Nuestro futuro Común" (A/42/427 anexo), llamado Informe Brundtland.

² RODRIGO, A.J., *El desafío del desarrollo sostenible*, Tribuna Internacional 17, 2015, p. 18.

³ Vid. en este sentido *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

ble) así como la adopción de medidas por todos los sujetos y actores, incluidas muy especialmente las empresas.

Es un *reto nuevo, más ambicioso, reciente y revolucionario*. Es nuevo en la medida en que se ha tomado conciencia hace muy poco, en particular desde la *Declaración El futuro que queremos*, de la AGONU, 2012, de la necesidad de “imprimir un impulso renovado a nuestra colaboración en la búsqueda del desarrollo sostenible”. También supone una novedad que se pase de una aproximación norte sur a otra que afecta a todos los países, pues todos están obligados por los ODS, a diferencia de lo que ocurría con los ODM (Objetivos de desarrollo del Milenio), que tenía la lógica países desarrollados/países en desarrollo.

Las medidas que se deben adoptar para alcanzar los ODS suponen también una transformación cualitativa del funcionamiento de la sociedad internacional. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que pone el acento en las personas, el planeta y la prosperidad⁴, tiene por objetivo la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, que protejan los derechos humanos y creen las condiciones para un crecimiento económico, sostenible, inclusivo y sostenido. Se trata de un gran viaje a favor de la dignidad humana, en el que nadie debiera quedarse atrás, como ha señalado la AGONU.

2. Un desafío integral para la Comunidad internacional

El desafío es de todos y sobre los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene su hoja de ruta, con más de 169 medidas, y con grandes desafíos pero mayores dificultades, lo que hace que estemos ante un desafío complejo y de gran calado para toda la Comunidad internacional. Cada objetivo es un mundo en sí mismo. De ahí que la era del desarrollo sostenible sea más un proyecto que una realidad. Es un proyecto que, señala Sachs⁵, pretende la interacción entre sistemas complejos, como son la economía, la sociedad global y el medio ambiente.

De ahí la necesidad de un *enfoque holístico*, en el sentido de que la sociedad internacional debe perseguir simultáneamente objetivos económicos, sociales y ambientales, y una buena gobernanza. La expresión desarrollo sostenible permite preguntarse sobre su *naturaleza*. El art.1.1. de la Res. AGONU 41/128 (1986) (*Declaración sobre Derecho al desarrollo*) considera el derecho al desarrollo un derecho humano inalienable, algo discutible en términos de derechos de titularidad individual. La Declaración de 1986 sentó las bases para la consideración de un concepto de derecho al desarrollo como derecho humano multidimensional de realización progresiva.

⁴ *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Res aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015

⁵ Vid. SACHS, J., *La era del desarrollo sostenible*, Prólogo de Ban Ki-Moon, Paidós, 2014, pp. 19-21.

La noción de desarrollo sostenible aparece vinculada más a la idea de proceso de la Comunidad internacional que de derechos humanos. Incluso supera el binomio derecho/obligación tradicional. El desarrollo sostenible se podría definir como un *concepto puente* –como ha indicado el Secretario General de Naciones Unidas- cuyo objetivo es unir no sólo los tres aspectos –desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente- sino también a los países desarrollados y en desarrollo, los gobiernos, las empresas, la sociedad civil, los conocimientos científicos y las políticas públicas, las generaciones presentes y venideras. Estos nuevos conceptos del desarrollo no se miden en términos clásicos de obligaciones internacionales, sino de rentas per cápita, PIB, indicadores sociales, de desarrollo humano, nutrición, servicios de energía, tasa de pérdida de especies y biodiversidad, y otros muchos.

El objeto fundamental del desarrollo sostenible es que estos tres pilares sean una meta única y se vaya avanzando en el cumplimiento de los compromisos que lo permitan. Además, el desarrollo sostenible tiene que ver con tres transiciones relacionadas entre sí. La demográfica y la estabilización de la población mundial; la del desarrollo y el reparto de los beneficios de manera equitativa entre todos los segmentos de la sociedad mundial; y el asegurar que el uso de materiales y la generación de desechos estén dentro de la capacidad de regeneración y absorción planetario.

El *derecho al desarrollo sostenible* parece hoy una quimera, pero puede en un futuro, como anuncian algunos autores, ser la percha de importantes desarrollos e interpretaciones del Derecho internacional. No está de más pensar que dada la naturaleza multidimensional del desarrollo sostenible y sus rasgos nos encontramos ante una noción que tiene relación, fundamentalmente, con el *valor de la solidaridad* en la Comunidad internacional. La idea de los valores en la Comunidad internacional y en el Derecho Internacional tiene escaso predicamento, pero no deja de ser fértil.

No se podría afirmar, sin embargo, que el denominado principio de desarrollo sostenible es ya un principio constitucional y/o estructural del Derecho internacional. En esta línea, el profesor Díaz Barrado indica que es pronto para concebirlo como un principio autónomo⁶. No es sencillo abordar la naturaleza del desarrollo sostenible pues está en cambio, es nuevo, y tiene características propias y muy específicas. Por ello autores como Rodrigo abordan la naturaleza del desarrollo sostenible en una perspectiva más amplia, tanto como objetivo político como noción jurídica. Este autor considera el desarrollo sostenible como un marco metodológico para la creación y la aplicación de políticas públicas y de normas jurídicas internacionales.

⁶ DIAZ BARRADO, C., "Sustainable development goals: A principle and several dimensions", *International society and the sustainable development goals*, Chair on development and poverty eradication URJC and SDG-Fund, Thomson Reuters, en prensa, 2016.

3. La gobernanza del desarrollo sostenible en la globalización

Indicaba Kofi Annan -*Nosotros los pueblos. El papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI*- que la tarea principal en el siglo XXI consiste en asegurar que la mundialización sea una fuerza positiva para toda la población mundial, en lugar de dejar a millones de personas en la miseria. J. Stiglitz veía luz al final del túnel, *Otro mundo. Contra el fanatismo del mercado*⁷, donde mantiene que el problema es la gestión no democrática de la globalización.

La Agenda 2030 es positiva pues, con independencia de sus grandes debilidades; intenta dirigir la mirada y el debate hacia objetivos solidarios y de promoción de los valores. Hay que evitar ser profetas de catástrofes, que sólo auguran desgracias. El mundo se mueve desde siempre entre avances y retrocesos, entre luces y sombras. En este sentido el desarrollo sostenible es una idea fuerza que puede evitar que se pierda el tesoro de los derechos humanos que tanto costó construir en la Comunidad internacional del siglo XX.

Hacer posible el desarrollo sostenible en el marco de la globalización requiere transformaciones institucionales y normativas. Es necesaria una nueva gobernanza mundial. El debilitamiento del Estado no ha producido un correlativo reforzamiento de las instituciones internacionales. En el actual momento de la vida internacional ha proliferado el *soft law* y las *soft institutions* en el denominado *global law*. Tanto término anglosajón responde a la *gobernanza*, término vinculado al proceso neoliberal.

La arquitectura internacional deriva de la segunda guerra mundial, y no está a la altura de los retos de fondo, en cuanto al medio ambiente, la economía, la ecología, los derechos humanos, la solidaridad, la gestión de los conflictos, la paz y el desarrollo sostenible, entre otros. A día de hoy hay unos renovados objetivos de la Comunidad internacional, con los ODS, que sin embargo, carecen de una arquitectura renovada. El Secretario general de Naciones Unidas impulsó la Red de soluciones de desarrollo sostenible⁸, que asesoró en la creación de los ODS, que luego dio lugar a las negociaciones intergubernamentales. En la actualidad, el marco institucional para la gobernanza del desarrollo sostenible no está a la altura del desafío. En todo caso habría que ir hacia una arquitectura internacional del desarrollo sostenible a la altura del desafío, lo que en la actualidad no existe, tanto en el marco de las Naciones Unidas, como de otras Instituciones internacionales.

4. Una transformación del sentido del Derecho internacional

Los ODS plantean cuestiones desde la propia concepción del Derecho internacional. Se puede concebir el Derecho. Internacional como un derecho de finalidades, comprometido por el

⁷ STIGLITZ, J.E., *Un autre monde. Contre le fanatisme du marché*, Fayard, Paris, 2006, p. 37, 58, 67.

⁸ SACHS, J., *La era del desarrollo sostenible*, cit., p. 563.

cambio. Se concibe el Derecho internacional desde su función transformadora de la sociedad internacional, que supera el relativismo axiológico y el formalismo.

El mito del desarrollo, indicaba R.J. Dupuy está al servicio de una idea-fuerza y movilizadora. Las utopías se sitúan más en el ámbito de la *lege ferenda* y sirven a la función ideológica del Derecho internacional. Una utopía define los horizontes de cambio normativo, normalmente en defensa de los débiles y de valores de realización de la justicia. En este sentido el desarrollo sostenible forma parte de la utopía de la Comunidad internacional contemporánea. Algunos visionarios (o algunas visiones) del pasado contribuyeron a hacer avanzar las cosas. El Derecho internacional se ha enriquecido por conceptos e ideas que han orientado las acciones políticas, realizado proyectos e Instituciones internacionales y que, finalmente, se han encarnado en el Derecho positivo.

La utopía invoca el cambio normativo, normalmente en interés de los sujetos más débiles en el ordenamiento, o de intereses generales, como sucede en relación con la noción de desarrollo sostenible. De tal modo que las utopías otorgan al Derecho una dimensión ideológica que proyecta representaciones y referencias intelectuales y morales, que se añaden a su dimensión organizativa y de registro (S. Sur). En este sentido cabe pensar que, como indica Sur, en su *dimensión utópica el Derecho internacional es de los débiles*, que tiende o debe tender a compensar y corregir las desigualdades; en su *dimensión organizativa es un derecho de iguales* y en su *dimensión de registro es un derecho de los poderosos*, que consagra de manera general su situación y sus ventajas⁹.

Algunos ámbitos del Derecho internacional son tributarios de aproximaciones utópicas, como ocurre con el Derecho internacional del desarrollo, el derecho internacional de los derechos humanos o de la prohibición del uso de la fuerza y el establecimiento del sistema de seguridad colectiva. La Declaración universal de 1948 estableció un horizonte utópico. En la actualidad los denominados derechos de tercera generación simbolizan nuevas utopías. La utopía de la paz a través del Derecho ha sido compartida y ha dado lugar a múltiples proyectos de paz, a la creación de la Sociedad de Naciones y de Naciones Unidas¹⁰. La Carta de las Naciones Unidas tiene así una doble dimensión jurídica y utópica (programática, ideológica, casi religiosa), como texto normativo constitucional, de un lado, e ideológico-político, de otro, donde se pretende el ideal de la paz por el derecho. La utopía sirve para orientar el camino, aunque sólo se hace camino al andar. *La nueva utopía del siglo XXI es la del desarrollo sostenible*.

⁹ SUR, S., "Système juridique international et utopie", *Archives de philosophie du droit*, t. 32, Le droit international, Sirey, 1987, p. 41.

¹⁰ GOYARD-FABRE, S., *La construction de la paix ou le travail de sisyphé*, Vrin, 1994, pp. 225 ss.

5. Una transformación del marco normativo

El desarrollo sostenible está siendo un ámbito especialmente propicio para el *soft law*, lo que no significa que el *hard law* sea irrelevante o no exista. Es cierto que no se debe confundir el Derecho con lo que no es Derecho. El *soft law* juega un papel relevante en la interpretación del derecho positivo, en la transformación progresiva de su contenido, en el comportamiento de los sujetos y en la transformación de la *opinio iuris*.

En el desarrollo progresivo del Derecho internacional del desarrollo sostenible la transformación del *soft law* en *hard law* es asimismo importante. Hay instrumentos en la cuestión Empresa-Derechos humanos que tienen una vocación meramente voluntaria, o no obligatoria, como el Pacto Mundial. Este tipo de iniciativas son bienvenidas como punto de partida, pero indudablemente insatisfactorias como punto de llegada. De ahí la necesidad, en nuestra opinión, de que se produzca un desarrollo progresivo del Derecho internacional en la cuestión de las empresas y los derechos humanos. En esta línea sería conveniente que tuviese éxito la iniciativa que tuvo el Consejo de Derechos humanos, mediante la Resolución 26/9, de junio de 2014, de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular, en el Derecho internacional de los derechos humanos, las actividades de las corporaciones transnacionales y de otras empresas. También hay otros instrumentos como las estrategias nacionales e internacionales o los planes nacionales. Son distintos a los clásicos Tratados internacionales, están más en el ámbito del *soft law*, pero van generando una práctica internacional que progresivamente puede contribuir a modificar el marco normativo. El grupo de Naciones Unidas sobre derechos humanos y empresas viene recomendando en los últimos años a los Estados que desarrollen Planes nacionales, y United Nations Global Compact publicó en 2015 una guía, lo mismo que el Consejo de Europa un año antes. Mediante los mismos se pretende que los Estados desarrollen en el derecho interno los estándares internacionales en la materia. Estos planes tienen sus pros y sus contras pues si bien impulsan que los Estados desarrollen sus compromisos en la materia, tienen algunos problemas: entre otros, que su ámbito, contenido y prácticas cubiertas sean muy restrictivas, o que la base de evaluación de las empresas no sea rigurosa y objetiva.

El seguimiento que se da a los avances en los ODS no concuerda con la filosofía del Derecho internacional. Como se indica en la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible, los procesos de seguimiento y examen a todos los niveles se guiarán por el principio de ser de carácter voluntario¹¹. El progreso del Derecho internacional del desarrollo sostenible da lugar a principios y reglas novedosos, muchos de los cuales hasta su consolidación viven un largo camino de peregrinaje del *soft law* al *hard law*. Buena prueba de ello es el análisis que realiza el prof. J. Rodrigo sobre los principios del derecho internacional relativos al desarrollo sostenible. Entre estos cabe

¹¹ *Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, cit., pág. 74.

destacar el principio de utilización sostenible de los recursos naturales, el principio de equidad intergeneracional e intrageneracional, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de precaución, el principio de participación pública y acceso a la información y la justicia, el principio de buena gestión de los asuntos públicos (good governances) y el principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible¹².

6. Una transformación de los actores y los sujetos

Otro elemento preocupante para el desarrollo sostenible y los derechos humanos, es el fenómeno de la privatización que ha conducido asimismo a cambiar el papel de los sujetos de derecho internacional y de los actores de la sociedad internacional. Muchos de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible pueden realizarse si las empresas y otros actores contribuyen a ello. Pero con la expresión privatización, en el Derecho internacional, se quiere significar que competencias del Estado y servicios públicos que afectan directamente al goce de los derechos humanos son privatizados y realizados por actores no estatales, lo que incide y dificulta su realización. Han señalado los comités de derechos humanos de Naciones Unidas que la obligación del Estado de respetar y de promover los derechos incluye la obligación de velar por que los proveedores privados de servicios actúen de conformidad con sus disposiciones, por lo que hay obligaciones indirectas para esas entidades. Las obligaciones de los Tratados internacionales de derechos humanos vinculan a los Estados de manera directa, y no se genera el denominado efecto directo horizontal, pero el Estado sólo cumpliría sus obligaciones internacionales si actúa de tal modo que se proteja a las personas frente a la acción o inacción por los particulares de tal manera que no se menoscabe el disfrute de los derechos¹³.

En este contexto, la responsabilidad de las empresas es especialmente evidente. En Nuremberg ya se planteó la cuestión de las violaciones de derechos humanos por el trabajo forzado de los prisioneros, del que se veían beneficiadas las empresas. En todo caso, de la segunda guerra mundial sigue habiendo asuntos actuales relativos a la reparación de personas que fueron víctimas del holocausto, de lo que se aprovecharon diferentes tipos de empresas, como Bancos, compañías de seguros, empresas fabricantes etc.. lo que ha dado lugar a acuerdos de compensación global, y a indemnizaciones por medio de otras vías como Comisiones internacionales de reclamación (en compañías de seguros), compensación *ex gratia* por fundaciones etc..¹⁴

¹² Vid. sobre estos RODRIGO, J., *El desafío del desarrollo sostenible*, cit., pp. 95-191.

¹³ En este sentido *Observación general n 31. Naturaleza de las obligaciones impuestas a los Estados por el Pacto*, 26-V-2004, p. 4.

¹⁴ Vid. sobre esto SHELTON, D., *Remedies in International human Rights law*, Oxford University Press, 2005-2006, 498 pp, p. 432.

En la actualidad muchas amenazas a los derechos humanos no vienen siempre de los Estados, directamente, cuanto de actores no estatales y de la incapacidad o de la falta de voluntad de los Estados de controlarlos. Esto ha llevado a que se plantee cada vez más la cuestión de la aplicación del Derecho internacional de los derechos humanos en la esfera privada y que se desee un cambio de concepción de la tradicional visión de los derechos humanos en la relación Estado/particulares. Esta aproximación tiene tanto dimensiones de derecho público como de derecho privado

Se trataría de un cambio del enfoque estatocéntrico propio del Derecho internacional público a otro enfoque más propio de las necesidades actuales. Pero no es sencillo, pues supone una ruptura de la tradicional distinción público/privado, estatal/no estatal, gubernamental/no gubernamental. La cuestión de las obligaciones de los actores no estatales se ha visto reforzada por fenómenos tales como la globalización de la economía internacional –y el poder de las multinacionales–, la privatización de servicios públicos (educación, salud, prisiones, agua, comunicaciones, fuerzas de seguridad), la fragmentación de los Estados y el poder de los grupos rebeldes no estatales, entre otros fenómenos¹⁵.

El papel de las multinacionales en la sociedad internacional se vuelve a plantear en la descolonización, que consideraba que había injusticias estructurales que había que cambiar¹⁶. Algunos autores han centrado la denominada crisis del derecho internacional del desarrollo, que se produciría desde mediados-finales de los años noventa, en el contexto de la creciente presencia de las multinacionales en el escenario internacional, y en la penetración de una aproximación al desarrollo desde una ideología neoliberal¹⁷.

Este es un botón de muestra de cómo las multinacionales, que no son sujetos de Derecho internacional a estos efectos, tienen comportamientos que afectan a los derechos humanos, siendo difícil que tanto desde la perspectiva del derecho internacional como del Derecho interno respondan por sus actos. La misma preocupación se extiende a otros ámbitos del comercio internacional y de las inversiones internacionales, principalmente. En algunos casos, como ha analizado A. Espinosa, se producen incluso violaciones de normas de *ius cogens*, en inversiones extranjeras, como sucedió en los Asuntos Plama y Phoenix¹⁸.

¹⁵ Vid. un análisis en CLAPHAM, A., *Human Rights obligations of non-State actors*, Oxford, 2006, 605 pp. Del mismo autor *Human Rights in the private sphere*, Clarendon Press, Oxford, 1993, 380 pp.

¹⁶ Vid. como ejemplo de esta aproximación DRAI, R., THUAN, C., MINH, T., BERNARD, J.P., FONTAINE, J.M., *Multinationales et droits de l'homme*, Puf, 1984.

¹⁷ Lo que lleva, indica Teitelbaum, a un “desarrollo inhumano”. Vid. su libro TEITELBAUM, A., *La crisis actual del derecho al desarrollo*, Universidad de Deusto, Instituto de derechos humanos, Bilbao, 2000, 101 pp.

¹⁸ Vid. el análisis de A. ESPINOSA, “The assessment of corporate conduct towards human rights in investor-State disputes settlement: Why we should (and can mix) the sheep and the goats”, *Business and human rights*, mimeo.

Reflexiones finales

Los objetivos de desarrollo sostenible parecen plantear la necesidad de nuevas fronteras para el Derecho internacional, pues su realización afecta a la propia concepción del ordenamiento, tanto por lo que se refiere a la teoría de las fuentes como a la teoría de los sujetos; ambas parecen inadaptadas al reto planteado. El desarrollo sostenible constituye una noción compleja y multidimensional, que plantea desafíos en el plano económico, social y medioambiental y abre una nueva hoja de ruta para la Comunidad internacional, que puede servir de acicate para un desarrollo progresivo del derecho internacional.

Las características del reto (general, integral, universal, nuevo, revolucionario e indivisible) hacen que la naturaleza del derecho al desarrollo, tal y como había sido concebida, deba entenderse en otros términos. A nuestro juicio lo relevante del desarrollo sostenible ya no es el concebirlo o no como un derecho humano, sino el entenderlo como el derecho a un proceso, como un concepto puente y concepto síntesis que puede servir para la realización del desarrollo sostenible. En esa línea Rodrigo lo considera un marco metodológico. Estas aproximaciones, unas y otras nos alejan de los parámetros clásicos del ordenamiento internacional, como también lo hace el ser un derecho internacional por objetivos.

La dimensión finalista del derecho internacional no es nueva, ya la hemos visto en el Derecho internacional del desarrollo y en el Derecho internacional de los derechos humanos. Pero lo que si es novedoso es que esta visión finalista del derecho internacional, aún mito y utopía como referentes de progreso del ordenamiento, tiene debilidades en cuanto a la exigibilidad. Tal vez esto se debe a que el valor de la solidaridad es uno de los que menos se han desarrollado, tanto en cuanto al principio de cooperación internacional (al desarrollo), que es un parámetro muy general de comportamiento, como a las obligaciones concretas. Además, en el marco de los desarrollos actuales y de la gobernanza de la sociedad internacional estamos con los ODS en el inicio de un nuevo camino, en un punto de partida –que no de llegada– cuyos instrumentos de desarrollo deberán desarrollarse para que, más allá de la retórica y los nuevos propósitos dotar de contenido y de juridicidad a los objetivos. La arquitectura normativa e institucional del desarrollo sostenible está por hacer, como también la posición jurídica de los actores y sujetos del orden internacional en la materia.

Economía circular, un nuevo paradigma para nuestras ciudades

JOSÉ MOISÉS MARTÍN CARRETERO

Director de Red2Red, profesor de la Universidad Camilo José Cela

Resumen

El metabolismo de las ciudades, dirigido a consumir cada vez una mayor parte de los recursos naturales, supone un importante reto en materia de sostenibilidad. Las propuestas de la economía circular, basada en reducir drásticamente el consumo de recursos y la generación de residuos, constituye una auténtica alternativa de gestión urbana que, no obstante, necesita de reformas e inversiones de gran calado, que pueden poner en riesgo su implementación. Tanto en España como en la Unión Europea se están poniendo en marcha estrategias y proyectos dirigidos a la implementación de la economía circular, con el liderazgo y el apoyo de las ciudades más avanzadas. Para ello, es necesario un enfoque multiactor que sitúe la estrategia en un marco de alianzas entre el sector privado, el sector público y la ciudadanía.

Palabras clave: economía circular, sostenibilidad, recursos, residuos.

Abstract

The metabolism of the cities, intended for a growing consumption of the natural resources, implies an important challenge in the area of sustainability. Circular economy proposals, based on reducing drastically the consumption of resources and the generation of wastes, constitute a real alternative for urban management. Nevertheless, it needs amendments and huge investments that may compromise its implementation. Several strategies and projects are taking place both in Spain and in the European Union, aimed at the implementation of circular economy, with the leadership and the support of the most advanced cities. To that end, a multistakeholder approach which places the strategy within an alliance framework between the private sector, the public sector and the citizenship is needed.

Key words: circular economy, sustainability, resources, wastes.

Vivimos en la era urbana. Desde 2008, más de la mitad de la población mundial habita en conurbaciones, que se están conformando como los auténticos protagonistas del siglo XXI. El poder económico, político y humano se concentra en las mismas, y aunque se trata de un fenómeno liderado por las grandes ciudades en crecimiento en los países emergentes, el fenómeno de la era urbana afecta también a los países desarrollados, donde las grandes urbes compiten por las inversiones, el talento y los recursos naturales.

Al contrario que el mundo rural, los metabolismos urbanos son máquinas de absorción y procesamiento de recursos: agua, energía, alimentos, materiales, bienes de consumo; pero también de expulsión de una cantidad ingente de residuos, generando una gran huella ambiental. Las ciudades son un organismo vivo que consume recursos materiales y los transforma en intangibles: seguridad, convivencialidad, sociabilidad, innovación, estilo de vida o conocimiento. Pero dejan tras de sí un reguero de residuos de los que tienden a no ocuparse. Y la capacidad del planeta para absorber estos residuos hace tiempo que se ha quedado atrás.

Urge por lo tanto replantear el enfoque de nuestras ciudades no sólo para reducir su huella ambiental, sino también para incrementar la calidad de vida y las oportunidades económicas en su interior. La economía circular supone una guía de actuación que puede favorecer la construcción y el rediseño de nuestras ciudades para hacerlas no sólo más habitables y prósperas, sino también para mejorar su articulación con el territorio que las rodea y anclar su devenir político y económico con en entramado social y geográfico del que extrae sus recursos materiales.

La economía circular como cambio de paradigma

Entendemos la economía circular como el sistema de gestión de la economía que facilita la eliminación de residuos y minimiza el uso de nuevos recursos materiales. Se trata, en definitiva, de reducir, reutilizar y reprocesar los recursos materiales existentes para reducir la huella ambiental de la actividad económica. Lo que ayer se consideraban residuos desechables, hoy son recursos para un nuevo proceso de producción, cerrando de esta manera el “circulo virtuoso” del proceso económico. Los beneficios de este enfoque son múltiples: al tiempo que se reducen los impactos ambientales y sociales de la actividad económica, se generan nuevas oportunidades de crecimiento basado en la eficiencia en el uso de los recursos, la generación de valor añadido y la creación de nuevas fuentes de empleo.

De esta manera, el establecimiento de marcos de economía circular implica repensar no sólo qué se hace con los residuos, sino sobre todo, incorporar sus principios al proceso de diseño, producción, comercialización y consumo de la producción, de manera que el reciclado, la reutilización y la minimización de desperdicios estén incorporados íntegramente en todo el ciclo de vi-

da de los productos. El ecodiseño, el ecoempaquetado, la eficiencia en el uso de la energía o de los recursos necesarios para la producción, o la reducción de los costes de almacenaje y transporte suponen claves que deben incorporarse al ciclo de vida, facilitando de esta manera un menor impacto ambiental tanto en términos de consumo de recursos como de emisiones de gases de efecto invernadero. En otras palabras, y atendiendo al informe que realizó la fundación COTEC sobre la economía circular en España¹:

“El avance hacia una Economía Circular mediante procesos ecoeficientes y sostenibles requiere el desacoplamiento entre la actividad económica y la degradación ambiental, lo cual exige un cambio de modelo productivo más eficaz, que atienda las necesidades reales de la sociedad de acuerdo con las capacidades ambientales”.

Los principios sobre los que se basa la economía circular vienen recogidos en el Plan de Acción de Economía Circular presentado por la Comisión Europea en 2015², en el que se establece que:

“La economía circular impulsará la competitividad de la UE al proteger a las empresas contra la escasez de recursos y la volatilidad de los precios, y contribuirá a crear nuevas oportunidades empresariales, así como maneras innovadoras y más eficientes de producir y consumir. Creará puestos de trabajo a escala local adecuados a todos los niveles de capacidades, así como oportunidades para la integración y la cohesión social. Al mismo tiempo, ahorrará energía y contribuirá a evitar los daños irreversibles causados en lo relativo al clima y la biodiversidad, y a la contaminación del aire, el suelo y el agua, a causa de la utilización de los recursos a un ritmo que supera la capacidad de la Tierra para renovarlos. Un reciente informe también señala los beneficios de más amplio alcance de la economía circular, incluida la reducción de los actuales niveles de las emisiones de dióxido de carbono. Por consiguiente, la acción sobre la economía circular guarda una estrecha relación con las prioridades clave de la UE, como el crecimiento y el empleo, el programa en materia de inversión, el clima y la energía, la agenda social y la innovación industrial, así como con los esfuerzos mundiales en materia de desarrollo sostenible”.

A partir de estos principios, la Comisión ha desarrollado una serie de paquetes legislativos destinados a mejorar la implementación de la economía circular en nuestro sistema productivo, tanto a nivel de empresa como a nivel de industria y de territorio. Se trata por lo tanto de un importante reto que debe incorporarse en la planificación económica en múltiples niveles.

¹ Morato, et al. (2017) “Situación y Evolución De La Economía Circular En España”. Fundación COTEC.

² Comisión Europea. Comunicación (2015)614

Las ciudades y la economía circular

La economía circular requiere de una aproximación territorial, y las ciudades se configuran como un importante espacio de construcción del nuevo modelo económico. Las tendencias globales son, en este sentido, avanzar hacia esquemas de economía circular basados en los siguientes principios³:

- **Promover ciclos cerrados de recursos materiales** -tanto técnicos como biológicos- en los que los recursos puedan ser reutilizados cuantas más veces mejor, para lo que se deben promover los marcos de infraestructuras necesarias para el diseño, almacenaje, transporte y reutilización de dichos recursos, así como establecer las regulaciones necesarias para su incorporación al metabolismo urbano, con especial atención a los residuos plásticos, la materia orgánica, uso de la energía, o residuos provenientes de productos tecnológicos.
- **Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero**, a través de la minimización del uso energético, la promoción de la eficiencia energética en el transporte y la edificación, el uso intensivo de energía renovable y la gestión eficiente de las infraestructuras energéticas de la ciudad.
- **Generación de valor y actividad económica para la ciudad**, al promover nuevas oportunidades de empleo en la recogida, reciclaje, procesamiento y puesta a disposición de los recursos materiales dentro de los perímetros de la ciudad y su entorno próximo.
- **Promoción del diseño modular de servicios y productos**, de manera que los procesos de desensamblaje, reutilización, aprovechamiento eficiente de los recursos naturales y de rápida extracción de los recursos reutilizables, así como evitar la obsolescencia programada de los productos y servicios, el favorecimiento del reuso y recompra de los materiales necesarios para la prestación de los servicios públicos.
- Fomento de **nuevos modelos de negocio** basados en la economía circular, que fomenten la innovación y la generación de valor añadido, a través de nuevos aprovechamientos de los recursos.
- **Reversión de la degradación de los ecosistemas urbanos**, a través de la renaturalización de espacios verdes, la integración de la ciudad en el ecosistema colindante, la rehabilitación de barrios con criterios ecológicos, etc.
- **Rediseño de los sistemas logísticos**, basándose en el territorio, sus peculiaridades y sus capacidades. Fomentar la producción de proximidad, a través de huertos urbanos o periur-

³ World Economic Forum. "Circular Economy in Cities". 2018.

banos, favorecer el acceso de la producción local a los centros urbanos, particularmente a través de nuevos modelos logísticos de “última milla” o el fomento de un urbanismo de proximidad que facilite el uso de modalidades de transporte sostenible -caminar, bicicletas, vehículos compartidos, etc.

Desde estos principios, surgen oportunidades en el ámbito del reciclaje de los materiales de construcción, la reutilización del agua, reducción de los consumos energéticos, tratamiento de los desechos electrónicos y tecnológicos, reutilización de los residuos orgánicos, reducción y reutilización de los residuos plásticos, etc.

La agenda de intervención es, por lo tanto, ambiciosa, y subsisten numerosos retos. En primer lugar, y quizá el más relevante, el reto cultural. La implementación de modelos de economía circular supone un cambio en la cultura de producción, consumo y tratamiento de residuos existentes en nuestras sociedades. La implementación de modelos de economía circular requiere de la complicitad de la ciudadanía, en la medida en que el uso de los recursos materiales y su procesamiento debe ser más consciente que hasta la fecha. Las campañas destinadas a promover el reciclado y la separación de residuos domésticos deben intensificarse incorporando las nuevas dimensiones de la economía circular, como la reutilización de materiales, la eficiencia energética o un uso racional de los transportes motorizados.

Otro de los grandes retos relacionados con la incorporación de modelos de economía circular es la necesidad financiera de realizar notables inversiones en la modificación de las infraestructuras urbanas. Es cierto que los resultados a largo plazo promoverán una mayor eficiencia de los recursos, un mayor bienestar y un retorno económico para las ciudades, pero las restricciones fiscales actuales pueden suponer una importante barrera de actuación. El recurso, en este caso, a partenariados público-privados aparece como una oportunidad, pero estos deben estar cuidadosamente diseñados para evitar, sencillamente, trasladar los riesgos de un mal diseño al futuro. Las capacidades institucionales tanto del sector público como del sector privado para acometer estas inversiones en alianza constituyen uno de los desafíos que deben ser tenidos en cuenta.

Por último, aparece también como un reto importante el mero desafío técnico: a los costes de la preparación de los residuos para su minimización y reutilización, cabe añadirse que en la actualidad, una gran parte de la producción material de bienes y servicios no está preparada para asumir este reto.

Esta situación está cambiando paulatinamente: las firmas más innovadoras y avanzadas han comprendido hace tiempo que la incorporación de sostenibilidad en la actividad empresarial genera valor. Así lo atestiguan las diferentes iniciativas internacionales como el Pacto Mundial de Naciones Unidas, o el Consejo Mundial de Negocios y Sostenibilidad. Avanzando más allá del “ser ético es rentable”, la integración de los principios de sostenibilidad genera valor tanto económico como intangible para la compañía, al promover una mejor comprensión del contexto so-

cioeconómico y de negocios, un estrechamiento de las relaciones con los *stakeholders* de la empresa al mejorar el alineamiento de la firma con las expectativas de los grupos de interés relacionados con ella, una mayor vinculación de los empleados con la firma, una mejora del desempeño, particularmente en lo relativo a la eficiencia en el uso y manejo de los recursos, una reducción de los riesgos ambientales y sociales, la orientación a la innovación, o la generación de nuevos intangibles.

Acometer estos obstáculos para plantear estrategias de economía circular requiere, por lo tanto, de unas precondiciones generadas en la alianza entre el sector público, la ciudadanía y el sector privado, capaces de revertir la actual tendencia de despilfarro de recursos, para favorecer una prosperidad sostenible.

Las ciudades y la economía circular en España

Dentro de su estrategia urbana, las ciudades españolas están asumiendo los retos que representa la economía circular. De esta manera, la Agenda Urbana Española plantea como uno de sus objetivos estratégicos hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular, a través de los siguientes elementos⁴:

- Ser más eficientes energéticamente y ahorrar energía, a través de:
 - Apoyar la transición energética en y de las ciudades, apoyando la generación distribuida y el autoconsumo de energía en el ámbito urbano.
 - Contener e incluso reducir el gasto de energía, fomentando su ahorro y promoviendo la eficiencia energética a través de planes, estrategias u otras medidas.
 - Incluir medidas de prevención y resiliencia que prevengan y reduzcan al máximo los riesgos energéticos.
 - Incluir objetivos de descarbonización.
 - Fomentar el uso de energías renovables térmicas, de manera especial en el parque edificatorio.
 - Fomentar el uso compartido de redes de infraestructuras para los distintos servicios urbanos.
 - Fomentar el uso de la energía eléctrica en la medida en que permita contribuir a los objetivos de eficiencia energética y energías renovables.
 - Diseñar ordenanzas y alineaciones que propicien la ubicación inteligente de los edificios.

⁴ Ministerio de Fomento. Agenda Urbana Española. 2019.

- Contar con sistemas de energía resilientes.
- Facilitar el autoconsumo en cubiertas municipales, mobiliario urbano, aparcamientos en superficie, etc., y la incentivación del autoconsumo en las cubiertas de edificios.
- Fomentar la contratación de servicios energéticos en los edificios públicos.
- Optimizar y reducir el consumo de agua, a través de
 - Adoptar medidas para disminuir el consumo de agua y del gasto energético.
 - Tratar y recuperar los cauces naturales de agua y los recursos subterráneos como base de los abastecimientos urbanos.
 - Desarrollar una política de protección de las zonas de recarga de los acuíferos destinados total o parcialmente al abastecimiento,
 - Respetar y valorar en la distribución de usos del suelo las zonas húmedas.
 - Realizar estrictos seguimientos de los procesos territoriales y de las actuaciones que pueden generar contaminación difusa
 - Independizar los recursos superficiales para uso urbano, de los destinados a otros usos,
- Fomentar la recogida selectiva y las redes separativas de saneamiento.
 - Construir sistemas de depuración de aguas no agresivos con el entorno.
 - Fomentar tipos edificatorios con menor demanda de agua.
 - Utilizar sistemas de retención y filtración de aguas pluviales,
 - Fomentar el ciclo de los materiales.
 - Conseguir un progresivo cierre de ciclos en el metabolismo de las ciudades.
 - Fomentar el consumo responsable, las iniciativas de reparación, reutilización y refabricación, así como sistemas colaborativos y compartidos de bienes y servicios.
 - Fomentar el empleo de materias primas secundarias y fácilmente reciclables procedentes de entornos locales.
 - Adoptar medidas para separar en origen y gestionar los residuos procedentes de la construcción.
 - Potenciar la producción bajo los parámetros de ecodiseño y fomentar su consumo.
 - Aprobar e implantar planes de renovación de infraestructuras municipales.
 - Proponer planes de actuación sobre las propias actividades a realizar en los servicios públicos.

- Establecer criterios de compra pública circular en el ámbito local que permitan cerrar el ciclo de los materiales
- Reducir los residuos y favorecer su reciclaje, a través de
 - Potenciar el uso de sistemas de depósito, devolución y retorno.
 - Reservar desde el planeamiento las zonas más adecuadas para solucionar los problemas de recogida y tratamiento de los residuos.
 - Fomentar iniciativas de prevención de los residuos, con un uso más eficaz de los recursos y con un cambio hacia pautas de consumo más sostenibles.
 - Gestionar los residuos para reducir su impacto, obligando al tratamiento de los mismos.
 - Fomentar la separación en origen de los residuos textiles, de la fracción orgánica y proceder a la gestión de los mismos, así como potenciar las recogidas comerciales en origen.
 - Estudiar y aplicar nuevos modelos de educación ambiental para crear conciencia ambiental y sensibilidad hacia el consumo y la generación de residuos.

Pero la Administración General del Estado no es la única que se ha posicionado a favor de la implementación de estrategias de economía circular. Los propios ayuntamientos tomaron la delantera a partir de la declaración de Sevilla⁵, firmada en marzo de 2017, en la que las ciudades se comprometen a desarrollar una estrategia de economía circular a nivel local, incorporando sus principios al planeamiento municipal y generando sus propias estrategias. La propia Federación Española de Municipios y Provincias está también desarrollando su estrategia de apoyo a través de la elaboración de un modelo español de economía circular a nivel local, pendiente de ser presentado e implementado dentro del amplio marco de actuaciones de dicha federación en la gestión de la sostenibilidad local.

Conclusiones: avanzando hacia un modelo de ciudad sostenible y resiliente

La vinculación de las estrategias de economía circular locales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible son más que evidentes. El objetivo 11 vinculado a ciudades y hábitat sostenible y saludable incluye entre sus metas la necesidad de reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo, pero son otras muchas las metas vinculadas al desarrollo de estrategias de economía circular, particularmente las relativas al objetivo 12 sobre producción y consumo responsable y, más específicamente las metas 12.1 a 12.7 tal y como se recogen en la declaración de Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo Sostenible:

⁵ Declaración de Sevilla. "El Compromiso de las Ciudades con la Economía Circular". 2017.

2.1 Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo

12.2 De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales

12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha

12.4 De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente

12.5 De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización

12.6 Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes

12.7 Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales

En definitiva, entendemos la economía circular como un modelo económico que reduce al mínimo los impactos irreversibles sobre el entorno, a través de la optimización y reciclaje de materiales, así como la regeneración, uso compartido, y minimización de pérdidas de recursos naturales. Se trata, en última instancia, de acompañar el ciclo físico de la economía con la capacidad de carga del planeta, de manera que la economía pueda ‘crecer’ en términos monetarios sin por ello agotar los recursos o la capacidad de regeneración. Lo que antes eran considerados residuos de un proceso de fabricación, por ejemplo, se convierten ahora en insumos para un nuevo proceso, optimizando recursos y permitiendo una mayor sostenibilidad. La novedad de este enfoque es que la gestión circular de recursos naturales y energéticos se incorpora desde el primer momento en el diseño de los procesos productivos.

La extensión de la economía circular hacia nuestras ciudades supone un importante reto para el sector privado y para el sector público. Se debe fomentar la innovación, la formación y la inversión en nuevos modelos productivos, que permitan acompañar el crecimiento económico con

la reutilización y preservación de materias primas y ecosistemas. El número de empresas comprometidas con estos principios crece de manera exponencial, aunque es necesario habilitar el entorno local apropiado para favorecer su consolidación.

La extensión de la economía circular supondría importantes ahorros de materias primas y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. También sería fuente de riqueza y empleo: de acuerdo con la consultora Mckinsey⁶, los beneficios netos para Europa podrían alcanzar, en 2030, hasta 1,8 billones de dólares, un beneficio similar al tamaño de la economía española.

¿Estamos ante una moda o transformaremos nuestra economía en un subsistema sostenible? Las ganancias de eficiencia en el uso de recursos no son un hecho nuevo en la historia del desarrollo económico: la intensidad en recursos y energía por unidad de producto no han dejado de mejorar desde el inicio de la era industrial, y sin embargo, este hecho no ha evitado que nos acerquemos peligrosamente a los límites del crecimiento. Las leyes de la termodinámica nos mostraron que el movimiento perpetuo no existe. De la misma manera, una economía en crecimiento permanente no dejará de consumir recursos, por mucho que incrementemos su eficiencia y su reutilización. La economía circular es un paso útil, pero no debemos eludir repensar lo que consideramos riqueza, calidad de vida y prosperidad en unas ciudades sometidas cada vez a mayores transformaciones. El cambio cultural necesario es inmenso, aunque no imposible.

⁶ Mckinsey Institute "Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe". 2015

Financiación e impulso de plataformas para los ODS*

CARLOS MATAIX
JAVIER CARRASCO
CECILIA LÓPEZ PABLOS
JAIME MORENO SERNA

Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano
Universidad Politécnica de Madrid

Resumen

En un tiempo caracterizado por la aceleración de los cambios y por la incertidumbre con respecto al futuro que nos aguarda, la aprobación y la aplicación de la Agenda 2030 y sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituye el proceso cívico más amplio y esperanzador de nuestra era. Amplio porque su adopción se está extendiendo entre gobiernos, administraciones, empresas, organizaciones sociales y ciudadanos de todo el mundo. Esperanzador porque los ODS están demostrando su capacidad para convertirse en un lenguaje común para la interpretación colectiva de los grandes desafíos del planeta.

Palabras clave: transformación, colaboración, organizaciones financiadoras, plataformas.

Abstract

A time marked by the acceleration of changes and by the uncertainty with regard to the future ahead, the adoption and implementation of the 2030 Agenda and the 17 Sustainable Development Goals is the widest and most promising civic process of our era. Wide, because its adoption is being extended among governments, administrations, companies, social organisations and citizens around the world. Promising, because the SDG are demonstrating their capacity to become into a common language regarding the collective interpretation of the large challenges of the planet.

Key words: transformation, collaboration, organisations, platforms.

* Este artículo es un extracto de un capítulo del libro "Plataformas que activan la innovación" publicado por la Fundación Bancaria La Caixa que se puede descargar íntegro en: <https://obrasociallacaixa.org/es/internacional/empleo/work-4-progress/que-hacemos>

I. Las organizaciones financiadoras y la Agenda 2030

En el actual sistema socioeconómico existe una gran variedad de organizaciones que tienen capacidad para asignar recursos económicos a la búsqueda de nuevas soluciones a problemas sociales y ambientales significativos, como los que aborda la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La mayor parte de dichas organizaciones pertenece a una de estas categorías: (i) administraciones públicas que financian el desarrollo local o territorial, tanto en ciudades como en el medio rural; (ii) agencias y organismos de desarrollo y cooperación nacionales y multilaterales; (iii) organizaciones públicas o público-privadas que financian programas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo; (iv) fundaciones privadas filantrópicas; (v) fundaciones empresariales y programas de transferencia de recursos vinculados a programas de responsabilidad social empresarial (RSE); (vi) ONG con capacidad para desarrollar programas propios de financiación; (vii) inversores y fondos de inversión sociales (conocidos también como “inversores de impacto”). A todas ellas nos referiremos como organizaciones financiadoras (OF) aunque, como veremos, esta denominación no quiere decir que no puedan realizar otras funciones complementarias a la financiación, como de hecho sucede en la mayoría de los casos.

Un creciente número de OF está incorporando explícitamente los ODS en sus estrategias, tratando de sintonizar las iniciativas que financian con la Agenda 2030. Aunque en una primera aproximación esto no signifique más que un nuevo “etiquetado” de su cartera de actividades, las OF son conscientes de que alinearse estratégicamente con la “gran transformación”¹ conlleva asumir la gestión de un profundo cambio organizativo y de enfoque. La orientación específica de dicho cambio dependerá de opciones que habrá de tomar cada OF por sí misma, pero el cambio de contexto afecta a todas ellas, lo cual les invita a participar en una reflexión amplia y sectorial que ya se ha iniciado.

Este artículo pretende aportar elementos para dicha reflexión, prestando especial atención a la voluntad de muchas OF de multiplicar el impacto de los recursos que asignan, mediante nuevos esquemas de relación con sus grupos de interés y, en particular, con las organizaciones a las que confían sus recursos. Lo que aquí se propone no está fundamentado en un trabajo sistemático de recolección de datos, sino que es fruto de experiencias propias de los autores, de su relación con responsables de numerosas OF, y de la consideración de artículos y trabajos recientes sobre la materia.

¹ Moon, 2014.

II. Organizaciones financiadoras pioneras

Desde el Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la UPM (itd-UPM) tenemos la oportunidad de trabajar con una amplia representación de OF, públicas y privadas, que persiguen aumentar su impacto en problemas ODS mediante la innovación. Y para ello están asumiendo riesgos y desarrollando programas que suponen cambios importantes con respecto a los modos de actuar precedentes.

Podemos citar a fundaciones privadas, como la Fundación Bancaria La Caixa², que está desarrollando un programa basado en la generación de plataformas de escucha; a organizaciones multilaterales, como el PNUD, que está impulsando un programa de laboratorios multiactor para la innovación en el sector público³; a agencias de desarrollo, como la AECID, que ha desarrollado una plataforma con múltiples actores para la innovación en acción humanitaria -la Alianza Shire-⁴; a universidades, como la UPM, reorientando su tradicional convocatoria de proyectos de desarrollo hacia la constitución de plataformas interdisciplinarias⁵; a grandes empresas, como Iberdrola, que a través de programas como “Electricidad para Todos” están financiando y potenciando su contribución a los ODS apoyándose en colaboraciones estratégicas con proveedores, universidades y otros grupos de interés; o a administraciones locales, como el Ayuntamiento de Madrid, con quien recientemente el itdUPM está lanzando un laboratorio vivo para crear, con múltiples actores, una plataforma amplia de innovaciones que contribuya a la mejora de la calidad del aire de la ciudad. La propia Unión Europea, a través del Climate-Kic⁶, una de las comunidades de conocimiento vinculadas al European Institute of Innovation and Technology, actualmente está redefiniendo su estrategia para pasar de un enfoque de financiador tradicional a convertirse en una organización vertebradora de múltiples instituciones académicas y empresariales (*backbone organization*) para provocar cambios sistémicos y acelerados hacia la mitigación y adaptación al cambio climático.

En todas estas experiencias observamos elementos similares que responden a un impulso estratégico de cambio de enfoque. Veamos algunos de dichos elementos.

En su anclaje organizativo, los programas antes mencionados operan como un “segundo sistema operativo” compatible con el sistema operativo convencional que sigue funcionando en la propia OF⁷. De este modo reducen el riesgo de que el programa se perciba internamente como

² <https://obrasociallacaixa.org/es/internacional/empleo/work-4-progress/que-hacemos>

³ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/publicservice/PSI-Lab.html>

⁴ <http://www.itd.upm.es/alianzashire/?lang=es>

⁵ <http://www.upm.es/UPM/CompromisoSocial/CooperacionDesarrollo/ArticulosRelacionados?fmt=detail&prefmt=articulo&id=768fade1c94f0210VgnVCM10000009c7648a>

⁶ <http://www.climatekic-spain.org/>

⁷ Kotter, John P. (noviembre, 2012). The big idea. Accelerate. Harvard Business Review.

una amenaza al “status quo”, y se neutralizan temporalmente las resistencias organizativas y culturales más importantes. De hecho, muchos de los trabajadores implicados en los programas citados se mueven a caballo entre los dos sistemas operativos. En cuanto a su liderazgo, todos los programas cuentan con una “coalición rectora” de personas con posiciones de responsabilidad en diferentes ámbitos de la organización, que logran “licencia institucional” para experimentar y asumir riesgos. A menudo tienen que idear formas creativas de bordear normas, procedimientos y hábitos instalados en la organización, para hacer viables sus programas en la práctica.

Las experiencias citadas anteriormente prestan atención especial al contexto organizativo y a los procesos de relación con los actores implicados. Los procedimientos de trabajo y de comunicación, el lenguaje y las narrativas utilizadas, incluso la preparación de los espacios físicos en los que se desarrollan las actividades presenciales del programa se cuida especialmente. Estos aspectos se consideran fundamentales para crear un entorno seguro y creativo en el que se pueda deliberar con mayor simetría, incluyendo a participantes con niveles de información y poder muy diferentes, otorgando una especial importancia a la escucha y a la conversación que en cada momento el programa está generando.

En todos los casos observados, las OF saben que el conocimiento aplicable a la solución de un “problema ODS” típicamente no proviene de una sola disciplina ni de un único actor. Por el contrario, requiere creatividad y la puesta a disposición de conocimiento diverso proveniente de varias disciplinas en interacción (pluri e interdisciplinar), así como de conocimiento proveniente de actores locales concedores de la problemática específica y de su entorno (transdisciplinar).

Además, las OF invierten no sólo en proyectos individuales, sino en ecosistemas capaces de generar y desarrollar iniciativas diversas e interconectadas a lo largo del tiempo. De esta manera las OF pioneras están articulando verdaderas redes interorganizativas, y son conscientes de que los enlaces y el contexto en el que éstas se desarrollan son tan importantes como los propios nodos.

III. “Plataformas ODS”

Es importante atender a cómo las OF están bautizando estos programas pioneros.

Encontramos en todos los casos una cierta similitud identitaria en cuanto a su carácter articulador y experimentador, así como a su vocación multiactor. En sus propias descripciones aparecen términos como “ecosistema”, “cluster”, “alianza”, “lab”, “vertebrador (*backbone*)” o “plataforma”. Ninguno de estos términos es del todo satisfactorio. Es posible que acabe por imponerse uno, o que convivan y evolucionen varios de ellos al compás de las modas. En este artículo vamos a usar el término “plataforma”. Es cierto que la noción de plataforma en ocasiones resulta equívoca, especialmente entre profesionales con formación técnica, porque los lleva al mundo de las tecnologías. Pero, a cambio, puede servir para establecer un paralelismo que ayude a adoptar elementos interesantes de las propias plataformas tecnológicas.

Nos encontramos de lleno en el ámbito del ODS 17 de la Agenda, que prescribe la necesidad de fórmulas organizativas y medios de implementación innovadores. Como señala Jayne Engle: *Developing and implementing innovative approaches to complex challenges goes beyond creating new programs, policies or social enterprises. At a more fundamental level it involves deepening relationships among government, finance, business, civil society, academia, media and citizens. Thus, we all come to see ourselves as part of local and global efforts to advance the human condition — as expressed, for example, in the UN Sustainable Development Goals, whose final goal is “partnerships for the goals”⁸.*

IV. Algunas funciones clave de los financiadores en el impulso de Plataformas ODS

La construcción de Plataformas ODS es, por su propia naturaleza colaborativa, una creación colectiva que sólo resulta posible cuando se logra la adhesión estratégica de organizaciones y personas que tienen capacidad para trabajar en esquemas abiertos, asumir riesgos e invertir esfuerzos con una proyección de impacto colectivo en el largo plazo.

Sin embargo, en nuestra experiencia, todas las iniciativas referidas en el epígrafe anterior cuentan, al menos, con una OF impulsora, cuyo papel es insustituible, sobre todo en las primeras etapas. Este papel se concreta desarrollando una o varias de las funciones que se sintetizan a continuación.

Antes de avanzar en su explicación es necesario señalar que es difícil que una OF pueda asumir al mismo tiempo todas las funciones, utilizando recursos y capacidades propias. En ocasiones, para la incorporación de algunas funciones para las que la OF no cuenta con los recursos y la especialización adecuada, podrá apoyarse en organizaciones socias como, por ejemplo, universidades, centros de investigación e innovación, y organizaciones de consultoría social.

Selección de los integrantes de la plataforma

Una Plataforma ODS necesita incorporar a las organizaciones que tienen influencia en el diagnóstico y tratamiento del problema, así como en la integración de las potenciales vías de solución que surjan de la propia plataforma. Es ésta una condición necesaria (aunque no suficiente) para reducir las barreras a la adopción de las innovaciones y, por tanto, para lograr la posterior escalabilidad.

En consecuencia, una Plataforma ODS no es una red conformada espontánea o aleatoriamente. La composición de sus integrantes es un aspecto crítico en el diseño, y debe ser realizada

⁸ Engle Jayne, 2018.

cuidadosamente por sus impulsores. Dicho de otro modo: una “plataforma ODS” no funcionará como tal si no logra la implicación de los actores clave en el sistema en el que actúa.

Esto significa, en muchos casos, atraer a participantes no convencionales, que pueden aportar puntos de vista y conocimiento que no suele utilizarse como “materia prima” en un proceso habitual de diseño. Sin embargo, sabemos que muchas historias de éxito innovador se basaron en ideas que no surgieron dentro del perímetro de la organización promotora, o de su sistema de referencia habitual.

Facilitación de la plataforma

Las OF que están desarrollando Plataformas ODS han comenzado a actuar de un modo diferente. Asumen que los “problemas ODS” son demasiado complejos como para quedar en manos de un solo actor, o como para ser abordados mediante un único tipo de proyecto. Estas OF cambian su posición en el sistema de relaciones entre actores. De su posición tradicional como árbitros pasan a actuar como facilitadores, sosteniendo el espacio de relaciones, en el que se establece un nuevo tipo de diálogo y de interacción entre los participantes. No renuncian, como veremos en el siguiente apartado, a su responsabilidad en la asignación de los recursos, pero establecen las condiciones para que dicha asignación se realice en función de los avances y aprendizajes de la plataforma. De este modo el programa de financiación da lugar a un “espacio seguro” de aprendizaje e innovación colectiva, en el que las OF estimulan a los participantes a compartir y a discutir los avances de las iniciativas y proyectos en los que participan, y a corregir o a incorporar nuevas ideas cuando sea necesario.

La creación y el desarrollo en el tiempo de tales ecosistemas requiere de una consideración singular. Es preciso contar con un equipo estable de personas con capacidad de ejercer una función facilitadora e impulsora de alianzas entre actores diversos. Algunos autores lo denominan “curador” (“curator”) de la plataforma, por su afinidad conceptual con el proceso de mantener la salud del ecosistema. El equipo “curador” es el encargado de habilitar tiempo, espacio y ciertos recursos para facilitar procesos de reconocimiento entre actores diversos, concertación y co-creación. Actúa como un “ensamblador de inteligencias”⁹.

Disposición a asumir riesgos financieros e institucionales

Por un lado, las OF pueden dar una señal a la plataforma de que están dispuestas a financiar acciones que pertenecen al espacio de lo “no obvio”¹⁰, que permiten explorar y pilotar nuevas posibilidades basadas en la inteligencia colectiva que genera la propia plataforma.

⁹ Mulgan, 2018

¹⁰ Expresión utilizada por Guilio Quagiotto.

Por otro lado, pueden desarrollar fórmulas para asignar, de modo flexible, los recursos financieros a las cambiantes necesidades de los proyectos de la plataforma –conectados entre sí– y sus procesos de aprendizaje cruzado. El conocimiento así generado hará aflorar nuevas oportunidades de inversión y permitirá descartar a tiempo otras que fueron inicialmente prometedoras. Se logrará de este modo reducir la distancia entre el proceso de financiación y el proceso de evolución del problema.

A menudo los representantes de las OF entienden esta necesidad, pero la consideran inviable por la falta de instrumentos y procedimientos adecuados. Esto es especialmente frecuente en las OF públicas que tienen procedimientos muy rígidos de asignación de recursos, cuya modificación es un camino lento que puede durar años y depende de reformas de mayor calado de las administraciones públicas.

Mientras llegan las reformas, hay casos que demuestran que, incluso dentro de los márgenes de las burocracias convencionales, se pueden desarrollar fórmulas de financiación que permitan financiar las necesidades de las plataformas. Es lo que algunos han denominado el “hackeado” de las burocracias.¹¹

Las tecnologías de la información pueden y deben ayudar en este proceso de adaptación de las normas. Como señala Indy Johar, necesitamos invertir en innovaciones de proceso en aspectos como la gestión de los recursos públicos y privados destinados al cambio social. A ello se refiere como la “innovación aburrida” (“boring innovation”)¹² porque es, en general, menos excitante que la innovación tecnológica, pero no por ello menos importante. Al contrario, se necesitan grandes dosis de innovación aburrida para crear un contexto favorable para la proliferación de “plataformas ODS”. “Hackear” la burocracia puede ser la única opción para poner en marcha iniciativas demostradoras, pero no es una opción estructural.

Inversión en tecnologías e infraestructuras de plataforma

A medida que aumenta la dimensión de una plataforma, aumenta también la complejidad de la gestión de la información que se genera, y de los procesos organizativos que conectan a organizaciones e iniciativas de la propia plataforma. Existe un “tamaño mínimo viable de una plataforma” pero también existe un “tamaño máximo” a partir del cual la gestión puede ser ineficiente por medios convencionales.

Las Plataformas ODS pueden reforzar su capacidad de escalado utilizando infraestructuras tecnológicas adecuadas. Las OF pueden invertir en ellas, integrando en la Plataforma ODS una “plata-

¹¹ Algunos autores han utilizado recientemente la noción de “hackear” las burocracias, en referencia a sortear determinados procesos administrativos que no añaden valor, sin vulnerar la legalidad. Ver, por ejemplo, este artículo de Milica Bergovic y otros autores: <https://medium.com/@UNDP Eurasia/can-we-hack-bureaucracy-431254ab7d80>

¹² Johar, I. (2017). The necessity of a boring revolution <https://provocations.darkmatterlabs.org/the-necessity-of-a-boring-revolution-a71b1ae6f956>

forma tecnológica” con funciones como: (1) la interpretación de datos masivos (“big data”) que puede servir para el desarrollo de, por ejemplo, “procesos de escucha”¹³ en las comunidades o territorios en los que actúa la plataforma; (2) la generación de procesos de diálogo y búsqueda de consenso; (3) la formación continua de todos los participantes, o (4) la co-creación con participación masiva.

Desarrollo de procesos colectivos de evaluación de impacto

Muchos proyectos como los que impulsan las OF consideradas en este texto, basados en subvenciones y ayudas, terminan languideciendo y, aunque en su origen estuvieran basados en buenas ideas, su rastro desaparece simplemente porque la financiación se acaba y la OF se retira. A menudo, eso no significa que la financiación haya sido inadecuada. Lo que sucede es que el financiador sólo realiza un acompañamiento administrativo y financiero en un horizonte limitado, y no es capaz de aportar un verdadero impulso integrador y estratégico.

Es un problema recurrente y perfectamente diagnosticado. El tratamiento que se suele recetar para su alivio es invertir más en la evaluación, de tal modo que puedan identificarse y seleccionarse los mejores proyectos y mejores ideas, y asegurar su continuidad. Pero evaluar “proyecto a proyecto” es demasiado caro, y la respuesta de gestión –esto es, la capacidad de las organizaciones para incorporar lo aprendido- es demasiado irreal, porque casi siempre subestima las barreras internas y las resistencias al cambio.

Al promover y normalizar el “diálogo permanente” entre proyectos, las plataformas permiten concebir el proceso de evaluación como un verdadero proceso colectivo y continuo de aprendizaje y transferencia entre proyectos.

Por su carácter innovador, las Plataformas ODS requieren ser evaluadas con objeto de que se vaya generando conocimiento sobre su idoneidad, en general, y la de sus modalidades, en particular, de modo que se facilite, a medio plazo, la configuración y el diseño de las plataformas más adecuadas a distintas problemáticas y circunstancias.

Consideraciones finales

Podría decirse que las Plataformas ODS son espacios que invitan a profundizar en los problemas ODS y en la complejidad de su naturaleza, antes que adoptar una solución que pueda ser demasiado simple o precipitada. Pero es importante subrayar que la profundización en el problema no es un proceso meramente discursivo o analítico, sino que a menudo se realiza a través de prototipos y experimentos que ayudan a descubrir las dimensiones del problema y sus

¹³ Por ejemplo: la herramienta de análisis de contenido emitido por radio del Programa Global Pulse, más información disponible en <http://radio.unglobalpulse.net/uganda>

interrelaciones. Como se dice en una conocida cita: “si quieres conocer un sistema, trata de modificarlo”.

Todo lo anterior llama a las OF a innovar en sus propias formas de organización y de gestión, a dejar de ser, en exclusiva, entidades gestoras de recursos, para convertirse en impulsoras de procesos de transformación; cambiando su posición respecto a las organizaciones financiadas. Abandonarían así el patrón clásico de relación transaccional (“yo financio; tú rindes cuentas y demuestras resultados”) a un patrón de asociación y mutua reciprocidad (“cada uno asigna recursos y capacidades complementarias; juntos asumimos riesgos y compartimos éxitos”).

Es evidente que el tránsito no es fácil, y significa para muchas OF adquirir y desarrollar nuevas capacidades relacionales y de gestión. Pero es también una ocasión excelente para provocar un cambio que la mayoría de las OF sabe que tiene que realizar si quiere sintonizar con el verdadero sentido de la Agenda 2030.

Para muchos de sus profesionales, el cambio será un estímulo para convertir su trabajo en un entorno estimulante de aprendizaje, que reduzca su exposición a la ineficiente maquinaria de gestión tradicional. Muchos profesionales de las OF están hoy abrumados por la burocracia del expediente y de la subvención, que, lejos de reducirse, se está incrementando en los últimos tiempos debido a la necesidad de más control para evitar prácticas fraudulentas.

Como señala el PNUD: *There are still a lot of concerns around the impact that a platform approach will have on the brand, the institutional agreements, the skills needed in agencies such as the UNDP. This is understandable given the inherent pressure of accountability that such agencies have to their stakeholders and to the public opinion in general: not easy to come up and honestly say, “we don’t know the solution, we need to experiment and learn”. Furthermore, those working in these agencies today inherit al-most a century of narrative that pictures them as someone delivering perfect solutions¹⁴.*

A nadie le sorprende que, para producir transformaciones tecnológicas, como la que supone el cambio de modelo energético, se necesite invertir en nuevas infraestructuras materiales, como, por ejemplo, la nueva red de “electrolineras”. Lo mismo debería decirse de las transformaciones sociales y culturales.

Necesitamos invertir en sus nuevas infraestructuras organizativas y sociales. Puede que las iniciativas con enfoque de plataforma que hemos abordado en este artículo sean los laboratorios: las nuevas infraestructuras organizativas para los ODS.

¹⁴ PNUD (2018).

Acabar con la pobreza: el principal propósito de la Agenda 2030 y una cuestión de derechos humanos*

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO

Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Resumen

La erradicación de la pobreza exige la adopción de múltiples medidas. El enfoque de los derechos humanos para acabar con la pobreza es bastante idóneo. El cumplimiento de las normas que reconocen derechos e imponen obligaciones en materia de derechos humanos resulta imprescindible para lograr el primero de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Palabras clave: Pobreza, derechos humanos, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Derecho internacional.

Abstract

Several measures to eradicate poverty are required. In order to fight against poverty it is suitable to study this subject from the perspective of the human rights. Accomplishing rules which establishes rights and obligations in the field of human rights is necessary to achieve the first of the Sustainable Development Goals.

Key words: Poverty, Human Rights, Sustainable Development Goals, International Law.

* El presente trabajo es una reflexión actualizada de los trabajos anteriores del autor sobre esta materia, en particular, "La erradicación de la pobreza y los derechos humanos: un laberinto sin salida", *Derechos y libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 38, 2018, pp. 17-52; y con Francisco Jiménez García, "El fin de la Pobreza: ¿Un objetivo realizable? Algunas aportaciones desde el Derecho Internacional", en *Análisis y Comentarios de los Objetivos de Desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Aranzadi, Madrid, 2017, pp. 89-124.

La erradicación de la pobreza ha quedado plasmada en la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 25 de septiembre de 2015, titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que recoge los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Acabar con la pobreza no es un propósito marginal sino que, por el contrario, está situado en la cúspide de estos Objetivos. Las primeras palabras de esta Resolución están destinadas a recordar que “la presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad”. “También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad” y se apresura a decir que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible” (A/RES/70/1). A ello se le suma que el primero, y entiendo que el principal, de los ODS no es otro que erradicar la pobreza. En términos de la citada Resolución: “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” (A/RES/70/1). Un objetivo ambicioso pero posible y cuya consecución reforzaría, sobre todo, el estado en el que se encuentra el respeto de los derechos humanos en el planeta. Estas rotundas afirmaciones provocan la realización de algunas reflexiones:

I. Acabar con la pobreza es una cuestión de derechos humanos. Existe una íntima relación entre el compromiso de los Estados de erradicar la pobreza y el principio tan esencial del orden jurídico internacional concerniente a la protección internacional de los derechos humanos. No sería posible en ningún caso erradicar la pobreza si, al mismo tiempo, no se garantiza el respeto de los derechos humanos básicos. Por lo menos, el fin de la pobreza no se logrará si, al mismo tiempo, no se garantizan algunos derechos reconocidos ampliamente por el ordenamiento jurídico internacional y, en particular, aquellos que tienen un contenido social. En consecuencia, la lucha contra la pobreza y el respeto de los derechos humanos son dos realidades bastante cercanas. Así lo decía el Secretario general de Naciones Unidas cuando indicó que “el año 2015 ofrece una oportunidad única para que los dirigentes mundiales y las personas pongan fin a la pobreza y transformen el mundo a fin de atender mejor las necesidades humanas y la necesidad de transformación económica, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y garantizando la paz y el disfrute efectivo de los derechos humanos” (A/69/700). Pero esto no sólo se deriva porque erradicar la pobreza se consiga mediante políticas efectivas en el campo de los derechos humanos sino porque, en el fondo, la pobreza en sí o, por lo menos, algunas de sus expresiones representan violaciones de los derechos humanos. En particular, los supuestos de extrema pobreza supondrían una expresión de violación grave de los derechos humanos.

II. La Agenda 2030 incorpora un compromiso político de los Estados y de la comunidad internacional para erradicar la pobreza en el planeta. Pero esta “obligación genérica” se debe traducir en obligaciones específicas en el campo de los derechos humanos. No basta decir, lo que es mucho, que “de aquí a 2030”, se pretende “erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema”, o que “de aquí a 2030”, se aspira a “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en to-

das sus dimensiones (...)” (A/RES/70/1). Lograr estas metas exige una política internacional en materia de derechos humanos puesto que la pobreza se combate, definitivamente, con una aplicación efectiva de las normas que reconocen y protegen estos derechos, en especial, los de contenido económico y social. En ningún caso, las estrategias que se implementen en la lucha contra la pobreza pueden prescindir, entonces, del marco normativo que presta la comunidad internacional en materia de derechos humanos. Se trata de dos realidades indisolubles y, por mucho que se quiera, la ausencia de normas y, sobre todo, la inaplicación de aquellas que protejan a las personas en situación de pobreza impiden que se logre el objetivo de erradicar la pobreza.

Por todo ello, resulta preciso un enfoque de derechos humanos para acabar con la pobreza, que debe desbordar el ámbito político y penetrar también en el terreno de los derechos y obligaciones que proceden del ordenamiento internacional. El compromiso político es sustancial para que la pobreza desaparezca pero debe venir acompañado, además, de decisiones con contenido jurídico. El Consejo de Derechos Humanos (CDH) aprobó, mediante la Resolución 21/11, de 27 de septiembre de 2012, los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, después de un decenio de trabajos sobre la materia (A/HRC/21/39). Se trata, como se dice, de “los primeros lineamientos de políticas a nivel mundial centrados específicamente en los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza”. Más todavía, se especifica que “estos principios están destinados a que los gobiernos los utilicen para asegurar que las políticas públicas, incluyendo los esfuerzos para erradicar la pobreza, alcancen a los miembros más pobres de la sociedad; respeten y defiendan sus derechos, y tomen en cuenta los significativos obstáculos sociales, culturales, económicos y estructurales que enfrentan las personas que viven en la pobreza para gozar de los derechos humanos” (https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf).

La conclusión resulta evidente: la implementación de las normas sobre derechos humanos por los Estados es el mejor camino para erradicar la pobreza y, por lo tanto, cualquier enfoque que se realice en la lucha contra la pobreza queda determinado, más allá de otras consideraciones, por la aplicación de normas, muchas de ellas bien establecidas, que imponen obligaciones a los Estados en relación con el ser humano.

No todos coinciden plenamente, sin embargo, con la posición de que existe un vínculo sustancial entre pobreza y derechos humanos y, por lo tanto, que el enfoque de los derechos humanos sería el único camino adecuado para implementar las políticas en materia de erradicación de la pobreza. En cualquier caso, se deben medir cabalmente las consecuencias de esta relación entre derechos humanos y pobreza. Así, se ha indicado, que “no se debe dar una importancia exagerada a la nueva orientación representada por la introducción de un enfoque de derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza”; aunque, sin duda, “la aplicación ponderada y coherente de los derechos humanos a la reducción de la pobreza refuerza algunas de

las características existentes de las estrategias de lucha contra la pobreza”¹. En todo caso, aunque fuera así, parece difícil concebir que las estrategias y políticas de la lucha contra la pobreza pudieran prescindir de las normas de las que se ha dotado la comunidad internacional en materia de derechos humanos, aunque quede pendiente la articulación y convergencia de las dos realidades: derechos humanos y pobreza.

III. Aparte del vínculo que definitivamente se establezca entre pobreza y derechos humanos, el fin de la pobreza no se logrará si, al mismo tiempo, no se garantizan ciertos derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico internacional. Esto obliga a que, desde la óptica normativa, se produzcan algunos cambios en el ordenamiento internacional y, en particular, en el sector encargado del respeto de los derechos humanos. Infortunadamente, las normas actuales en esta materia no están orientadas específicamente al reconocimiento de derechos y a la imposición de obligaciones en supuestos de pobreza y, por ello, no reconocen a la persona en situación de pobreza como titular específico de derechos. Más aún, la pobreza no está directamente en el foco de atención de la normativa sobre derechos humanos adoptada en el orden internacional. Por esto, el enfoque relativo a la erradicación de la pobreza que incorpora los derechos humanos no garantiza necesariamente, en la práctica, que la pobreza esté integrada en el marco normativo propio de estos derechos, ni tampoco asegura que la comunidad internacional y, en particular los Estados estén dispuestos a elaborar y adoptar normas jurídicas precisas y diferenciadas relativas a los derechos de las personas en situación de pobreza y, por ende, las obligaciones que se asumen para acabar con la pobreza. Es probable que esto explique que la Agenda 2030 no quiera establecer una vinculación explícita entre pobreza y derechos humanos. El contenido práctico de esta vinculación está aún por determinar.

No obstante, cabría encuadrar la relación entre pobreza y derechos humanos mediante dos opciones que serían distintas pero complementarias; que estarían orientadas, a la postre, a hacer efectivos los derechos de los pobres e imponer obligaciones que coadyuvarían a reducir y poner término a la pobreza. Primera, reforzar el reconocimiento y protección de determinados derechos sin necesidad de elaborar normas específicas en relación con la pobreza. No se puede negar que hacer efectivos los derechos de contenido social contribuiría sobremedida a acabar con la pobreza. Este sería el caso de los sistemas y medidas de protección social, y de los derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, a los que se refiere la Agenda 2030. La pobreza se combate, entonces, con la aplicación efectiva de normas que ya reconocen y protegen derechos humanos, en particular, las de contenido económico y social.

Segunda, se podrían adoptar normas específicas destinadas, desde la concepción de los derechos humanos, a poner fin a la pobreza. Esto exigiría definir la pobreza con la finalidad básica

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, pp. 2 y 3.

de establecer un catálogo de derechos que correspondería a las personas en situación de pobreza; implantar mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de esas normas; y, asimismo, contemplar las eventuales sanciones en los supuestos de incumplimiento. Esta labor es la que implícitamente recomienda la Agenda 2030 desde el momento en que sitúa a la pobreza en la cima de los ODS.

IV. El instrumento más elaborado en el que la pobreza se asocia con nitidez a las cuestiones de derechos humanos es, sin duda, la Resolución 21/11. La mera lectura de este instrumento revela que, por un lado, se precisa un enfoque de derechos humanos para acabar definitivamente con la pobreza y, por otro lado, para sentar las bases de una normativa propia en esta materia. Por lo menos, esta Resolución es un instrumento útil para combatir la pobreza y, sobre todo, para ir conformando un marco conceptual y normativo que pueda hacer efectivas las disposiciones y medidas que se determinen para derrotar a la pobreza. Es más que probable que suponga el primer paso decisivo en el camino que conduzca a la adopción de un instrumento de carácter vinculante en el que se contemplen los derechos de las personas en situación de pobreza, las obligaciones de los Estados y los mecanismos de control y garantía que resulten precisos. Respetando los derechos humanos la erradicación de la pobreza es posible, aunque un instrumento así, a pesar de su relevante aportación, no sea todavía suficiente para afirmar que se dispone de normas precisas en materia de pobreza.

Los Principios Rectores abordan, en particular, una dimensión sobresaliente de la pobreza como es la "extrema pobreza" aunque, al mismo tiempo, el instrumento que los recoge resulta especialmente útil para combatir la pobreza en todas sus dimensiones. El cumplimiento de la Agenda 2030 debe estar atento al contenido de este instrumento, en concreto, a las orientaciones y directrices que proporciona. Sería ingenuo pensar sólo los componentes que integran la Resolución 70/1 en relación con la erradicación de la pobreza, serían suficientes para acabar con esta lacra en la comunidad internacional por lo que, aunque no se diga, resultan imprescindibles los complementos políticos y normativos que proporcionan otros instrumentos en materia de derechos humanos. En esta línea, los Principios Rectores reseñan y recomiendan mecanismos y fórmulas de aplicación que conduzcan a la erradicación de la pobreza. Se trata de medidas de "Aplicación y Vigilancia" destinadas a hacer eficaces cada una de las indicaciones y orientaciones que se recogen en la Resolución 21/11 y, asimismo, a facilitar una estructura institucional en cada Estado que se encargue de hacer eficientes y operativos los mecanismos que se instauran en la lucha contra pobreza. Por estos motivos, los Principios Rectores cumplen dos funciones básicas en su relación con los ODS. Por una parte, establecen lineamientos respecto a los derechos que corresponderían a las personas que se encuentran en situación de pobreza, y señalan, con trazo grueso, los derechos cuya aplicación resulta más perentoria. Por otra parte, establecen un marco operativo en el que ejercitar los derechos reconocidos y, sobre todo, hacer realidad el cumplimiento por los Estados y otros actores de la sociedad internacional de las indicaciones que contienen sobre la erradicación de la pobreza.

V. Lo principal es adoptar medidas que resulten eficaces y que den contenido a los lineamientos que incorporan los Principios Rectores y, con ello, cumplir el Objetivo 1 de los ODS. En cualquier caso, la efectividad de las medidas descansa, al menos, en un pilar fundamental. Corresponde a los ordenamientos jurídicos internos, y a las políticas internas implementar reglas para combatir la pobreza que aseguren que desaparecen todo tipo de exclusiones y desigualdades. Los Principios Rectores ponen el acento en el comportamiento de los Estados en el plano interno, y ello debería incidir en la aplicación concreta de la Agenda 2030. Porque aquí es donde radica principalmente la solución en la lucha contra la pobreza. Como se dice, “para una aplicación eficaz de los Principios Rectores es necesario que esos principios se traduzcan en estrategias nacionales de reducción de la pobreza y de derechos humanos y que se creen mecanismos internos eficaces de vigilancia y control del cumplimiento” (https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf).

Esto explica que se recomiende a los Estados la adopción de una estrategia y un plan nacional de lucha contra la pobreza que debe implicar, necesariamente, a todos los sectores de la administración pública y reunir las características que son propias en los planes de este tipo. La Resolución 21/11 no se limita sin embargo sólo a esto sino que, también, insta a los Estados a crear un órgano de vigilancia y control de “los aspectos cuantitativos y cualitativos de la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos”. Más aún, esta Resolución insiste en establecer mecanismos de vigilancia y de rendición de cuentas que impliquen al conjunto de la sociedad interna en la lucha contra la pobreza y que tengan muy en cuenta a las personas que viven en la pobreza. En especial, se contempla que “la aplicación de los planes de acción nacionales debe comprender la plena rendición de cuentas ante las personas que viven en la pobreza y la vigilancia a cargo de un amplio abanico de agentes, como las instituciones nacionales de derechos humanos, los tribunales, los comités parlamentarios y los mecanismos de derechos humanos nacionales e internacionales” (https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf).

Los Principios Rectores acogen orientaciones, guías de conducta, directrices, comportamientos y acciones destinadas a hacer efectivas las normas en materia de derechos humanos en los supuestos de pobreza y, por ello, serían útiles en la visión que proporciona la Agenda 2030 en esta materia. La situación de pobreza no se genera de modo casual sino que es el resultado de las políticas que implementan los Estados. En verdad, “la pobreza extrema no es inevitable. Es, al menos en parte, una situación creada, propiciada y perpetuada por acciones y omisiones de los Estados y otros agentes económicos” (https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf).

En consecuencia, se necesitan comportamientos activos que eliminen la pobreza y, asimismo, los Estados deberían abstenerse de comportamientos que entrañen más pobreza o que la propicien. Esto resulta capital en el caso de grupos humanos que, por distintas razones, se ven

más afectados y llegan a sufrir con mayor intensidad los efectos de la pobreza. Es decir, aquellos grupos humanos que, estando en situación de vulnerabilidad, están más expuestos a los supuestos de pobreza. La resolución 70/1 tiene en cuenta esta situación y, por ello reitera la situación de los “pobres y los vulnerables” en lo relativo a la erradicación de la pobreza; eso sí, sin dar el paso necesario para estimar que las personas en situación de pobreza deberían ser concebidas siempre como “personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad”. Tampoco los Principios Rectores resuelven esta cuestión.

La lectura de estos Principios no permite extraer la conclusión de que los pobres deban ser considerados siempre como un grupo vulnerable. Lo más que dicen es que la situación de pobreza genera exclusión y discriminación y que ello afecta sobremedida a los grupos vulnerables. En ambos instrumentos, por lo tanto, la pobreza se concibe como una condición de vulnerabilidad de un determinado grupo humano, lo que no significa que se reconozca jurídicamente el grupo humano de los pobres como grupo vulnerable. Lo que se reconoce, hasta ahora, es que la vulnerabilidad se intensifica en situaciones de pobreza y quizá corresponda subir el escalón para estimar que las personas en situaciones de pobreza se encuentran siempre en situación de vulnerabilidad.

VI. La pobreza debe ser atacada desde todos los frentes y utilizando cuantos medios sean posibles, incluidos los mecanismos jurídicos. También es idóneo adoptar la perspectiva de los derechos humanos en orden a poner fin a la pobreza porque es necesario erradicar la pobreza mediante la aplicación efectiva de los derechos humanos. La práctica internacional revela que los Estados no han rechazado que la lucha contra la pobreza se haga desde un enfoque integral de los derechos humanos. Estoy convencido de que el cumplimiento efectivo y cabal de las normas sobre derechos humanos, aprobadas por la comunidad internacional, traería consigo la eliminación total de la pobreza. No cabe olvidar que las situaciones de pobreza propician violaciones de los derechos humanos y que, además, la extrema pobreza representa una violación grave de estos derechos.

La Agenda 2030 ha situado como propósito prioritario erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones y ha otorgado a este Objetivo la categoría de primer Objetivo de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, todo esto es todavía insuficiente para poner fin a la pobreza en el planeta y las metas e indicaciones que dimanar de la Resolución 70/1 deben complementarse con una labor política y normativa que garantice el respeto de derechos de las personas que están en situación de pobreza.

Nota bibliográfica

- BECA FREI, J. P., "Pobreza: un problema de Derechos Humanos", *Dikaion: Revista de Actualidad Jurídica*, vol. 27, núm. 1, 2018, pp. 101-126.
- BENGOA, J., "Pobreza y derechos humanos: un desafío", en *Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos*, CELADE, División de Población de la CEPAL, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 26 y 27 de octubre de 2006, CEPAL, Santiago de Chile.
- CABRERA, M., "Observaciones sobre la pobreza desde un enfoque de derechos humanos", en *El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos*. Serie Cuadernos Ocasionales, Montevideo, 2006.
- CARBONERO MUÑOZ, D., "Derechos humanos y pobreza extrema", en *Los derechos humanos en la Educación superior: Enfoques pedagógicos innovadores a través del aprendizaje-servicio y del aprendizaje basado en competencias*, 2017, pp. 607-621.
- DÍAZ BARRADO, C. M., "Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, pp. 7-46.
- HALSTEEN, U., "Derechos humanos: un medio y un fin para la reducción de la pobreza", *Consejo de Derechos Humanos: oportunidades y desafíos*, 2006, pp. 81-92.
- IGLESIA-CARUNCHO, M.; JAIME, P. y CASTILLO, M., *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, 3ª ed., Fundación para el Desarrollo, Madrid 2004.
- MESTRUM, F., "La lucha contra la pobreza y los derechos humanos", *Cuaderno crítico*, n° 11, junio 2012.
- PÉREZ-BUSTILLO, C., "New developments in International Poverty Law: the UN Guiding Principles on extreme poverty and human rights", *Poverty Brief*, march 2014.
- RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., *El desafío del desarrollo sostenible: los principios de derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Barcelona, 2015.
- SALVIA, A., y LÉPORE, E., "Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza", *Biblioteca Virtual 1 TOP*, www.top.org.ar.
- SENGUPTA, A., "L'extrême pauvreté en tant que violation des droits de l'homme", en *Pauvreté, Dignité, Droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruselas, 2008, pp. 23-38.
- TRONCOSO, S., "La superación de la pobreza a la luz de los Derechos Humanos", *Revista CIS*, vol. 10, núm. 16, 2012, pp. 9-26.
- WILLIAMS, L.; KJONSTAD, A., y ROBSON, P., (eds.), *Law and Poverty: The legal system and poverty reduction*, Londres-Nueva York, 2003.

Migraciones y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

GEMMA PINYOL-JIMÉNEZ

Directora de políticas migratorias y diversidad en Instrategies.
Investigadora asociada GRITIM-UPF

Resumen

La Agenda 2030 aprobada en 2015 señala, la importancia de las migraciones como elemento de desarrollo que puede contribuir a la prosperidad individual, comunitaria y global.

El Pacto Mundial sobre Migración se ha convertido en el primer intento de generar un espacio de diálogo para la gobernanza global de las migraciones. Surgido de la Declaración de Nueva York para las personas refugiadas y migrantes, señala algunas de las cuestiones clave que deben inspirar las acciones gubernamentales si quieren favorecer que la movilidad de las personas resulte beneficiosa para las personas y comunidades, así como para los países de origen, tránsito y destino migratorio.

Palabras clave: migraciones, gobernanza global, desarrollo, Naciones Unidas, Agenda 2030.

Abstract

The 2030 Agenda, adopted in 2015, notes, for the first time in an action plan of these characteristics, the importance of migrations as a development element that may contribute to individual, community and global prosperity.

The Global Compact for Migration has become the first attempt to generate a space for dialogue for the global governance of migrations. Emerging from the New York Declaration for Refugees and Migrants, it points out some of the key issues that have to inspire the governmental actions if they want to encourage that people's mobility results beneficial for people and communities, as well as for the migratory countries of origin, transit and destiny.

Key words: migrations, global governance, development, United Nations, 2030 Agenda.

Migraciones en la Agenda 2030 y la Declaración de Nueva York de 2016

A pesar de su carácter global, las migraciones han sido un fenómeno pocas veces tratado en el escenario internacional de forma articulada. La soberanía de los estados en materia migratoria y su sensibilidad respecto a la cuestión explican, seguramente, la ausencia de espacios articulados para dialogar sobre la materia desde una perspectiva internacional, superando los instrumentos y foros existentes a nivel bilateral o regional.

A partir de 2015, con la Agenda 2030 y la reacción ante la crisis humanitaria provocada, entre otros, por la situación en Yemen y Siria, se abre un nuevo espacio de oportunidad que culmina con la aprobación del Pacto Mundial para la Migración cuya contribución, sin duda importante, deja aún muchas incógnitas abiertas sobre la posibilidad de construir un espacio de gobernanza global sobre las migraciones.

La Agenda 2030 aprobada en 2015 tiene como *leitmotiv* no dejar a nadie atrás, y consta de 17 objetivos y 169 metas para erradicar la pobreza y favorecer un desarrollo sostenible. La Agenda 2030 habla de Planeta, Personas, Prosperidad, Paz y Partenariados, y por primera vez, en el marco de estas 5 P, las migraciones se incluyen en un vector de desarrollo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Agenda 2030 viene a recoger la importancia de la contribución de las migraciones en el desarrollo, un debate vivo en el ámbito académico (de Haas 2012, Clemens 2014 y Black & Sward 2009), pero no siempre suficientemente (bien) recogido en el ámbito de los decisores políticos.

Así, en esta nueva agenda, se incluye un punto específico que señala la necesidad de articular políticas migratorias bien gestionadas como parte del ODS 10 de lucha contra las desigualdades. De hecho, buena parte de las metas de este objetivo están focalizadas en la cuestión migratoria, lo que supone un claro mensaje para evitar que el hecho migratorio, la nacionalidad o el origen se conviertan en nuevos espacios generadores de desigualdad. Desde la promoción de la inclusión de todas las personas independientemente de su edad, sexo, etnia, origen, religión o situación económica, hasta la reducción de las desigualdades y la no-discriminación, pasando por la revisión de los costes de las remesas y la facilitación de la migración ordenada, segura y regular. Este último es, sin duda, el punto más notable de la Agenda 2030 al hablar de migraciones, pues reconoce la importancia que las políticas públicas tienen en gestionar los flujos migratorios y, por ende, en luchar contra las desigualdades.

Además, la Agenda 2030 reconoce que la cuestión migratoria tiene carácter transversal (Nijenhuis & Leung 2017). Por ello, no es de extrañar que 11 de los 17 ODS contienen alguna referencia en sus metas e indicadores relacionada con la migración o la movilidad. Así, mientras en ocasiones se hace referencia explícita a cuestiones relacionadas con la movilidad de las perso-

nas, en otras ocasiones se considera imprescindible conocer el estatuto migratorio de las mismas, para obtener datos desgregados que permitan mejorar las acciones pertinentes para reducir desigualdades y evitar discriminaciones.

En este sentido, más allá de la meta 10.7 y el conjunto del ODS 10, se hace referencia directa a cuestiones relacionadas con las migraciones cuando se habla de movilidad de estudiantes (4.b), la lucha contra el tráfico de personas y la explotación (5.2, 8.7 y 16.2), migraciones laborales y empleo (8.5, 8.7 y 8.8) o la necesidad de mejorar la recogida y tratamiento de datos e información sobre el fenómeno (17.18).

Figura 1. Migraciones en la Agenda 2030

| ODS |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|-----------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--|---|
| Mención explícita | 10.7 10.2 10.3 | | | 4.b | 5.2 | 8.7 | | | | | 16.2 | 17.18 |
| Menciones indirectas | 10.1 10.4 10.7 y 10.c | 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 1.a, 1.b y 1.3 | 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.7, 3.8, 3.b, 3.c, 3.d | 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 | 5.3, 5.4, 5.6, 5.a y 5.c | 8.1, 8.2 y 8.3, 8.7, 8.8 y 8.9 | 9.2 | 11.5 11.1 11.3 11.b y 11.c | 12.b | 13.1 13.2 y 13.3 | 16.3 16.4 16.7 y 16.9. | 17.3, 17.5, 17.13, 17.16 y 17.17 |

Fuente: IOM

Todas estas cuestiones determinan la importancia de las migraciones en el desarrollo global. Por un lado, evidencian que las migraciones pueden ser una herramienta importante para reducir la pobreza, contribuyendo a los objetivos generales de los ODS. Las migraciones pueden beneficiar a las personas migrantes, y también a sus familias y comunidades de origen, pero también a las sociedades de destino. Por el otro, reconoce que faltan datos para tratar el fenómeno

migratorio, que en ocasiones no se presta suficiente atención a las condiciones de las personas migrantes, lo que impacta negativamente en las mismas, pero también en el desarrollo sostenible integral. Finalmente, reconoce que se requiere de instrumentos que faciliten y regulen esta movilidad, para optimizarla y convertirla en un factor de contribución al desarrollo sostenible. La Agenda 2030 se convierte así en un espacio de oportunidad único para incluir las migraciones en el debate global, y reconocer la importancia de este fenómeno en el reto de alcanzar un desarrollo sostenible que no deje a nadie atrás.

La Agenda 2030 abre pues un primer espacio de oportunidad que incorpora las migraciones en el debate internacional, vinculando las mismas con el desarrollo, a lo que hay que sumar la contribución de la Declaración de Nueva York sobre personas migrantes y refugiadas aprobada en 2016.

Por primera vez en el marco de Naciones Unidas se celebró en septiembre de 2016 un encuentro entre líderes mundiales para buscar respuestas compartidas ante los retos de la movilidad. Los objetivos de Naciones Unidas eran claros: expresar el compromiso político de los países para salvar vidas, proteger derechos y compartir responsabilidades a nivel mundial, con el objetivo de generar un espacio de debate internacional sobre la población migrante y refugiada, y señalar la necesidad de una mejor articulación de las respuestas dadas por los países de origen, destino y tránsito migratorio.

Tal como recoge la Declaración de Nueva York¹, la prioridad compartida debería ser la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, con especial atención a los derechos de las mujeres y las jóvenes, así como de los menores en general. El derecho a la educación y la lucha contra la violencia de género se convierten en cuestiones centrales en este documento, que también reclama luchar contra la xenofobia y señalar la contribución positiva de las personas migrantes en sus países de destino. Además, apunta la necesidad de articular respuestas solidarias para ayudar a aquellos países que reciben mayor número de personas refugiadas y migrantes, buscando instrumentos multilaterales de apoyo. Finalmente, también recoge la necesidad de explorar nuevas oportunidades de reasentamiento para las personas refugiadas, y facilitar en la medida de lo posible esquemas educativos y laborales que les permitan incorporarse y contribuir lo antes posible a las sociedades de acogida.

La Declaración de Nueva York, aprobada por los 193 países que conforman Naciones Unidas, se entiende como un hito para la solidaridad global en un momento de especial relevancia en términos de desplazamiento. La misma emplaza a los Estados miembros a trabajar para la adopción de dos pactos globales, uno centrado en las personas refugiadas y otro para una migración regular, segura y ordenada.

¹ Véase <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>

El Pacto Mundial sobre Migración

Fruto de estos antecedentes, ya a partir de 2017 se empieza a trabajar en el Pacto Mundial sobre Migración, con el objetivo de construir un escenario de debate global sobre la gobernanza de las migraciones. Ya desde su concepción, el Pacto Global para la Migración (PGM)² se entiende como un instrumento *light* para fortalecer la gobernanza global de las migraciones, sustentado siempre en el papel clave de los estados.

El primer paso fue la fase de consulta, con encuentros con representantes de los distintos estados miembros, así como con actores clave en distintos ámbitos, incluyendo la sociedad civil, la academia y el sector privado. Se articularon reuniones de carácter nacional y temáticas, entre las que se trataron temas como los derechos humanos, la cohesión e inclusión social, la lucha contra la discriminación, la xenofobia y la intolerancia, la contribución de las personas migrantes y las diásporas, las vías regulares de inmigración y la movilidad laboral, el reconocimiento de cualificaciones y habilidades, o la lucha contra las redes de tráfico y explotación de personas. A su vez, se trataron cuestiones de gobernanza como la cooperación internacional en materia de fronteras, readmisiones o retorno, pero también sobre los factores que generan movilidad, como el cambio climático y los desastres naturales o los conflictos.

La segunda fase de balance sirvió para articular un primer borrador, co-facilitado por México y Suiza que actuaron como compiladores, y que abrió paso a la tercera fase, en la que se entró en las negociaciones intergubernamentales para alcanzar un texto consensuado que pudieran avalar los estados miembros.

Durante el periodo de preparación y negociación, por lo tanto, los estados tuvieron tiempo de añadir, corregir, eliminar o cambiar cualquier parte del texto, en un proceso que pasó casi desapercibido en la mayoría de los países implicados.

En su propuesta final, el PGM incluye 23 objetivos para una migración ordenada, segura y regular, y señala en numerosas ocasiones que todos ellos deben desarrollarse según las competencias y voluntades de los estados. Es, por lo tanto, un intento de articular un diálogo multilateral sobre migraciones, pero sin querer generar nuevas obligaciones. De hecho, el PGM tiene carácter no vinculante, y su objetivo principal era servir para identificar cuestiones clave en la gestión de este fenómeno, tanto para los países de origen como de tránsito y destino, y ofrecer un espacio estructurado de diálogo y cooperación entre los estados en materia migratoria.

² Véase <https://refugeemigrants.un.org/migration-compact>

Figura 2. Los objetivos del Pacto Mundial sobre Migraciones



Fuente: PGM. Elaboración propia.

El PGM apunta cuestiones claves en distintos ámbitos. En primer lugar, apuesta por una mejora de la gobernanza migratoria, señalando la importancia de los datos para diseñar acciones e instrumentos basados en evidencias, la necesidad de favorecer la corresponsabilidad y cooperación entre países de origen, destino y tránsito migratorio, y el fortalecimiento de espacios y alianzas globales para promover una migración segura y ordenada. El Pacto aboga por políticas mi-

gratorias proactivas, que busquen avanzar en el desarrollo de las vías de migración regular, y eviten en la medida de lo posible disfunciones que pueden derivar en situaciones de vulnerabilidad para las personas migrantes. Apuesta por mejorar los instrumentos que permitan la incorporación en los mercados de trabajo de las personas migrantes y la portabilidad de sus derechos de seguridad social, y su participación en las sociedades de acogida.

En segundo lugar, el Pacto enfatiza la importancia de estructurar políticas migratorias articuladas en torno a la protección de los derechos humanos, desde el derecho a la documentación que acredite la identidad de una persona, hasta el acceso a los servicios básicos o la excepcionalidad de las medidas sancionadoras en la lucha contra la inmigración irregular. Enfatiza la importancia de proteger a las personas migrantes, especialmente mujeres y menores, de las redes de tráfico y explotación de personas. Y establece la importancia de luchar contra la discriminación.

Finalmente, el PGM hace una apuesta clara por promover un nuevo marco narrativo sobre las migraciones, que evite las narrativas xenófobas y etnófobas.

El Pacto promulga la idea de ir avanzando hacia un marco compartido en materia migratoria; siempre sobre la base de la voluntariedad. Incluye elementos y consideraciones que no se alejan de los contenidos del entramado normativo de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, derechos laborales y sociales, derecho del mar, etc., ni del reconocimiento de sus limitaciones a la hora de establecer obligaciones para los estados en materia migratoria. El PGM ordena lo que algunos otros tratados internacionales ya recogen y, en cualquier caso, su carácter no vinculante hace difícil pensar que avanzar en una gobernanza global de las migraciones sea un objetivo tangible en el corto y medio plazo.

Algunos retos para avanzar en la gobernanza global de las migraciones

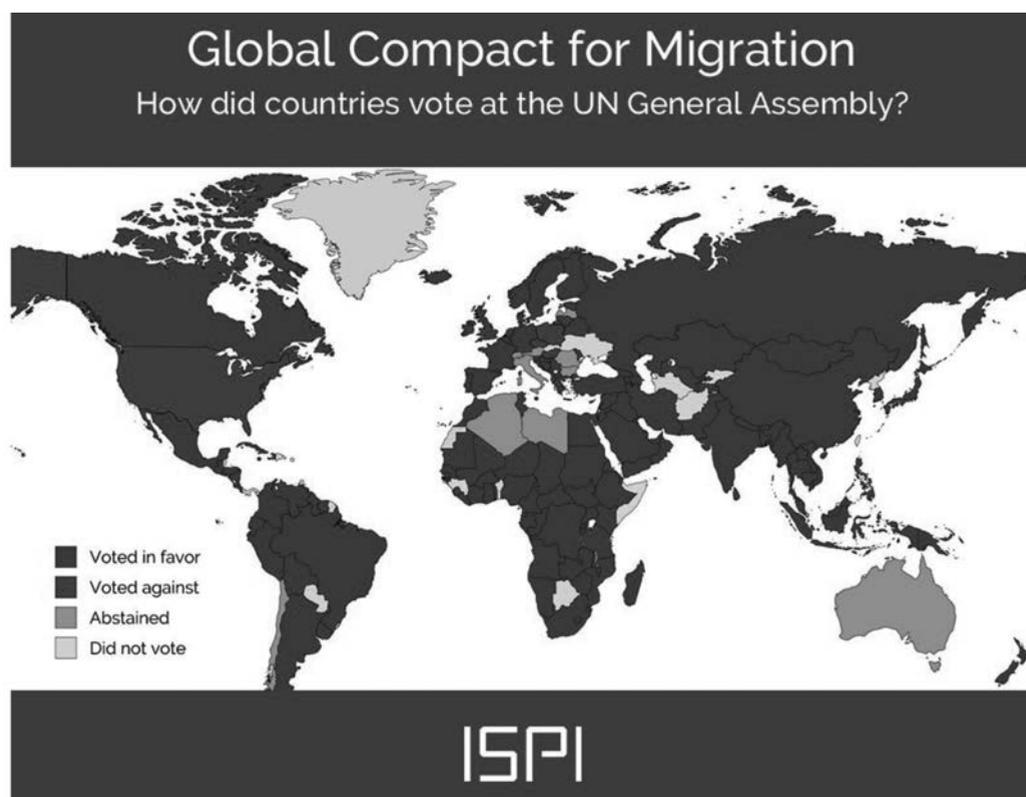
Aun siendo un instrumento declarativo, sin capacidad vinculante y que recuerda constantemente que las políticas migratorias son competencia exclusiva de los estados, el Pacto se constituye como una oportunidad única para avanzar en un debate global.

Por ello precisamente uno de los retos principales a los que se deberá dar respuesta el mismo es su capacidad de articularse más allá de una declaración de intenciones. Construir una hoja de ruta con propuestas, acciones y proyectos concretos será un imperativo para consolidarse como una oportunidad y no caer en el olvido. Ofrecer instrumentos para promover una migración ordenada, que busque evitar las vulnerabilidades que supone la irregularidad, es clave. Igual que lo es avanzar en la construcción de sociedades diversas en las que se eliminen las discriminaciones por razón de origen o nacionalidad.

Además, el Pacto debe constituirse como un espacio que articule el compromiso avalado por 156 países de buscar espacios de colaboración, cooperación y corresponsabilidad en la gestión

migratoria. Es especialmente importante hacerlo dada la visibilidad de las voces contrarias al Pacto, que se hicieron oír especialmente en las semanas anteriores a la cumbre de Marrakech en la que se aprobó el mismo. La aprobación del PGM se convirtió en una nueva trinchera del debate migratorio en el escenario internacional, y es importante recordar que el mismo no se aparta de los instrumentos normativos ya existentes en el Derecho Público Internacional para garantizar los derechos de las personas, ni de los compromisos ya adquiridos por los países en, por ejemplo, cuestiones como el salvamento marítimo que también se recogen en el Derecho del Mar.

Figura 3. Apoyos y oposición al Pacto Global para las Migraciones



Fuente: ISPI

Esta reflexión es especialmente pertinente en el caso de los países de la Unión Europea que votaron contra el Pacto, pues la normativa comunitaria ya les obliga a cumplir con los contenidos de éste. Su negativa a apoyar esta iniciativa, que consideran una intromisión sobre la soberanía nacional y sobre la toma de decisiones en esta materia, no se entiende ante un texto que no es vinculante. El marco legal de la UE ya establece unos mínimos sobre qué y cómo aceptar a la

población extranjera, pero tampoco reduce en lo más mínimo la decisión final de aceptar a una persona migrante o refugiada en su territorio; como, por cierto, hemos visto en los últimos años. La Comisión Europea propuso a los estados miembros avalar de modo conjunto el PGM en marzo de 2018³, una iniciativa que se quedó en un cajón, pero sobre la que no hubo debate público.

Finalmente, el Pacto debe aprovechar que las migraciones se hayan considerado un vector de progreso en la Agenda 2030, y que se entiendan las mismas como una oportunidad para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino. Es especialmente importante recordar que la Agenda 2030 reconoce la importancia que las políticas públicas tienen en gestionar los flujos migratorios y, por ende, en luchar contra las desigualdades. Esta es una contribución clave en el marco del debate migratorio, demasiadas veces centrado en la discusión securitaria (Pinyol-Jiménez 2012).

Desaprovechar cualquier espacio que plantee la necesidad de articular (y discutir) un mejor marco de gobernanza colaborativa de un fenómeno como las migraciones es miope e ineficaz. Las voces críticas al PMG no proponen alternativas realistas, pero dificultan la construcción de alternativas que promuevan migraciones ordenadas, seguras y regulares. En este sentido, es necesario que el entramado de Naciones Unidas avance en generar espacios de diálogo en el que puedan plantearse cuestiones que garanticen una movilidad con derechos. Además, y dado que la Agenda 2030 incluye la buena gestión migratoria en el ODS de lucha contra las desigualdades, merece la pena señalar que ese debería ser el espacio de preocupación para las políticas públicas cuando hablan de movilidad. Cómo generar instrumentos y acciones que eviten que el origen se convierta en una nueva fuente de desigualdad, y cómo, especialmente, reenfocar la cuestión migratoria. No se trata de tener miedo por vivir en sociedades diversas, sino entender que la preocupación debe estar en el riesgo de vivir en sociedades desiguales.

Referencias

- Black, R., & Sward, J. (2009). Migration, poverty reduction strategies and human development.
- Clemens, M. (2014). The Post-2015 Development Goals Need to Address Migration—And It Looks Like They Just Might. *Commentary and Analysis*. Center for Global Development
- De Haas, H. (2010). Migration and development: A theoretical perspective 1. *International migration review*, 44(1), 227-264.
- IOM (2018). *Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners*. Ginebra: International Organization for Migration
- Nijenhuis, G., & Leung, M. (2017). Rethinking migration in the 2030 agenda: Towards a de-territorialized conceptualization of development. In *Forum for Development Studies* (Vol. 44, No. 1, pp. 51-68). Routledge.
- Pinyol-Jimenez, G. (2012). The migration-security nexus in short: instruments and actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum*, 4, 36.
- UN (2016). The Sustainable Development Goals and Migrants/Migration Regarding the UN 2030 Sustainable Development Agenda Relevant SDGs, Implementation Actions, Realization Measurement Indicators and Rationals for Inclusion.

³ Véase la Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se autoriza a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la política de inmigración. COM/2018/168 final en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0168>

Alternativa cultural: incorporar la cultura a la Agenda de desarrollo del futuro

INMACULADA BALLESTEROS

Directora del Observatorio de Cultura y Comunicación
Fundación Alternativas

Resumen

La cultura recoge todas las expresiones de la creación humana, constituyéndose como el único transmisor de los valores de libertad, justicia e igualdad. A través de la cultura expresamos nuestros sentimientos y nuestra conexión con el medio ambiente que nos rodea. Pero además la cultura es un agente de cambio, y es la guía para la transformación social. Por eso pensamos que el enfoque del futuro debe basarse en la transversalidad entendida como la *“coordinación de todas las disciplinas e interdisciplinas del sistema”*.

Palabras clave: cultura, sostenibilidad, naturaleza, desarrollo, cambio, nuevo enfoque.

Abstract

Culture collects all expressions of human creation, establishing itself as the only transmitting agent for freedom, justice and equality values. Through culture, we express our feelings and our connection with the environment that surrounds us. Besides, culture is a changing agent, and it is the guide for social transformation. For this reason, we believe that the approach for the future has to be based in mainstreaming, understood as the *“coordination of all the disciplines and interdisciplines of the system”*.

Key words: culture, sustainability, nature, development, change, new approach.

Buscar la utopía a través de la cultura, dibujar la realidad que queremos en las películas, en los libros, en las artes visuales y en los escenarios; contribuir a construir el mensaje de la sostenibilidad, concienciar a la ciudadanía de que otro modelo es posible, generando desarrollo y respetando los recursos con los que contamos; la exploración de modelos de colaboración interdisciplinar que permitan descubrir nuevas formas de acercarnos a la realidad. Esa es la intención de este artículo que pretende abordar la Agenda 2030 desde la cultura.

Quisiera partir de la idea de que la creación artística es la representación de la experiencia de vida del ser humano en la Tierra. La cultura recoge todas las expresiones de la creación humana constituyéndose como el único transmisor de los valores de libertad, justicia e igualdad. A través de la cultura expresamos nuestros sentimientos y nuestra conexión con el medio ambiente que nos rodea. Desde esa óptica podemos entender los cambios que se están produciendo en nuestro entorno por el abuso de los recursos naturales. Pero además la cultura es un agente de cambio, y así lo expone Bauman al advertir que la cultura es la guía para la transformación social¹.

Debemos tener en cuenta que los efectos producidos por la contaminación, el consumo desorbitado, o la explotación masiva de la naturaleza tienen sus consecuencias también en la cultura. Por un lado, las sociedades más industrializadas son productoras de bienes y servicios culturales que reflejan su modelo expansivo y depredador del entorno. En algunos casos las prácticas artísticas exponen una reflexión sobre este modelo de vida, buscando incentivar una meditación colectiva con cierta autocrítica. Como ejemplo podemos citar el trabajo de Agnes Denes², artista húngaro-americana considerada la madrina del Eco-Art. Su obra más conocida es *Wheatfield - A Confrontation* (1982), con la que consiguió crear un campo de trigo en el bajo Manhattan, provocando un diálogo convulso entre lo rural y lo urbano y una reflexión sobre las prioridades del ser humano.

Otra artista destacada en este campo es la británica Lucy Orta³ cuyo trabajo está comprometido en conseguir un futuro mejor, imaginándolo a través del arte. Ha llevado a cabo proyectos involucrando a productores agrícolas para poner en valor sus prácticas ecológicas y buscando un cambio de paradigma. También ha tratado la cuestión de la conservación de los ecosistemas antártico y amazónico. En 2007 el estudio de Orta ganó el *Green Leaf Award for Sculpture* a la excelencia artística con mensaje medioambiental.

Un paso más allá hacia la construcción de esta utopía es el que lleva a cabo el Institute of Queer Ecology⁴. Se trata de una iniciativa que tiene como finalidad construir comunidades y de-

¹ Bauman, Z. *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 2013.

² <http://agnesdenesstudio.com/>

³ <https://www.studio-orta.com/en>

⁴ <https://queerecology.org/>

bates fuera de la burbuja del arte pero utilizando éste como lenguaje. Para ello se sirven de la plataforma *Common Survival* en la que defienden la comunidad *Queer* y exploran una alternativa utópica colaborando con artistas, activistas e investigadores. Utilizan los lenguajes artísticos, vídeos, fotografías, poemas, esculturas, etc. para construir una nueva visión del mundo y generar conciencia social sobre los verdaderos problemas a los que se enfrenta nuestro planeta.

Como movimiento artístico es de referencia el Land Art, que surge en 1968 con la intención de vincular la creación artística a la naturaleza. Inicia su historia con la que se reconoce como la primera exposición de esta corriente. Fue en Nueva York, en la *Dwan Gallery*, donde varios artistas se alejaban de los conceptos tradicionales para vincular la experiencia artística al entorno natural. Más adelante, el concepto evoluciona hacia el *Environmental Art* o arte ecológico, en el que se interviene el entorno natural de manera directa. Uno de los principales representantes del Land Art es Robert Smithson⁵ con trabajos a gran escala como la gran espiral (*Spiral Jetty*, 1970) que llevó a cabo en el desierto de Utah con cinco mil toneladas de basalto negro. Lo interesante de esta obra es que, al verse afectada por el clima, cuando sube el nivel del Gran Lago Salado queda completamente sumergida, y en épocas de sequía aparece de nuevo en la superficie. El efecto que el impacto ambiental produce en la espiral invita a reflexionar sobre la vida, la naturaleza y la manera en que nos afecta el cambio climático.

Resulta necesario también poner el foco en las sociedades menos desarrolladas, que encuentran cada vez más dificultades para llevar a cabo sus tradiciones y modos de vida debido a los efectos del cambio climático. Estas sociedades han sido, por lo general, respetuosas con su medio ambiente circundante, pues dependen de los recursos que les proporciona. La exposición a los efectos del cambio climático ha puesto en riesgo sus culturas ancestrales, pues muchos de los recursos naturales de los que disponían han ido desapareciendo, modificando los espacios y las cadenas temporales a las que vinculaban sus prácticas culturales. Saberes tradicionales están desapareciendo por la degradación a la que está expuesta la naturaleza. Este es el reflejo de que la cultura también sufre los efectos del cambio climático. Las consecuencias de las sequías y las lluvias torrenciales son más severas en los entornos rurales donde se encuentran las comunidades indígenas. Es común entre los pueblos indígenas seguir manteniendo prácticas milenarias como la prohibición de la tala de árboles vivos, así como la intensa dedicación a la conservación de los recursos hídricos. La cultura de los pueblos indígenas está estrechamente relacionada con la conservación de su principal recurso, la naturaleza. Por eso es importante que las sociedades industrializadas lleven a cabo alianzas con las culturas indígenas que permitan incorporar modelos más respetuosos con el medio natural. Con esta intención surgió la Plataforma de Pueblos Indígenas en el marco de la COP24. Su finalidad es conjugar el conocimiento de las comunidades indígenas para afrontar los desafíos del cambio climático⁶. Hay que tener en

⁵ <https://www.robertsmithson.com>

⁶ <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/lcipp-facilitative-working-group>

cuenta que los pueblos indígenas gestionan el 22 por ciento de los recursos naturales del planeta⁷. Estas comunidades han demostrado su eficiencia en la conservación y gestión de los ecosistemas, por lo que sus saberes tradicionales pueden ser una referencia para afrontar el reto del clima.

En España podemos encontrar iniciativas que vinculan la cultura a la Agenda 2030. Quisiera destacar la plataforma *#Cultura Sostenible* constituida por un grupo de profesionales de la cultura comprometidos con el logro de los ODS. Las acciones que proponen van dirigidas al impulso de los valores de la sostenibilidad, promover cambios sistémicos en los procesos de gestión de instituciones y proyectos y visibilizar las buenas prácticas identificadas en el campo de la cultura y la sostenibilidad. Además de funcionar como elemento conector entre los campos de la cultura y la Agenda 2030, la Plataforma se ha esforzado en desarrollar documentos de referencia para el diseño y aplicación de metodologías de gestión cultural que contribuyan a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde su página web⁸ pone a disposición una serie de recursos para museos, festivales y proyectos culturales que permitan diseñar planes de gestión adecuados a las necesidades de la nueva agenda de desarrollo.

Uno de los museos de referencia en España, el Thyssen-Bornemisza, ha incorporado a su programación una serie de actividades en el campo de las artes y la sostenibilidad. En el momento en que se escribe este artículo, se encuentra en sus salas una exposición de arte contemporáneo del artista indio Amar Kanwar. A través del videoarte, este artista muy comprometido con la conservación de la naturaleza, nos envía mensajes de denuncia ante la labor depredadora del sistema productivo contemporáneo. Con el lenguaje visual, Kanwar intenta hacernos entender el sufrimiento de los árboles, las semillas, los lagos y los entornos naturales sometidos a la enorme presión que ejerce el hombre contemporáneo. Intenta hacernos ver que el arte también puede servir como filosofía política a la hora de reclamar justicia para los más vulnerables⁹.

La cultura y la agenda 2030

La cultura se ha reconocido como el cuarto pilar del desarrollo, años después de no haber sido incluida de facto en los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde el sector cultural se ha intentado defender de múltiples maneras y con diferentes enfoques la necesidad de contar con la perspectiva cultural en la agenda de desarrollo del futuro. Sin embargo entendemos que el error se ha producido al plantear un enfoque cartesiano tradicional, dividiendo el desarrollo en áreas específicas sin comunicación entre ellas. Por eso pensamos que es necesario un nuevo

⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—gender/documents/publication/wcms_632113.pdf

⁸ www.culturasostenible.org

⁹ www.amarkanwar.com/home

enfoque, pues *tiempos diferentes necesitan soluciones diferentes*. Lo que proponemos es una visión mucho más amplia. El enfoque del futuro debe basarse en la transversalidad y la *supradisciplinariedad* o *transdisciplinariedad* entendida como la “*coordinación de todas las disciplinas e interdisciplinas del sistema*”¹⁰. Como expone Edgar Morin¹¹, tomando como ejemplo las sociedades arcaicas de cazadores-recolectores, sabemos que la cultura estaba presente en cada individuo, aunque sólo algunos de ellos como los ancianos y los sabios estaban en posesión de la totalidad de la cultura. Según este autor, en las sociedades contemporáneas el Estado cuenta con las normas y las leyes, la Universidad el saber colectivo y los individuos adquieren la cultura en la familia y en la escuela. De esta manera cada individuo cuenta con la totalidad de la cultura, hecho que se reafirma al incorporar el entorno digital y el acceso masivo al conocimiento. Así es como Morin intenta explicar la compleja relación entre las partes y el todo. En él introduce también la idea de que el medio ambiente ha estado separado de los objetos, lo que hacía difícil entender la continua interacción entre ambos.

Si tomamos por bueno el enfoque de Edgar Morin, deberemos separarnos del estudio de nuestro entorno a partir de compartimentos estancos. Esta situación es la que ha provocado el cisma entre las ciencias humanas y las experimentales y la que ha generado que la cultura haya sido apartada de todos los debates importantes. Necesitamos enfoques más complejos que nos permitan una visión multifocal de nuestro entorno y realidad. En ese nuevo enfoque la cultura ocupará un papel fundamental pues es el verdadero aglutinador de todos los saberes.

Además de Morin, el premio Nobel Ilya Prigogine (1977) desarrolló la teoría de la nueva alianza de conocimientos por la cual el saber se construye a través del diálogo entre las ciencias y las humanidades. Este físico belga de origen ruso recupera la incorporación del hombre a la naturaleza y la inseparable interacción entre ambos. Para Prigogine las ciencias forman parte de una familia más amplia que incorpora los aspectos socioculturales y todas las facetas del saber¹².

Para plantear este nuevo paradigma tendríamos que referirnos al *pensamiento en espiral*, entendido como avanzar al pasado y regresar al futuro. Las relaciones con el entorno deberían basarse en una cosmovisión compleja que unifique todos los factores y elementos presentes en la realidad. El pensamiento lineal y la dualidad de las cosas han dirigido la concepción de nuestro entorno en el pensamiento occidental. En cambio, somos conscientes de que el mundo está conformado por modelos no lineales. El pensamiento contemporáneo necesita introducir un nuevo enfoque, como decían Don Beck y Chris Cowan en 1996¹³. La realidad está interconectada y

¹⁰ Murcia y Tamayo, 1982, p.45

¹¹ <http://www.edgarmorinmultiversidad.org/>

¹² Wallerstein, 2005, p.51

¹³ *Spiral Dynamics: Mastering Values, Leadership and Change*. Chris Cowan & Don Beck. Blackwell Publishers, 1996.

el modelo matemático que utilizamos en occidente desde los griegos, y que fue estandarizado por Descartes con su método, no es capaz de desarrollar estas interconexiones.

Desde el enfoque del pensamiento en espiral presente en las culturas de los pueblos indígenas, descubriremos que el mundo se percibe como un todo. En este sistema de pensamiento todo está conectado. Frente al enfoque único del pensamiento occidental, el pensamiento en espiral permite una concepción compleja. Desde este punto de vista el hombre y la naturaleza están estrechamente interconectados y organizados por sistemas que permiten afrontar su complejidad. Basándose en este marco de pensamiento los pueblos originarios identificaron que su razón de ser en el mundo debía basarse en la búsqueda del equilibrio entre todos los habitantes de la tierra y que este fin debía ser una causa colectiva¹⁴.

La comprensión de los pueblos indígenas de la realidad implica la incorporación del respeto a la naturaleza como fuente de vida incluso en las relaciones económicas. Además, el concepto de diversidad está presente de manera espontánea en su relación con el entorno. La visión individualista del mundo que generó el desarrollo económico durante el siglo XX debe transformarse en un enfoque colectivo que incorpore el impulso social a las causas comunes.

Estas cuestiones de transversalidad y concepto holístico de la realidad, y en particular de la cultura, lo recoge Marina Garcés en su libro *Nueva ilustración Radical*. En él plantea la hipótesis del “redescubrimiento de la continuidad naturaleza-cultura”. Garcés se pregunta sobre la posibilidad de establecer otro tipo de relación con la naturaleza que no se base únicamente en la explotación de sus recursos. Para dar respuesta, hace mención a la intervención de Klaus Schwab, fundador del Foro de Davos, en el *World Economic Forum* de 2016¹⁵ en la que proponía un desarrollo tecnológico y biológico que implicase todas las disciplinas y saberes. Ante un desafío tan enorme para la Humanidad, la única posibilidad para garantizar la incorporación completa de todas las sociedades y culturas es abordar los avances con la óptica de la diversidad.

Oportunidades para la cultura en el marco de la Agenda 2030

El *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030*¹⁶ del Gobierno de España, asume como referente y guía la denominada *agenda del cambio*. El marco de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dibuja un panorama ilusionante que debe asumir un cambio de modelo productivo a todos los niveles. En este Plan se hace mención expresa a la cultura co-

¹⁴ Armando Marileo Lefio, Ricardo Salas Astrain “Filosofía Occidental y Filosofía Mapuche: Iniciando un Diálogo”, revista_isees nº 9, julio - diciembre 2011, 119-138

¹⁵ <https://www.weforum.org/about/the-fourth-industrial-revolution-by-klaus-schwab>

¹⁶ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

mo “elemento clave para la transformación”. Desde el sector cultural entendemos de manera evidente las posibilidades de contribución a la consecución de los ODS. Esto, a pesar de que la cultura sólo aparece mencionada de manera expresa en el ODS 11.4 que textualmente dice “Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo”.

Si la estrategia del Gobierno incorpora los efectos intangibles que la cultura aporta a la cohesión social, entendemos que se pasan por alto otros aportes claramente contrastables como son la creación de empleo y el desarrollo económico y social. La *economía verde*, reconocida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20) como aquella que permite un desarrollo sostenible económico, social y ambiental, abre un amplio marco de posibilidades para la creación de empleo en el ámbito de la cultura. Se han identificado con detalle perfiles profesionales vinculados a la conservación de la gestión de los recursos naturales y patrimoniales¹⁷. Así, entendemos como una oportunidad la implementación de la *Estrategia para el Turismo Sostenible 2030* de modo que se pueda diversificar la oferta de nuestro país potenciando un turismo de interior estrechamente vinculado al patrimonio cultural material e inmaterial.

Es obligado recordar que el empleo cultural en España supone un 2,9% y las empresas culturales un 3,5% del total. Es necesario también mencionar la alta capacitación de los trabajadores del sector de la cultura, pues un 67,8% cuenta con estudios superiores, cifra que supera con creces la de otros sectores de la economía. Además del potencial que supone para la incorporación de perfiles profesionales con alta formación y desarrollo de la creatividad, hay que tener en cuenta el poder transformador de la cultura y su capacidad para transmitir el mensaje de la sostenibilidad a la sociedad. Esta evidencia nos anima a confirmar nuestro compromiso con la imperante necesidad de incorporar la cultura a la nueva agenda de desarrollo.

En consecuencia, las políticas palanca recogidas en el Plan arriba citado son una oportunidad para reflejar el compromiso con la incorporación de la cultura. Por eso animamos a ser más ambiciosos en el posicionamiento de los aspectos culturales en estas políticas. En concreto identificamos claras potencialidades en las siguientes áreas prioritarias de actuación, teniendo en cuenta el ámbito competencial del actual Ministerio de Cultura y Deporte:

Área Prioritaria I. PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL. La cultura puede claramente contribuir con acciones concretas de intervención frente a la exclusión social, abriendo espacios para la incorporación de la diversidad y capacitando con perfiles profesionales en el ámbito de las industrias creativas. Experiencias de este tipo ya se han llevado a cabo con resultados exitosos¹⁸. Desde la DG de Industrias Cultura-

¹⁷ <https://www.fundacionalternativas.org/cultura-y-comunicacion/documentos/memorandos-occ/cambio-climatico-y-desafios-ambientales-nuevos-nichos-de-empleo-para-el-sector-cultural>

¹⁸ <http://www.hablarenarte.com/es/proyecto/id/736-ideas-4-a-dream>

les y Cooperación podrían fomentarse iniciativas en esta línea, incorporando estos criterios a la convocatoria de ayudas.

Área Prioritaria III. LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA. La cultura aparece recogida explícitamente en el ODS 11.4 relacionado con la sostenibilidad en las ciudades. La contribución de la cultura a la construcción de espacios urbanos más sostenibles ha sido demostrada en la Agenda 21 Local con un gran listado de buenas prácticas que pueden tomarse como referencia¹⁹. De igual manera el Ministerio de Cultura podría impulsar la puesta en marcha de acciones en este sentido.

Área Prioritaria IX. RECUPERAR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL SERVICIO DE LOS ODS. La cultura ha sido un elemento fundamental en el marco de acción de la AECID. La Estrategia de Cultura y Desarrollo²⁰ supuso un referente internacional posicionando a España como un país pionero en este ámbito. La presencia del Ministerio de Cultura en los órganos de gobierno del Instituto Cervantes, AC/E, y otros organismos de cooperación internacional, podría ayudar a visibilizar el compromiso en toda la acción exterior, aprovechando los grandes eventos internacionales.

Conclusiones

La cultura es un elemento clave en el desarrollo de la acción del ser humano. El mundo contemporáneo ha ido separando de manera paulatina nuestra conexión ancestral con la naturaleza. La evolución de los espacios urbanos con prácticas de vida basadas en la explotación extrema de los recursos, el consumo compulsivo y la pérdida de referentes de la sostenibilidad han perpetuado comportamientos sociales difíciles de modificar. Sin embargo, el poder transformador de la cultura debería ser aprovechado para lograr ese cambio de modelo que permita recuperar una economía más respetuosa con los recursos naturales, que trabaje en pro de la igualdad de oportunidades, que garantice la equidad y la igualdad y que contribuya a construir un futuro más justo. Desde la cultura podemos activar una conciencia de cuidado y conservación de la naturaleza y fomentar una causa común para toda la Humanidad, tomando como referente la Agenda 2030 que ha supuesto el primer gran compromiso global para abordar un problema que afecta a todo el planeta.

En este sentido es importante incentivar las alianzas institucionales de manera que el sector de la cultura pueda encontrar referentes para poner en práctica modelos que favorezcan la sostenibilidad. Los museos, teatros, auditorios y centros culturales deben ser capaces de transmitir a la sociedad su compromiso por reducir su impacto ambiental. Los beneficios que se pueden

¹⁹ <http://www.agenda21culture.net/es>

²⁰ <https://www.cooperacionespanola.es/es/estrategia-de-cultura-y-desarrollo>

conseguir redundarán en sus presupuestos pero también en su imagen reputacional. El compromiso con el desarrollo de buenas prácticas debe ser asumido por el sector cultural en todos los niveles de la cadena profesional.

Bibliografía

- Bauman, Z. *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 2013.
- Ballesteros, I. *Cambio climático y desafíos ambientales. Nuevos nichos de empleo para el sector cultural*. Ed. Fundación Alternativas. Madrid, 2019.
- Garcés, M. *Nueva ilustración radical*. Anagrama, Barcelona 2017.
- Lefio, A. y Salas, R. "Filosofía Occidental y Filosofía Mapuche: Iniciando un Diálogo", revista_ isees nº 9, julio - diciembre 2011, 119-138.
- Morin, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa, Barcelona 1990.
- Moscovici, S. *La historia humana de la naturaleza*. I. Prigogine (Ed.) 1996.
- Ordine, N. *La utilidad de lo inútil. Manifiesto*. Acatilado, Barcelona 2013.
- Prigogine, I. y Stengers I. *La nueva alianza, metamorfosis de la ciencia*. Alianza, Madrid 1997.
- Tamayo, M. y Murcia, J. *Investigación e interdisciplinariedad*. USTA, Bogotá, 1982.
- Ulloa, A. et al. *Mujeres indígenas y cambio climático. Perspectivas latinoamericanas*. UNODC 2008.
- Wallerstein, I. *Las incertidumbres del saber*. Gedisa, Barcelona 2005.
- WRM. 2004. *Las Mujeres y los Bosques*. Número 79, Febrero de 2004. Dirección revista: http://straddle3.net/context/03/es/2004_12_21.html.

Recursos on line

- <http://agnesdenesstudio.com/>
- <https://www.studio-orta.com/en>
- <https://queerecology.org/>
- <https://www.robertsmithson.com>
- <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/lcipp-facilitative-working-group>
- https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—gender/documents/publication/wcms_632113.pdf
- www.culturasostenible.org
- www.amarkanwar.com/home
- <http://www.edgarmorinmultiversidad.org/>
- <https://www.weforum.org/about/the-fourth-industrial-revolution-by-klaus-schwab>
- <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>
- <https://www.fundacionalternativas.org/cultura-y-comunicacion/documentos/memorandos-occ/cambio-climatico-y-desafios-ambientales-nuevos-nichos-de-empleo-para-el-sector-cultural>
- <http://www.hablarenarte.com/es/proyecto/id/736-ideas-4-a-dream>
- <http://www.agenda21culture.net/es>
- <https://www.cooperacionspanola.es/es/estrategia-de-cultura-y-desarrollo>

ODS 8: trabajo decente y el futuro del trabajo

MARÍA GEMA QUINTERO LIMA

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

El futuro del trabajo constituye en el contexto histórico actual una de las incógnitas más trascendentes para el progreso social y económico. Que resulta exponencialmente más complejo de visualizar en términos no problemáticos en la medida en que se están produciendo mutaciones tecnológicas, demográficas y medioambientales en un mundo globalizado. Para cada Estado, el abordaje del modo en el que las personas habrán de trabajar resultaría una tarea titánica, de no ser porque la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un Plan de acción para Transformar nuestro Mundo. En ella, el Octavo objetivo ofrece un proyecto renovado para resolver los retos del trabajo en el futuro. El Trabajo Decente, que acompaña al Crecimiento económico Sostenible, se erige como paradigma para idear soluciones a las vicisitudes de las nuevas formas de trabajo y de las nuevas condiciones de trabajar.

Palabras clave: trabajo decente, retos, salud, igualdad y no discriminación.

Abstract

The future of work constitutes, in a concrete historical context, nowadays, one of the most transcendental unknowns for social and economic progress. Which is exponentially more complex to visualise in non-problematic terms insofar as technological, demographic and environmental mutations are occurring in a globalized world. For each State, the approach of that Future, in the way in which people will have to work, would be a titanic task, if not for the 2030 Agenda for Sustainable Development constitutes an Action Plan to Transform our World. In it, besides another sixteen Sustainable Development Goals, the Eighth, which offer a renewed project to solve the challenges of Work in the Future. Decent Work, which accompanies Sustainable Economic Growth, stands as a paradigm to devise solutions to the vicissitudes of new forms of work and new working conditions.

Key words: decent work, challenges, health, equality and non discrimination.

El año 2019 resulta ser un año de gran simbolismo para el Futuro del Trabajo, que se proyecta desde el Pasado, porque se celebra el Centenario de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y también se cumplen veinte años desde que, en 1999, Juan Somavia (Director General entonces de la OIT) presentaba su Memoria *Trabajo decente*, a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. En dicha memoria se introducía el concepto hoy generalizado como idea fuerza de las reflexiones diversas en torno a las proyecciones futuras del Trabajo como institución y como realidad. Allí también se fijaban los cuatro objetivos estratégicos que perfilaban el Trabajo Decente, a saber, los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Cada uno de ellos cumplía, además, una función en el logro de metas amplificadas (la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización persona).

Pues bien, desde entonces, en el Presente, ahora, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, junto a los demás Objetivos de la Agenda 2030 (*promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*) se erige como la herramienta que permite aventurar posibilidades para resolver los nuevos retos del trabajo.

Porque el Futuro del trabajo se percibe en clave problemática, a partir de retos que parecen plantearse, nuevos o en formas renovadas, sin solución de continuidad. Y que se ponen de manifiesto por distintos actores, desde instancias socio-económicas, locales, autonómicas, nacionales, pero también internacionales. Eso sí, en un marco optimista en el que el porvenir del trabajo se presenta como prometedor¹.

Los Retos del Trabajo

El trabajo no deja de ser una realidad humana, y por lo tanto, afecta de todas las vicisitudes y mutabilidades intrínsecamente ligadas a la Humanidad. De esta suerte, los retos del futuro del trabajo están íntimamente ligados a los retos tecnológicos, a los retos demográficos y a los retos medioambientales por señalar algunos. Retos todos que incrementan exponencialmente la dificultad de su abordaje, y seguramente también la efectividad de las eventuales soluciones, a partir de los fenómenos de globalización. Globalización² que ya no sólo se presenta en una vertiente material, sino inmaterial. Porque la internacionalización de las empresas, su transnacionaliza-

¹ Trabajar para un futuro mas prometedor. Informe de la Comisión Mundial sobre el futuro del Trabajo OIT. 22 de enero de 2019 (PDF Web: ISBN 978-92-2-132804-9[ISBN]) (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—gabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf)

² QUINTERO LIMA M.G. (DIR.) *La globalización económica y el futuro del trabajo: algunas reflexiones*. Uc3m, Libro electrónico 2018 (<https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/27675>).

ción y la globalización de los mercados ya no se produce de un modo físico (apertura de sedes, descentralización de la producción en otros Estados distintos del de la matriz, expansión de estructuras comerciales), sino que el comercio electrónico, el trabajo a través de plataformas, la digitalización financiera, los esquemas de *crowdworking*, propician una presencia empresarial digital sin alteraciones estructurales/ jurídicas arraigadas en un único y mismo territorio. A eso se suma, en el ámbito productivo más puramente industrial, que las nuevas tecnologías han permitido la robotización (como siguiente fase de la mecanización) y la digitalización de los procesos de producción (revolución 4.0)³.

Así, las últimas (r)evoluciones tecnológicas han propiciado un discurso en torno a los efectos devastadores de la digitalización y la robotización de la economía en el empleo. En efecto, la digitalización de los procesos productivos y financieros se inició, y se extenderá a diferentes ámbitos y se intensificará. Lo que no sabemos tan cierto es cuándo, en cuántas fases y con qué intensidad afectarán los cambios a cada Estado; y dentro de cada territorio, a cada sector productivo. Las incógnitas, entonces, se concentran en determinar el grado de afectación de los niveles de empleo, pero también, por sintetizar, en las condiciones del empleo (régimen asalariado o autónomo, modalidades contractuales, tiempo de trabajo, salarios, nuevos riesgos laborales de tipo psicosocial, etc.) preexistente o del nuevo que se cree, así como en los condicionantes de, y herramientas para, la empleabilidad de las personas trabajadoras que se verán afectadas por procesos de esta índole.

En un segundo orden de cuestiones, el Futuro del trabajo se enmarca en un contexto de retos demográficos. De manifestaciones multiformes. Por un lado, en algunas partes del planeta, las situaciones bélicas, los desastres naturales (algunos generados en un proceso medioambiental de calentamiento global), y las debacles económicas resultantes, están propiciando movimientos migratorios transfronterizos muy relevantes. Por otro lado, sin embargo, en otras partes del planeta con mayor estabilidad política, el envejecimiento de la población y los cambios sociológicos en torno a la institución de la familia, plantean algunos retos ligados a las pirámides de población, a los cuidados y al bienestar de una población con alta esperanza de vida.

Aquéllos, los retos migratorios de urgencia, y éstos, los retos del envejecimiento, a pesar de su causalidad e implicaciones tan dispares, coinciden en requerir soluciones ligadas al Trabajo. Referidos a los sectores de empleo que se puedan ver afectados, pero también a las condiciones de trabajo, por señalar dos ejemplos, el trabajo en el campo, y el trabajo doméstico constituyen sectores, en España, pero también en otros estados, receptores de trabajadores migrantes. Y en ello se ponen de manifiesto, junto a situaciones de mera informalidad o irregularidad contractual, situaciones extremas de trabajo infantil y de trabajo forzoso o en régimen de explotación laboral.

³ MERCADER UGUINA, J.R. (2017) El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica. Valencia, Tirant lo Blanch

Por otro lado, en el ámbito de los cuidados, además, ligados al fenómeno de envejecimiento de la población, se hace patente el reto de la igualdad de género, en la medida en que son mujeres las que asumen el cuidado formal o informal de mayores dependientes y de menores. Con efectos diversos, a veces contrapuestos atendiendo a las distintas realidades nacionales.

En un tercer orden de cosas, los retos ligados al cambio climático constituyen otra esfera singular de vicisitudes para el Futuro del trabajo. Porque en ciertos sectores productivos el Trabajo mismo es el origen del dilema medioambiental. Piénsese en la industria carbonizada en general, pero en las industrias extractivas de modo más evidente. O en los sistemas de producción ligados al consumo permanente. O incluso en la actividad intensiva de sobre-explotación pesquera, agropecuaria, y en general de recursos naturales marinos y terrestres.

Los retos medioambientales demandan, entonces, una reformulación de las políticas energéticas nacionales en su conjunto y aplicadas a la economía productiva; Requieren una revisión de los procesos de producción y de consumo, incluso. La descarbonización de las economías, la construcción de esquemas de economía circular y de economía verde, pero también la construcción de ciudades sostenibles, tienen múltiples implicaciones en clave de trabajo. En este sentido las transiciones energéticas y ecológicas en general, han de formular transiciones laborales justas y equitativas. Porque son susceptibles de afectar a los niveles de empleo pre-existentes, pero también pueden conformar nuevos sectores productivos necesitados de nuevas reglamentaciones.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 8: catalizador de sinergias de la Agenda 2030 y herramienta conceptual y medible

Sin que sea algo propio del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS en adelante), sí es cierto que el Trabajo Decente y el Desarrollo Sostenible tienen conferido un valor transversal y longitudinal semejante a otros objetivos. El ODS 8, así, atraviesa las metas de los otros 16 Objetivos, y se impregna simultáneamente, de las respectivas finalidades. Para contribuir a la construcción de ese Programa ingente de Transformación humana que es la Agenda 2030 como unidad de acción política, económica, jurídica y social. La erradicación de la pobreza, la protección de la salud, la garantía de la formación adecuada en los distintos niveles formativos y en especial la promoción de la (re)cualificación profesional a lo largo de la vida, la consecución de la igualdad real entre hombres y mujeres, la eliminación de las desigualdades de distinto orden y la promoción de la igualdad de oportunidades con independencia de la edad, origen, diversidad funcional u orientación sexual, la creación de sociedades compuestas a partir de (ciudades y empresas como paradigmas sociales) productivas, resilientes y sostenibles, que contribuyan a la preservación del medioambiente en todas sus facetas y al uso sostenible de recursos hídricos y fuentes de energía, todos esos objetivos singularmente considerados conjuntamente con las me-

tas propias del Objetivo 8, constituyen una hoja de ruta completa y compleja para que toda una panoplia de agentes puedan colaborar en alianzas multiplicadas y múltiples.

Si se observa, esa triada de retos que se mencionaban antes, a los que se enfrenta el Futuro del Trabajo, podrían encontrar guías de respuesta a partir de las distintas metas de todos los Objetivos de la Agenda, pero especialmente a partir de las metas del ODS 8, en el que el Trabajo Decente, emparejado con el Crecimiento, impregna de una vis social⁴ y medioambiental⁵ el desarrollo económico, indisolublemente.

Esa idea, abstracta, ha de aterrizar en los distintos Estados, en los distintos organismos internacionales regionales, en las distintas instancias y en los diferentes ámbitos. De ahí que el futuro del trabajo en España también pueda concebirse a partir de una Agenda 2030 que cataliza distintas sinergias, y que, en lo que aquí atañe, se concretaría en un nuevo Derecho Social español apoyado en un objetivo de Trabajo Decente. Aun más, el ODS 8 permitiría que más allá de la definición de las –nuevas o renovadas– condiciones laborales y de protección social, y más allá del empleo, el trabajo Decente hubiera de ser un elemento condicional de otras eventuales políticas y regulaciones normativas. El uso de los recursos hídricos ligados al trabajo en el campo, las implicaciones laborales de las energías renovables, de la reconversión de las industrias extractivas de carbón, del desarrollo de la agricultura y la ganadería ecológica, la promoción de ciudades sostenibles, por señalar algunos ejemplos, no se pueden abordar eficiente y eficazmente si no es a partir de una visión poliédrica. Pues bien, a pesar de que el Objetivo contiene no pocas metas, el elemento germinal, el Trabajo Decente, no encuentra mayores concreciones, y perdería parte de su potencial de no ser porque se trata de un concepto preexistente a la Agenda 2030.

En efecto, desde la Organización Internacional del Trabajo, se había ya dado forma a una cristalización moderna de la primigenia Justicia social⁶, bajo la forma del Trabajo *Decente*.⁷ De

⁴ Es paradigmático que se incluyan las metas 8.3 *promover la creación de empleo decente, el emprendimiento y la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas*; 8.5 *lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor*; 8.6 *reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación*; 8.7 *adoptar medidas para erradicar el trabajo forzoso y asegurar la eliminación de las peores formas de trabajo infantil*; 8.8 *proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios*.

⁵ Es evidente el efecto de la meta 8.4 *procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente*.

⁶ En el preámbulo de su Constitución (1919), se consideraba que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social; se consideraba que existían condiciones de trabajo que entrañan tal grado

ahí que se haya de acudir al diseño tripartito que desde dicho Organismo de Naciones Unidas se ha venido haciendo.

No obstante, concomitantemente a que el concepto nutre al ODS 8, para darle un sentido material más preciso, el Trabajo Decente encuentra en la Agenda 2030 nuevos caminos para redefinirse, de forma que se puede entender que se ha producido una alquimia ineluctable: hay un ODS 8 en la Agenda como consecuencia de que la OIT impulsara el Trabajo Decente como propósito universal, pero, al mismo tiempo, los restantes dieciséis objetivos se imbrican, para enriquecer las perspectivas de concepto primigenio contenido en la Declaración de 2008, y lo engrandecen y posibilitan el despliegue de efectos internacionales⁸.

O dicho de otro modo, el Trabajo Decente queda ubicado en un lugar privilegiado en la Agenda 2030 de transformación que suponen los Diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, pero su proyección universal más allá de la OIT había comenzado antes en otros ámbitos más concretos. Y en este sentido la *Agenda de Acción de Addis Abeba*, de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Sostenible⁹ contenía objetivos que ya son antecedentes inminentes del ODS 8; y que, en ese ámbito se vinculaban a la pobreza (que luego constituiría el Objetivo 1). De suerte que con el objeto de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todas partes y concluir la labor inacabada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se percibe la necesidad de garantizar prestaciones de protección social y servicios públicos esenciales para todos, promocionar la industrialización inclusiva y sostenible, o generar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos y promoción de las microempresas y las empresas pequeñas y mediana. Propósitos todos que encontraron enseguida materialización en metas diversa del ODS 8.

de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; (Constitución de la OIT, Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles (1919).

⁷ La OIT adoptó por unanimidad la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa el 10 de junio de 2008. Esta fue la tercera declaración de principios y políticas, y era heredera de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998. Es precisamente en ella en la que se institucionaliza el concepto de Trabajo Decente desarrollado por la OIT.

⁸ Así lo ha considera la propia OIT. Sexto punto del Orden del Día. La agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en la 325ª reunión del Consejo de Dirección de la OIT, Ginebra, 29 de octubre – 12 de noviembre de 2015 GB.325/INS/6).

⁹ 69/313, Agenda de Acción de Addis Abeba adoptada en julio por la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015 (A/RES/69/313*).

La Agenda, además de catalizar sinergias -en lo que aquí interesa- en torno al Trabajo Decente definido *ad intra*, pero *ad extra* también ofrece ciertas herramientas de mesurabilidad del grado de consecución de las distintas metas¹⁰. El establecimiento de ciertos indicadores y de plazos de cumplimiento serían condicionantes claros del éxito de implementación de los distintos Objetivos de la Agenda¹¹. Puesto que, a mayor concreción, se hace posible una mayor efectividad. Sin embargo, también es cierto que se trata de indicadores genéricos, planteados para todo el conjunto planetario de Estados, de tal modo que es plausible que para algunas naciones pudieran resultar suficientes, pero para otras sean indicadores que se antojarían baldíos y superfluos.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso del ODS 8, a diferencia quizás de otros Objetivos con indicadores muy operativos para el colectivo de Estados, no hay muchos indicadores, y además se trata mayoritariamente de indicadores relativos e indeterminados¹²; si bien hay, no obstante algunos elementos absolutos, pero que resultan tajantes¹³. Además, paradójicamente, se trata de indicadores exclusivos de las metas a las que se refiere.

No hay una imbricación originariamente presente entre metas/indicadores/datos de distintos Objetivos de Desarrollo. Y en el proceso de objetivar al máximo el dato, se ha perdido de vista la posibilidad de maximizar la potencialidad de los indicadores de unas metas para medir otras. Tal es así, que no siempre hay desgloses por edad/ sexo, por ejemplo, y sería de utilidad desde cualquier ODS proyectar la mensurabilidad de las metas de los ODS 5 y 10.

Además, los indicadores son estandarizados, pero no miden los efectos indirectos. Y sirva el ejemplo de que la renta *per cápita* no mide la desigualdad, ni la tasa de crecimiento del PIB *per cápita* tampoco. Y se haría preciso cruzar indicadores.

Pues bien, en este sentido, la imbricación del ODS 8 con aquellos otros ODS muy afines conceptualmente, permite construir realidades más medibles¹⁴.

¹⁰ Que están condicionados al desarrollo estadístico de los distintos estados. España, por ejemplo, está desarrollando una labor ad hoc para la Agenda desde hace relativamente poco tiempo (<https://www.ine.es/dynt3/ODS/es/index.htm>), y precisará reformular los modos de recopilar datos por el INE, y de cruzar datos provenientes de todas las entidades que gestionan datos.

¹¹ Nieto, J. "Trabajo decente y Protección social en la Agenda post-2015" *Tiempo de Paz*, nº 115, 2015, p p. 60

¹² Mantener /mejorar progresivamente/ lograr niveles más elevados/reducir considerablemente/ poner en práctica.

¹³ Es el caso de la meta 5: Lograr el pleno empleo y el trabajo decente. Que resulta tan amplio que se reputa inalcanzable para 2030, por excesivamente ambicioso quizás

¹⁴ Un ejemplo lo ofrecen algunos de los indicadores de las metas 1.2 y 1.5 del ODS 1. Que, al medir la pobreza severa y moderada, y ponerla en relación con los niveles de ingresos de los hogares y el tipo de intensidad laboral de los hogares, posibilita una conexión directa en relación bidireccional, de causa-efecto, entre trabajo y pobreza.

Y en esa misma línea de recomponer cuantitativamente el hecho de que el Trabajo Decente no sea una creación de la Agenda, sino una construcción previa, permite extrapolar otros indicadores perfeñados en el ámbito de la OIT que ya cuenta con indicadores anteriores¹⁵.

El Futuro del Trabajo: a partir de un Trabajo Decente

Los retos del Futuro del Trabajo han de abordarse desde una óptica internacional en el impulso. Pero quizás en el diseño de las distintas soluciones y en su implementación, sea muy práctica la óptica más local. Y en sendos procesos -habría de reiterarse que la Agenda 2030, y de un modo más concreto el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 ofrecen un marco de inspiración esencial a partir del Trabajo Decente.

En el caso español, adoptar una perspectiva nacional permite calibrar, a partir de un concreto status quo, cuáles sean los recorridos posibles del ODS8. Qué optimiza su empuje exponencialmente cuando se interpreta y se complementa con aquellos ODS –que se han considerado aquí afines-, a los que centrifuga y a los que impregna centrípetamente de sus metas.

La lucha contra la pobreza (ODS1) ha de perfilar un trabajo decente que se sustente en la suficiencia de las remuneraciones y en el acceso a un sistema de protección social suficientemente generoso. En territorio nacional, pero que, más allá de las fronteras, incida en que la presencia de empresas españolas en cadenas globales de suministros no provoque trabajo no decente ni perpetúe situaciones de precariedad de personas trabajadoras de otros Estados; en detrimento además del empleo de las personas nacionales españolas¹⁶.

En España y allende las fronteras, el trabajo ha de ser garante de suficiencia económica, de suerte que es preciso eliminar el contrasentido del concepto de persona trabajadora pobre. Por-

Si se observa la Meta 1.2. *De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales*, atendiendo a los indicadores, en España, hay un 5,1 % de la población en pobreza severa y el riesgo de pobreza un 26,6 %. Algo que se explica en la medida en que el 12,2 % dicha población viene en hogares de baja intensidad laboral. Y en una misma dirección, por poner otro ejemplo, el Indicador 10.4.1. *Proporción del PIB generada por el trabajo, que comprende los salarios y las transferencias de protección social* remarca en España que sólo el 37, % corresponde a salario. Algo que marcaría una hoja de ruta posible, ligado a los ODS 8 y 1.

¹⁵ Indicadores para el trabajo decente en los ODM I Informe General, de la 18ª Conferencia internacional de estadísticas laborales (Ginebra, 14 de noviembre, 5 de diciembre de 2008) (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—stat/documents/meetingdocument/wcms_099134.pdf)

¹⁶ Véanse los estudios multidisciplinares de CALVO GALLEGO F.J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ M.R. Dirs. *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*. Murcia, Laborum, 2017; y GALA DURAN, C. Y CALVO GALLEGO J. Dirs, *Pobreza en la ocupación e instrumentos de reacción*. Murcia: Laborum, 2018

que el trabajo habría de servir para eludir la pobreza. El trabajo decente entraña entonces exigencias de formalidad del trabajo, que habría de permitir la vinculación a mecanismos de protección social. Porque, en todo caso, la pobreza estaría en el centro de dinámicas centrifugas y centrípetas: de la pobreza se sale con el trabajo y la percepción de rentas; y a la pobreza se llega desde trabajos que adolecen de decencia/ sistemas de seguridad social imperfectos que tienen lagunas serias de protección.

Habría, entonces, que mapear sectores de especial vulnerabilidad, como pudiera ser el trabajo doméstico, o el trabajo en el sector servicios: Y en el sector turístico en particular; sector éste en el que la sostenibilidad no debería excluir, junto a la vertiente económica (consumo de recursos) y medioambiental, la socio-laboral.

En otro orden de cuestiones, la salud (ODS3), la buena salud, es un condicionante del trabajo, pero dentro del trabajo se proyecta en clave de Salud Laboral. Con ciertas especialidades en el caso de las trabajadoras mujeres y sus maternidades, así como de las distintas categorías de personas trabajadoras en atención a su edad o grado de diversidad funcional.

Como también es un condicionante incuestionable la educación (ODS 4). La inicial, pero especialmente la formación profesional a lo largo de toda la vida. Que permite potenciar la empleabilidad de las personas trabajadoras y el disfrute de mejores condiciones laborales.

El Trabajo Decente no puede serlo si no es a partir de la igualdad de género (ODS 5), y la eliminación de todas las formas de discriminación por razón de género en el trabajo¹⁷, en el cuidado de la salud, y en la educación. Que conducen a la pobreza feminizada, y, por efecto, a la pobreza de los hogares en general.

Paralelamente, idéntica vis expansiva tendrían las demás manifestaciones de la tutela de la diversidad, de la promoción a la igualdad de oportunidades, la eliminación de la desigualdad ligada a la edad, discapacidad, orientación sexual... (ODS 10). Desde los derechos ciudadanos, pero con implicación en la gestión de la diversidad laboral, en y desde las empresas

Por último, el ODS 17, en el ámbito del trabajo es crucial, porque el futuro del trabajo se está gestando desde el tripartismo desde hace 100 años. Y la acción colectiva y colegiada garantiza un equilibrio mínimo de intereses en liza. Asociaciones de empresarios, sindicatos y gobiernos¹⁸.

¹⁷ BLAZQUEZ AGUDO, E.M. (DIR.) *Los ODS como punto de partida para el fomento de la calidad del empleo femenino*. Madrid: Dykinson, 2018

¹⁸ QUINTERO LIMA, M. G. "34. La nueva RSE como instrumento de gobernanza del Trabajo Decente en el marco del Desarrollo Sostenible". En MEYSS/OIT *El futuro del trabajo que queremos*. Conferencia Nacional Tripartita. Madrid: 2017, pp. 517-532.

También en versión digital (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—europe/—ro-geneva/—ilo-madrid/documents/publication/wcms_615487.pdf)

Pero eso no es excluyente, porque hay muchos otros agentes de la sociedad civil *amplo sensu*, más allá de la interlocución social clásica, que son agentes de la gobernanza. Se trata de asociaciones, fundaciones, universidades, por señalar los ejemplos más claros, estén o no ligados a sujetos presentes en el tripartismo ortodoxo.

Más allá del mero cumplimiento de los mínimos (no siempre de cumplimiento obvio) la Agenda ha de ser una inspiración, un pilar universal de derechos sociales en España¹⁹ en un momento de mutaciones en el mundo del Trabajo.

¹⁹ JIMENA QUESADA, L. "El constitucionalismo social y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)". *Revista Lex Social*, vol. 9, núm. 1 (2019), p. 13-45.

El Pacto Mundial por el Medio Ambiente: marco jurídico para el cumplimiento de los ODS*

TERESA PAREJO-NAVAJAS

Profesora Contratada Doctora de la Universidad Carlos III de Madrid (España)
SDSN Senior Policy Advisor (Nueva York)

Resumen

El Pacto Mundial por el Medio Ambiente es una propuesta actualmente en proceso de negociación en las Naciones Unidas, que pretende aunar en un único documento los principios de derecho ambiental existentes y que serviría para impulsar la puesta en marcha de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. El Pacto Mundial ayudaría a los Estados en el diseño y desarrollo de las políticas públicas para lograr de manera más eficaz los objetivos de desarrollo sostenible.

Palabras clave: principios de derecho ambiental, Pacto Mundial por el Medio Ambiente, desarrollo sostenible, objetivos de desarrollo sostenible, Agenda 2030.

Abstract

The Global Pact for the Environment is a proposal for a legally binding international instrument to bring the existing principles of international environmental law together in order to improve environmental protections and achieve the 2030 Agenda for Sustainable Development. The Global Pact aims at helping States designing and developing the necessary public policies to better achieve their realization of the Sustainable Development Goals.

Key words: environmental law principles, Global Pact for the Environment, sustainable development, sustainable development goals, 2030 Agenda.

* Este artículo fue publicado en inglés en la revista *Environmental Policy and Law. The Journal For Decision-Makers*, Vol. 48, Num. 5, Noviembre 2018, IOS Press, pp. 256-262, ISSN 0378-777x, si bien la presente versión, en español, ha sido ligeramente modificada y acortada y actualizada en alguna de sus partes.

Desde la adopción de la carta de Naciones Unidas en 1945, uno de los principales objetivos de esta organización ha sido “... la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (art. 1.3)¹. Gracias al concepto de “desarrollo sostenible”, acuñado por primera vez por el Club de Roma y la IUCN, y posteriormente por el famoso informe de 1987 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el medio ambiente se añadió al conjunto de preocupaciones de las Naciones Unidas y, por tanto, al discurso político internacional. La sostenibilidad supone la integración del medio ambiente en todas las estrategias de desarrollo y en todos los países del mundo, no sólo en los menos desarrollados², con el fin de garantizar “...las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”³. Esta idea es la que fundamenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) acordados el 25 de septiembre de 2015 como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴ para eliminar la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos⁵, y está asimismo presente en la más reciente propuesta para adoptar, en su caso, un Pacto Mundial por el Medio Ambiente (en adelante, PMMA), actualmente en proceso de negociación en Naciones Unidas⁶ como una obligación de los Estados de asegurar “... la promoción de políticas de apoyo público, (y) patrones de producción y consumo sostenibles y respetuosos con el medio ambiente”⁷. Por tanto, el medio ambiente es un elemento consustancial a los ODS y no únicamente una fuerza correctora.

La conexión del PMMA con el marco general de los Derechos Humanos de Naciones Unidas justifica su integración como elemento esencial del mismo. Como consecuencia de ello, los Estados tienen la obligación de incorporar el medio ambiente en sus políticas públicas, si bien su eficacia es muy variada. Las políticas públicas diseñadas para proteger el medio ambiente son un requisito necesario para la realización efectiva del derecho a un medio ambiente sano, puesto que su

¹ Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia” (San Francisco 1945). Puede consultarse en español en: <https://www.un.org/es/charter-United-nations/>

² G H Brundtland, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Nota del Secretario General* (Naciones Unidas, 1987), p.23, punto 27.

³ UN General Assembly. “Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, Seventieth Session. Agenda Items 15 and 116. A/RES/70/1 (21 Octubre 2015), punto 18 (New Agenda). Puede consultarse en inglés en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E y en español en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (acceso Mayo 2019)

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

⁶ La información más completa sobre las negociaciones del Pacto Mundial en Naciones Unidas puede consultarse en: <https://globalpact.informea.org/about> (Mayo 2019).

⁷ Artículo 3 del borrador del Pacto Mundial, en la versión presentada en París en Junio de 2017.

eficacia sólo es posible si primero se garantiza de forma colectiva. De ahí la importancia del contenido dual del derecho, en dos direcciones: un derecho individual a un medio ambiente sano crea, para los Estados, la obligación de definir las condiciones necesarias para su realización efectiva. Pero también funciona al revés: la obligación de los Estados de establecer un objetivo de política pública de protección del medio ambiente, necesariamente ha de acompañarse de la garantía del derecho individual a un medio ambiente sano. Sin una política pública que garantice el disfrute de un medio ambiente sano, la realización de tal derecho individual resulta sencillamente imposible.

Cualquier intento de poner en práctica un acuerdo internacional requiere cooperación internacional⁸. La Agenda 2030 y los ODS contenidos en ella son un claro ejemplo en este sentido, puesto que recibieron el apoyo unánime de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas⁹. No obstante, los ODS y sus 169 metas, deben lograrse a escala nacional, y eso sigue siendo un reto pendiente para el año 2030. Pero por otro lado, el derecho a un medio ambiente sano, elemento integrante de los ODS y ahora también piedra angular del PMMA *en negociación*, está fuertemente consolidado en el nivel nacional en muchos países¹⁰. Sin embargo, y a pesar del éxito de la gobernanza ambiental internacional a lo largo de los años¹¹, no existe aún un texto internacional jurídicamente vinculante que codifique “*un derecho individual a un medio ambiente sano*”¹².

En este sentido, el relanzamiento de la iniciativa del PMMA¹³ pretende reforzar las normas y principios de derecho ambiental, mejorando su eficacia a través del reconocimiento del derecho

⁸ S. Paulo “International Cooperation and Development. A conceptual Overview” (2014) Discussion Paper/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

⁹ UN Sustainable Development Goals. 17 goals to transform our world. “Historic New Sustainable Development Agenda Unanimously Adopted by 193 UN Members”: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/09/historic-new-sustainable-development-agenda-unanimously-adopted-by-193-un-members/> (Mayo 2019).

¹⁰ De entre los 193 Estados miembros de las NNUU, el derecho a un medio ambiente sano está expresamente reconocido constitucionalmente en al menos 90 de ellos. Además, en al menos otros 12 países, los Tribunales Supremos o Constitucionales, han emitido fallos reconociendo un derecho implícito a un medio ambiente sano. Boyd, David. “Constitutional Right to a Healthy Environment” (2011) RECIEL 20 (2), pp. 171-179.

¹⁰ Springer, J. “IUCN’s Rights-Based Approach: A Systematization of the Union’s Policy Instruments, Standards and Guidelines”, IUCN October (2016). Puede encontrarse en: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/iucn_rba_systematization_compiled.pdf

¹¹ Para un análisis completo de la evolución de la protección del medio ambiente a lo largo de la historia, *vid.* Caradonna, J. *Sustainability. A History* (Oxford University Press, 2014).

¹² S J Turner, *A substantive environmental right: an examination of the legal obligations of decision-makers towards the environment*. (2008) Energy and Environmental Law and Policy Series, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, Netherlands.

¹³ Desde la idea de Amadeo Postiglione, hasta el borrador elaborado por la International Union for Conservation of Nature (IUCN), varios han sido los intentos de promover un Pacto del medio ambiente (o similar). Para más información, *vid.* S J Turner, *A substantive environmental right: an examination of the legal obligations of decision-makers towards the environment* (2008) Energy and Environmental Law and Policy Series . Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, Netherlands.

individual a un medio ambiente sano, completando así la gobernanza internacional de protección de los derechos humanos. Tal y como indicó el Relator Especial para las NNUU en materia de derechos humanos en relación con el medio ambiente, el profesor John Knox, *“un medio ambiente seguro, sano y sostenible es necesario para el pleno disfrute de un gran número de derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, a la salud, a los alimentos, al agua y al desarrollo. Al mismo tiempo, el ejercicio de los derechos humanos, incluidos los de información, participación y reparación, son esenciales para la protección del medio ambiente”*¹⁴.

Los niveles de cooperación internacional y doméstico sirven a sus propios elementos estratégicos, pero están necesariamente interconectados dado que “los objetivos en un nivel depende de los factores capacitadores del otro”¹⁵. Por tanto, y dada la natural interconexión entre los ODS y el derecho a un medio ambiente sano como elemento integrante de aquéllos, la adopción de un PMMA serviría de gran ayuda para que la implementación de los ODS se realizara con éxito en el nivel doméstico, al tiempo que dichos objetivos ayudarían a consolidar el derecho a un medio ambiente sano en el nivel internacional. El PMMA ofrecería una herramienta que ayudaría a que la implementación de los ODS se hiciera con mayor uniformidad y eficacia.

Breve descripción de la evolución de la regulación de la protección del derecho a un medio ambiente sano en los niveles nacional, regional e internacional

Desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, las Naciones Unidas han buscado insistentemente la protección de tales derechos por medio del imperio de la ley. Y una de las obligaciones derivadas del Estado de Derecho, afectando a todos los aspectos de la vida de la gente, es el que se refiere al disfrute de un *“medio ambiente seguro, limpio, sano y sostenible”*¹⁶. En efecto, hoy en día, el vínculo entre los derechos humanos y el medio ambiente resulta evidente¹⁷, pero no siempre fue así¹⁸. El movimiento ambiental comenzó tras la adopción de dicha De-

¹⁴ J. Knox “Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment”, Humans Right Council, Thirty-seven Session, 26 February-23 March 2018 Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development (2018) 24 January, A/HRC/37/59, p. 2.

¹⁵ S. Paulo “International Cooperation and Development. A conceptual Overview” (2014) Discussion Paper/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, p. 1.

¹⁶ J. Knox “Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment”, Humans Right Council, Thirty-seven Session, 26 February-23 March 2018 Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development (2018), 24 January, A/HRC/37/59.

¹⁷ En este sentido, varios de los informes del Relator Especial en la materia en aquel momento, el Professor John Knox, muestran que los derechos humanos y el medio ambiente están interconectados: un medio ambiente sano es necesario para el disfrute de una vida plena, y el ejercicio de los derechos humanos es elemento consustancial a un medio ambiente sano. Todos los informes pueden consultarse en t: United Nations Human Rights. Office of the High

claración y de los dos Pactos sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y de los civiles y políticos, respectivamente, ambos del año 1966¹⁹, y aunque actualmente la mayoría de los países y regiones del mundo han adoptado algún tipo de instrumento legal que reconoce y protege el derecho a un medio ambiente sano, el sistema internacional continúa resolviendo los problemas ambientales con base en derechos humanos que están ya plenamente reconocidos²⁰. Esta es, por tanto, la verdadera contribución del PMMA y su importante aportación para la eficacia de los ODS.

Los primeros planteamientos que vinculan el medio ambiente y los derechos humanos se remontan al año 1972, al tiempo de la Declaración de Estocolmo derivada de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano y, tras ella, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. En la primera se estableció formalmente el derecho a un medio ambiente sano por primera vez en la historia²¹, otorgándole así valor universal como estándar moral²² comúnmente aceptado por todos los países²³. Y ello derivó, posteriormente, en la creación de un marco legal que culminó en la Declaración de Río y, tras ella, la evolución del derecho ambiental internacional, de manera sectorial, sin reconocimiento formal de un “derecho sustantivo a un medio ambiente limpio y sano, globalmente aceptado”²⁴. La protección del medio ambiente en el nivel internacional ha tenido un desarrollo fragmentado, derivando en un enfoque sectorial²⁵ que, dada la situación actual del Planeta, puede considerarse como insuficiente o poco ambicioso e ineficaz.

Commissioner. Special Rapporteur on human rights and the environment (former Independent Expert on human rights and the environment)

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx> (Mayo 2019).

¹⁸ <http://web.unep.org/divisions/delc/human-rights-and-environment> (accessed Feb 5th, 2018).

¹⁹ Un resumen puede encontrarse en: http://www.eycb.coe.int/compass/en/pdf/6_4.pdf.

²⁰ J Knox & R Pejan “Introduction: The Human Right to a Healthy Environment”, included in J Knox & R Pejan (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment* (forthcoming 2018), p. 3.

²¹ D R Boyd “Catalyst for Change: Evaluating Forty Years of Experience in Implementing the Right to a Healthy Environment”, included in J Knox & R Pejan (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment* (forthcoming 2018), p. 1.

²² C Garavito “A Human Right to A Healthy Environment? Moral, Legal, and Empirical Consideration”, included in J Knox & R Pejan (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, 2018, p. 8.

²³ United Nations. *Universal Declaration of Human Rights*: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (December 2017).

²⁴ S J. Turner *A substantive environmental right: an examination of the legal obligations of decision-makers towards the environment* (2008) Energy and Environmental Law and Policy Series . Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, Netherlands.

²⁵ Ejemplos de estos acuerdos sectoriales internacionales pueden encontrarse en: Ocean and Law of the Sea. United Nations. Division for Ocean Affairs and Law of the Sea: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm (mayo 2019); Convention in Biological Diversity: <https://www.cbd.int/convention/> (mayo 2019); International Maritime Organization. *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*: [http://www.imo.org/en/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(marpol\).aspx](http://www.imo.org/en/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(marpol).aspx), (mayo 2019); or the UNFCCC and the Paris Climate Change Agreement. United Framework Convention on Climate Change: <http://unfccc.int/2860.php> (mayo 2019).

En 1989 la Comisión de Derechos Humanos de las NNUU -actualmente Consejo- comenzó a tener en cuenta las cuestiones ambientales en una serie de resoluciones sobre asuntos relacionados con productos tóxicos y peligrosos y residuos²⁶, lo que contribuyó a la adopción de la primera Resolución de la Comisión de Derechos Humanos y Medio Ambiente de NNUU en 1994, marcando el comienzo de una serie de resoluciones sobre esta materia²⁷. Y aunque en 1995 la Comisión desperdió una importante oportunidad para reconocer el derecho a un medio ambiente sano, ni tampoco éste fue mencionado durante la Conferencia de Johannesburgo de 2002 sobre Desarrollo Sostenible, la relación entre este derecho y el desarrollo sostenible se estableció finalmente en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de ese mismo año²⁸. A partir de entonces, la Oficina del Alto Comisionado, creada en el 2006²⁹, comenzó a estudiar en profundidad la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, concluyendo que: a) un desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente puede contribuir al bienestar humano y al disfrute de los derechos humanos; b) el daño ambiental puede tener efectos negativos, directos e indirectos, sobre el desarrollo efectivo de los derechos humanos; y c) las obligaciones y compromisos asociados a los derechos humanos pueden informar y fortalecer el desarrollo de las políticas de protección ambiental, en los ámbitos nacional, regional e internacional³⁰.

Además, el Relator Especial en materia de Derechos Humanos y el Medio Ambiente destacó en su primer informe de 2013 y, a partir de éste, en todos los que le han seguido, la interdependencia de los derechos humanos y el medio ambiente³¹, incluyendo estudios sobre aspectos específicos de la relación entre las obligaciones asociadas a los derechos humanos y el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, sano y sostenible, en general y también referidos a los efectos sobre el cambio climático, la biodiversidad y a los derechos de los niños y el medio ambiente³². Tras estos informes y otros posteriores, cabe resaltar los principios rectores sobre derechos humanos y el medio ambiente, de enero de 2018³³, a través de los cuales el Relator ofrece una guía para la implementación de tales derechos así como una base para su futuro desarrollo.

²⁶ Resolución 1989/42.

²⁷ Resolución 1994/65, Resolución 1995/14, Resolución 1996/13. Todas disponibles en: United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner. Human Rights and the Environment. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/HREnvironment/Pages/HRandEnvironmentIndex.aspx> (mayo 2019).

²⁸ Resolución 2002/75, Resolución 2003/71, Resolución 2005/60. Todos ellos pueden consultarse en: United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner. Human Rights and the Environment. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/HREnvironment/Pages/HRandEnvironmentIndex.aspx> (mayo 2019).

²⁹ Resolución 60/251.

³⁰ UN General Assembly. Human Rights Council. "Analytical study on the relationship between human rights and the environment Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights" (2011) A/HRC/19/34, December 16th, p. 15 to 17. Available at: <http://srenvironment.org/wp-content/uploads/2013/05/Analytical-study-OHCHR-PDF.pdf>

³¹ A/HRC/22/43.

³² A/HRC/31/52, A/HRC/34/49, y A/HRC/37/58, respectivamente.

³³ A/HRC/37/59.

Como consecuencia de lo anterior, sin olvidar la serie de intentos previos de codificar el derecho a un medio ambiente sano³⁴, la Comisión ambiental del *think tank* *Le Club des Juristes*, presidida por el abogado Yann Aguila, propuso en el año 2015 la adopción de un Pacto Mundial por el Medio Ambiente. Esta iniciativa tuvo un gran impulso gracias al apoyo del ex Presidente de la COP 21 de París, el sr. Laurent Fabius y del propio Presidente Macron. El texto propuesto por Francia tiene la intención de dar “*mayor coherencia a las leyes ambientales, establecer obligaciones claras para los Estados y los ciudadanos, y proteger el medio ambiente*”³⁵ a través de un texto que reúna los principios de derecho ambiental existentes ya acordados en un único documento que complete el ordenamiento jurídico de los derechos humanos. El éxito de la propuesta llegó con la adopción de la Resolución A/RES/72/277 de 10 de mayo de 2018³⁶ por la Asamblea General de NNUU, en la que se solicitó al Secretario General la presentación de un informe técnico que identificara y evaluara las posibles lagunas en el derecho ambiental internacional e instrumentos relacionados, con el fin de reforzar su implementación³⁷. En el momento actual, se están desarrollando en Nairobi las sesiones sustantivas derivadas del informe del Secretario General³⁸. El deseo de muchos Estados es que de estas negociaciones surja la propuesta de negociación del PMMA con el convencimiento de que un texto de estas características ayudará en el cumplimiento de las obligaciones ambientales a escala global.

El enfoque basado en los derechos humanos propuesto por la iniciativa del PMMA añade seguridad jurídica al sistema, al tiempo que le otorga la flexibilidad necesaria para adaptarse a la rápida evolución de los retos ambientales y a las soluciones propuestas por la ciencia para hacerles frente, en atención al principio del uso de la mejor tecnología disponible (al menor coste posible)³⁹. Así, según este enfoque⁴⁰, todas las instituciones, públicas y privadas, deberán tener

³⁴ Véase la nota al pie 13 anterior.

³⁵ Antonio Benjamin: Environmental News Services-<http://ens-newswire.com/2017/07/30/global-treaty-for-the-environment-taking-shape/>

³⁶ La Resolución puede consultarse en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/277 (mayo 2019).

³⁷ ICEL (International Council of Environmental Law) elaboró, junto con otras organizaciones ambientales, un segundo informe comentando (y completando) el importante informe elaborado por el Secretario General de NNUU. Puede consultarse en: <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/201812/wcel-announced-today-global-release-wcel-icel-igep-note> (mayo 2019).

³⁸ Para mayor información, se puede consultar la web: <https://globalpact.informea.org/about> (mayo 2019).

³⁹ El principio de la mejor tecnología disponible (BAT) supone que cuando se utilice una tecnología, ésta debe ser la más avanzada, según el principio de precaución, que implica, en definitiva, que si una decisión o acción concretas provocan un daño, esa decisión o acción debería evitarse. EnviBat. BAT-Best Available Technology explained: <http://www.envibat.se/bat-best-available-technology-explained/?lang=en> (mayo 2019).

⁴⁰ J. Springer “IUCN’s Rights-Based Approach: A Systematization of the Union’s Policy Instruments, Standards and Guidelines”, (October 2016) IUCN. Available at: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/iucn_rba_systematization_compiled.pdf (mayo 2019).

en cuenta cómo se verán afectados los derechos ambientales en sus planes, políticas y procesos, según la normativa internacional⁴¹. El reconocimiento formal del derecho a un medio ambiente sano reforzaría, por tanto, la protección ambiental internacional e incluiría el lenguaje propio de los derechos humanos que resulta necesario (y que falta) para la efectiva y coherente realización de los ODS⁴².

En este sentido ha de señalarse que son los niveles regional y nacional los que han logrado un mayor avance, si bien este avance en la protección de derechos humanos se ha centrado sobre todo en los de primera y segunda generación, es decir, los derechos civiles y políticos, y los económicos sociales y culturales, todos ellos recogidos en los dos Pactos de 1966.

Por un lado, en el nivel regional, existen cuatro Tratados que enumeran de manera explícita el “derecho a un medio ambiente”: i) la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981 (artículo 24)⁴³; ii) el Protocolo de San Salvador, de 1988 (artículo 11)⁴⁴; iii) la Convención de Aarhus, de 2001 (Preámbulo)⁴⁵; y iv) la Carta Árabe de Derechos Humanos, de 2004 (artículo 35)⁴⁶. Sorprendentemente en Europa, ni el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales⁴⁷ ni la Carta Social Europea⁴⁸ contienen ninguna referencia explícita a la protección del medio ambiente⁴⁹. Y quizás aún más llamati-

⁴¹ HRBA Portal. What is a Human Rights Based Approach? <http://hrbportal.org/faq/what-is-a-human-rights-based-approach> (mayo 2019).

⁴² Una de las mayores críticas a los ODS es que evitan el lenguaje propio de los derechos humanos, que habría facilitado la rendición de cuentas. Para mayor información: I. T. Winkler & C. Williams “The Sustainable Development Goals and Human Rights: A Critical Early Review” (2017) *The International Journal of Human Rights*, 21:8, pp. 1023-1028.

⁴³ African Commission on Human and People’s Rights. African Charter of Human and People’s Rights. <http://www.achpr.org/instruments/achpr/> (mayo 2019).

⁴⁴ Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, Noviembre 17, 1988. Acceso: [https://www.oas.org/dil/1988%20Additional%20Protocol%20to%20the%20American%20Convention%20on%20Human%20Rights%20in%20the%20Area%20of%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights%20\(Protocol%20of%20San%20Salvador\).pdf](https://www.oas.org/dil/1988%20Additional%20Protocol%20to%20the%20American%20Convention%20on%20Human%20Rights%20in%20the%20Area%20of%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights%20(Protocol%20of%20San%20Salvador).pdf) (mayo 2019).

⁴⁵ Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en los Procesos de Decisión y el Acceso a la Justicia en Materia Ambiental, Aarhus, Dinamarca, 25 Junio 2001. Acceso en: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (mayo 2019).

⁴⁶ Carta Árabe de los Derechos Humanos, adoptada en el Cairo el 15 Septiembre de 1994. Acceso en: <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Arab-Charter-on-Human-Rights.pdf> (mayo 2019).

⁴⁷ Corte Europea de Derechos Humanos. “European Convention on Human Rights”, Acceso en: <http://www.echr.coe.int/pages/home.aspx?p=basictexts> (mayo 2019).

⁴⁸ Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea, “Carata de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, 2000 C/364/01, Official Journal of the European Communities, 18 December 2000, Acceso en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (mayo 2019).

⁴⁹ La Carta Social Europea tiene un párrafo que se refiere a la interpretación del alcance de las previsiones de la Carta como sigue: “(m) easures should be introduced to prevent activities that are damaging to health, such as smoking, alcohol and drugs, and to develop a sense of individual responsibility, including such aspects as a healthy diet, sex education and the environment” (p. 240). La Carta puede consultarse: <https://rm.coe.int/168048b059> (mayo 2019).

vo, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 (en vigor desde el 2009), sólo reconoce el deber de los poderes públicos de integrar un "... alto nivel de protección ambiental" así como una "... mejora de la calidad del medio ambiente" en las políticas públicas (artículo 37), sin mención alguna ni valoración del derecho individual a un medio ambiente sano.

Por otro lado, en el nivel nacional, son más de 177 (del total de 193 Estados miembros de las NNUU)⁵⁰ los países que reconocen, de una manera u otra, el derecho a un medio ambiente sano en sus Constituciones, su legislación, jurisprudencia o acuerdos internacionales⁵¹. Y explícitamente lo reconocen en la legislación ambiental o en las propias Constituciones más de 100 países⁵². En definitiva, es clara la tendencia hacia el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano en los tribunales nacionales y regionales y a este respecto también se han pronunciado instituciones consultivas y judiciales en distintos lugares del mundo, como es el caso del Tribunal Supremo de Irlanda, que ha reconocido recientemente, en una decisión sin precedente de 21 de noviembre de 2017⁵³, "un derecho personal constitucional a un medio ambiente"⁵⁴. También la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva de 15 de noviembre de 2017 (hecha pública el 7 de febrero de 2018), reconoce el derecho al medio ambiente como fundamental para la existencia humana. Ambos casos muestran la tendencia hacia la consideración del derecho a un medio ambiente como derecho humano individual que necesita ser protegido y poder ejecutarse en los niveles nacional e internacional.

La integración ambiental en los ODS

Los ODS son "un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad"⁵⁵, como parte de la Agenda 2030. Están organizados en torno a 17 objetivos y 169 metas que sirven de guía para fortalecer las obligaciones derivadas del cumplimiento de los derechos humanos en

⁵⁰ Datos del año 2012.

⁵¹ D. Boyd "The Constitutional Right to a Healthy Environment." (July-August 2012) *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*. <http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/2012/JulyAugust%202012/constitutional-rights-full.html> (mayo 2019).

⁵² D. Boyd "Constitutional Right to a Healthy Environment" (2011) *RECIEL* 20 (2), pp. 171-179.

⁵³ La Decisión del Tribunal Supremo puede encontrarse en: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2017/20171121_2017-No.344-JR_judgment.pdf (mayo 2019).

⁵⁴ Climate Law Blog. Sabin Center for Climate Change Law. <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2017/12/12/irish-high-court-recognizes-a-right-to-an-environment-but-finds-that-environmental-group-lacks-standing-to-make-climate-change-claims-in-airport-runway-case/> (mayo 2019).

⁵⁵ PNUD. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> (Mayo 2019).

los Estados miembros, con el fin de mejorar la vida de la gente de una forma sostenible. Y, aunque por desgracia los objetivos evitan incluir cualquier lenguaje que los asocie con la defensa de los derechos humanos⁵⁶, resultan de vital importancia para lograr el desarrollo sostenible en general, y para mejorar la conexión entre los derechos humanos y el medio ambiente en particular⁵⁷. Los ODS ofrecen un marco de apoyo para la definición de las políticas que resultan necesarias para los retos globales actuales, incluyendo (pero no sólo) los ambientales.

Los Estados tienen obligaciones sustantivas y procedimentales de protección frente a los daños ambientales. En el ámbito doméstico, estas obligaciones derivan de la legislación y jurisprudencia nacionales (incluida la normativa supranacional que le sea de aplicación), y en el internacional, del reconocimiento implícito del derecho a un medio ambiente sano derivado de la protección de otros derechos humanos⁵⁸, con resultados desiguales.

Las obligaciones procedimentales se refieren al acceso a la información ambiental y a la participación pública en procesos de decisión ambientales; y las sustantivas, a la obligación de los Estados de adoptar y poner en marcha los marcos legales de protección ante el daño ambiental que pudieran afectar a los derechos humanos, en particular, a los más vulnerables. No obstante, el nivel sustantivo de protección no puede ser el mismo en todos los Estados, entre otras razones, porque el mismo se ve limitado por la protección de otro derecho, el de desarrollo⁵⁹. Por tanto, a pesar de la obligación de los Estados de tener en cuenta los estándares de protección frente a los daños ambientales y de defender los derechos humanos de una manera no regresiva, existe aún mucho espacio para reforzar la implementación del derecho ambiental internacional.

Los dos Pactos internacionales sobre los Derechos humanos adoptados por la Asamblea General de NNUU en 1966 y que corresponden a los denominados derechos de primera y segunda generación, dieron respuesta al mandato de la Declaración de Derechos Humanos de 1948. La preocupación por el medio ambiente surgió más tarde y por ello los derechos ambientales no están incluidos en los Pactos. El PMMA ofrece un marco que llena ese vacío, recogiendo todos los principios ambientales en un único documento que podría servir, en caso de adoptarse así, como piedra angular del ordenamiento jurídico ambiental internacional. El Pacto complementaría así el sistema de la sostenibilidad añadiendo el medio ambiente a las esferas económica y social en el sistema legal de protección de los derechos humanos, dando mayor consistencia a los ODS y, por tanto, al marco que podría guiar la acción de los Estados hacia un mundo mejor, más justo y sostenible.

⁵⁶ J. J. Knox, J. "Human Rights, Environmental Protection, and the Sustainable Development Goals" (2015) *Wash. Int'l LJ*, vol. 24, p. 517.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ J. J. Knox & R. Pejan "Introduction: The Human Right to a Healthy Environment", included in J. J. Knox & R. Pejan (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment* (forthcoming 2018), p. 3.

⁵⁹ Asamblea General de Naciones Unidas, "Declaration on the Right to Development" A/RES/41/128, 4 December 1986, 97th plenary meeting. Available at: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm> (mayo 2019).

La Infancia ante la Agenda 2030

RICARDO IBARRA

Plataforma de la Infancia

Resumen

El autor analiza la relevancia de la Agenda 2030 para la infancia, en concreto para la infancia española. Una vez contextualizado el proceso de Agenda 2030 y los compromisos asumidos por el Gobierno de España, se revisan los principales retos para la consecución de esta Agenda en la población infantil, desde un enfoque de derechos humanos. Se destacan aquellos objetivos relacionados con la desigualdad (ODS10), como la pobreza infantil (ODS1), la nutrición (ODS2), la salud (ODS3), y la educación (ODS4). Se analizan otros objetivos como la igualdad de género (ODS5), las ciudades (ODS11), el cambio climático (ODS13) y la protección (ODS16). Más allá de explicar la situación actual, se proponen indicadores de referencia y propuestas concretas para el logro adecuado de los objetivos. Por último se valora la metodología para la consecución de estos objetivos, analizando los mecanismos de gobernanza, de rendición de cuentas, de participación y de sensibilización.

Palabras clave: infancia, derechos humanos, desigualdad, pobreza infantil.

Abstract

The author analyses the relevance of 2030 Agenda for children, specifically for Spanish children. Once the 2030 Agenda process has been put into context and the commitments has been assumed by the Government of Spain, the main challenges for the achievement of this Agenda in the child population are reviewed, especially considering a human rights approach. Those objectives related to inequality (ODS10) are highlighted, such as child poverty (ODS1), nutrition (ODS2), health (ODS3), and education (ODS4). Other objectives with a special impact on Spanish children are also analysed, such as gender equality (ODS5), cities (ODS11), climate change (ODS13) and protection (ODS16). Beyond explaining the current situation, reference indicators and concrete proposals are proposed for the adequate achievement of the objectives. Finally, the methodology for achieving these objectives is evaluated, analysing the mechanisms of governance, accountability, participation and awareness-raising.

Key words: childhood, human rights, inequality, child poverty.

La Agenda 2030 supone un cambio de paradigma sin precedentes en las políticas públicas, un compromiso y un impulso para construir país de una manera diferente, sostenible y más justa. La aplicación de la Agenda 2030 debe suponer romper la inercia de la desigualdad y una mayor protección para aquellos más vulnerables, por ende de los colectivos más favorecidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible que son los niños, niñas y adolescentes.

La Agenda 2030 es un elemento crucial para el bienestar de la infancia en el mundo, no en vano las 169 metas disponen de 232 indicadores de los cuáles alrededor del 19% son indicadores específicos para la infancia. Sin embargo, los avances son tímidos por el momento. Tanto a nivel global como en el caso de España.

A nivel global sigue siendo un reto que los 17 objetivos de desarrollo sostenible tengan un impacto claro entre todos los niños y niñas. Más de 520 millones de niños ni siquiera forman parte de las estadísticas, ya que viven en países que carecen de datos suficientes. Y otros 533 millones de niños viven en países donde el cumplimiento de los ODS parece fuera del alcance; al menos a tenor de los resultados de dos terceras partes de las metas que son evaluables. El principio rector de los ODS, “no dejar a nadie atrás”, parece difícil que pueda lograrse cuando el 80% de los indicadores pertinentes para niños de cada país carecen de datos suficientes o el progreso ha sido insuficiente para alcanzar las metas para el 2030¹. Sin embargo es posible todavía revertir esta situación desde la voluntad política, la cooperación regional y la innovación.

A pesar de que España se comprometió con los Objetivos de Desarrollo Sostenible el 25 de septiembre de 2015, junto con el resto de países, no ha sido hasta este último año cuando hemos podido ver avances en la implementación de la Agenda 2030. Existe un punto de inflexión tras el Examen Nacional Voluntario de 2018, momento en que el Gobierno de España estableció un Grupo de Alto Nivel (GAN) de coordinación interministerial, del que forman parte las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Se aprobó el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, un documento programático orientado a la acción. Igualmente se impulsaron mecanismos de gobernanza, entre los que cabe destacar la creación del Alto Comisionado de Agenda y el Consejo de Desarrollo Sostenible.

El Alto Comisionado es una figura clave para garantizar la coherencia de políticas, estableciendo como funciones el seguimiento de políticas, evaluar el grado de cumplimiento de los ODS e impulsar planes y estrategias para el cumplimiento de la Agenda. Una figura dependiente de Presidencia del Gobierno que debe poder coordinar e influir en la política pública y canalizar la interlocución preferente con todos los actores que forman parte de la Agenda 2030. Para ello igualmente se han impulsado mecanismos estables de interlocución, donde destaca el Consejo de Desarrollo Sostenible, un órgano de nueva creación donde participan las diversas organizaciones representativas de la sociedad civil, así como expertos relevantes. En el caso

¹ UNICEF. Progreso para todos los niños en la ERA de los ODS.

de la infancia se ha tenido en cuenta que existen organizaciones relevantes para representar los intereses de los niños y las niñas; en concreto la Plataforma de Infancia y el Observatorio de Infancia.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 2030 fue un compromiso adquirido en el Foro de Alto Nivel de 2018, y de la que se espera defina prioridades comunes e indicadores de seguimiento concretos para España.

Son notables las mejoras realizadas por el actual Gobierno para definir una arquitectura institucional acorde a la magnitud de la Agenda, pero sin embargo son pocos. Estos avances son cruciales para la infancia española, la cual vive en una situación especialmente compleja tras la crisis económica y financiera que vivió España. Son de muy diversa índole las propuestas a llevar a cabo para la consecución de la Agenda 2030 para la infancia en España pero destacaremos las más relevantes. En especial aquellas que tienen que ver con la desigualdad (ODS10), como son la pobreza infantil (ODS1), la nutrición (ODS2), la salud (ODS3), y la educación (ODS4). Y también con otros objetivos con una especial incidencia en la infancia española como la igualdad de género (ODS5), las ciudades (ODS11), el cambio climático (ODS13) y la protección (ODS16).

La pobreza infantil

La crisis económica que vivió España desde el año 2008 puso en evidencia una serie de problemas estructurales existentes. La pérdida de ingresos en los hogares por el crecimiento del desempleo y una reducción del gasto público en servicios esenciales; hicieron incrementar las tasas de pobreza y exclusión social hasta límites inimaginables. La tasa AROPE (riesgo de pobreza y exclusión social) para menores de 18 años llegó a alcanzar al 35,8% de los niños en 2014². Pero esta situación no era absolutamente novedosa, las tasas de pobreza y exclusión social en la infancia no se habían reducido por debajo del 20% en los últimos 30 años, ni siquiera durante los momentos de mayor crecimiento económico de España. La crisis económica profundizó y amplificó un problema estructural ya existente.

La ausencia de políticas económicas adecuadas para los hogares con niños hace que España se sitúe con una de las tasas de pobreza infantil más altas del entorno europeo. A pesar de la reducción del desempleo en los últimos años, la tasa de pobreza y exclusión social en la infancia sigue situándose en el 31,3% en 2017. Esto es debido a la alta precariedad del empleo que se ha generado y sobre todo por la falta de inversión en los hogares con niños. Desde la crisis España ha sido uno de los países europeos donde más ha crecido la desigualdad, sólo superada por Bulgaria. España invierte cerca del 1,3% del PIB en políticas de protección a la infancia,

² Eurostat. Tasa AROPE

cuando la media europea se sitúa en el 2,4% del PIB. Una ausencia de voluntad política en la protección a la infancia que se traduce en una falta de oportunidades para los niños con los umbrales más bajos de ingresos y que hace que en España el hecho de tener hijos sea un factor de riesgo de pobreza. Esta carencia de inversión no sólo afecta a su presente sino que determina su futuro, porque la pobreza se convierte en “hereditaria” ante la ausencia de intervención adecuada. Este fenómeno se conoce como “Transmisión intergeneracional de la Pobreza”, ya que los estudios muestran una fuerte asociación entre las condiciones de vida de padres e hijos: si no se garantizan oportunidades suficientes en materia educativa, económica y social, estos niños disfrutarán de menos oportunidades y con seguridad seguirán excluidos socialmente en su vida adulta en un 80% de los casos³.

Esta situación ha sido motivo de especial preocupación en el Comité de los Derechos del Niño, que a través de sus Observaciones Finales⁴ ha reiterado al Estado español la necesidad de mejorar significativamente los niveles de inversión pública en políticas de protección para la infancia, que compensen las desigualdades económicas que afectan a los niños y niñas españoles. Por ello, el Comité recomienda al Estado que defina partidas presupuestarias dedicadas a los niños y niñas desfavorecidos que puedan requerir medidas sociales afirmativas, y que vele porque esas partidas presupuestarias estén protegidas incluso en situaciones de crisis económica.

A pesar de que el Gobierno es consciente de la importancia de abordar esta cuestión, pocos son los avances realizados en la materia. El Gobierno de España creó un Alto Comisionado de Lucha contra la Pobreza Infantil en 2018, dándole un peso institucional del más alto nivel y visualizando una prioridad política. Igualmente se ha aprobado una Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, pero ésta carece de compromisos específicos o dotación económica por el momento. Por ahora las medidas adoptadas no han sido de gran calado. La más destacable fue el Real Decreto⁵ aprobado en marzo de 2019, que establecía un incremento de las prestaciones familiares por hijo que suponía aumentar la asignación económica por hijo a cargo hasta los 341 euros anuales, y hasta 588 euros en los casos de pobreza severa (hogares con ingresos anuales por debajo del 40% de la renta mediana).

La prestación por hijo es sin duda un instrumento clave para la reducción de la pobreza y la exclusión social en la infancia. Una transferencia monetaria dirigida específicamente a familias en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, está infradotada, menos de 25 euros mensuales, y

³ FOESSA. Raúl Flores Martos. *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*

⁴ Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a España 2018

⁵ Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo

tiene un alcance pequeño ya que sólo son beneficiarias aquellas familias con ingresos brutos anuales por debajo de 11.954 euros (por regla general).

Esta política es especialmente relevante por su eficiencia y eficacia, siendo una de las políticas públicas con mayor impacto en la reducción de la pobreza en la infancia. Pero en el caso de España esta capacidad de reducción es muy limitada debido a las características antes mencionadas, es el país europeo con menor reducción de pobreza tras transferencias monetarias. En contraposición destacaríamos países como Austria, que a pesar de disponer de mayor tasa de riesgo de pobreza infantil antes de las transferencias (40% frente al 38,3% español), esta se reduce hasta 24 puntos tras las mismas (frente a 6,3 puntos en España). Por esa razón España debe afrontar como uno de los primeros objetivos la reducción de la pobreza, y en concreto la pobreza infantil en línea con la consecución del ODS 10, reducción de las desigualdades y el ODS 1, fin de la pobreza.

De cara a estos objetivos las principales políticas a llevar a cabo deberían ir en línea con las peticiones de las organizaciones de infancia, en concreto las siguientes:

- Incrementar la prestación por hijo a cargo progresivamente hasta el año 2022, tanto en umbrales como en cuantía. La prestación debería alcanzar los 100 euros mensuales de manera general y debería tratar de alcanzar, al menos, a todos los niños y niñas en situación de riesgo de pobreza. Esto supondría beneficiar a cerca de 2 millones y medio de niños y niñas y reducir la tasa de pobreza infantil en un 18%.
- Se deberá garantizar la identificación de las partidas destinadas a la infancia en los presupuestos públicos, con la inclusión de indicadores específicos, así como de un sistema de seguimiento que permita supervisar y evaluar la adecuación, eficacia y equidad de la distribución de los recursos asignados.

La educación

Otra cuestión estrechamente vinculada a la reducción de la pobreza infantil es la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, la educación de calidad.

El sistema educativo en España no logra compensar las desigualdades de origen, de forma que el nivel socioeconómico condiciona la trayectoria y el éxito educativo de niños, niñas y adolescentes, perpetuando la pobreza y la desigualdad. El abandono educativo temprano ha caído para todos los niveles de renta entre 2008 y 2015 salvo para el 20% más pobre, en el que el 43% de niños y niñas abandona sus estudios.

Las desigualdades de partida son en gran medida responsables de las altas tasas de fracaso escolar y del abandono escolar temprano, problemas estructurales que ponen en riesgo la soste-

nibilidad del sistema. España sigue con una tasa de abandono escolar superior al 18,3% en 2017, a pesar de la reducción constante que se ha generado; así como el gasto público en educación es inferior al 4,1% del PIB (Eurostat 2014).

El Comité de Derechos del Niño también mostró su preocupación al analizar el caso español por las dificultades existentes en la educación para los niños más vulnerables, especialmente la existencia de costes indirectos y ausencia de ayudas suficientes. En relación con los costes indirectos, el Comité trasladó su preocupación por el gasto que suponen los libros de texto, el transporte y las comidas escolares; ya que la ausencia de ayudas supone una barrera adicional para los niños en riesgo.

Otra de las características del sistema español que supone un obstáculo para muchos niños y niñas en su acceso a una educación de calidad, es la falta de ayudas suficientes al estudio; especialmente en el tramo no universitario. Pero no sólo en cuanto a la dotación económica se refiere, sino también a su gestión y sus tiempos, que suponen una barrera adicional a los perceptores de las ayudas. Por último, cabe destacar la desigual implantación de la educación 0-3 en las comunidades autónomas, siendo especialmente difícil el acceso para las familias más vulnerables ya que la oferta pública en España es inferior a la media europea (58%).

De cara a estos objetivos las principales políticas a llevar a cabo deberían ir en línea con las peticiones de las organizaciones de infancia, en concreto las siguientes:

- Ampliar la inversión en becas y ayudas al estudio para alcanzar la media europea del 0,44% PIB en 2022, especialmente en las etapas obligatorias y postobligatorias no universitarias. Se deberían revisar los criterios de concesión para que el alumnado por debajo del umbral de la pobreza tenga derecho a las máximas cuantías y estas sean suficientes para cubrir los costes educativos.
- Aumentar progresivamente la oferta de plazas públicas de educación infantil de primer ciclo, con el objetivo de que España alcance en 2022 la media europea de cobertura pública en esa etapa y aumente la escolarización entre las familias más vulnerables. Para ello se establecerá una cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas para financiar conjuntamente la creación de 70.000 plazas públicas en escuelas infantiles que deberán ser gratuitas para las familias con menos recursos. De esta manera la tasa de escolarización en educación infantil se situaría en el 40,26%.
- Adoptar medidas de inclusión educativa que luchen contra la segregación escolar, especialmente la segregación socioeconómica. Limitando la capacidad de selección del alumnado por centros educativos que reciban financiación pública.
- Promover la educación inclusiva para niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales.

Nutrición y salud infantil

El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 2 nutrición y agricultura sostenible y el objetivo 3 salud y bienestar tienen una relación directa con la desigualdad cuando se analizan los datos de la infancia española.

Son los niños y niñas en pobreza los más afectados por la obesidad o sobrepeso o una nutrición inadecuada. Actualmente en España el 2,6% de hogares no pueden permitirse una comida de carne o pescado (INE 2015) o existe un 27,8% de niños y niñas en situación de obesidad (MSSSI 2011). Más allá de los principales indicadores de bienestar, también el bienestar subjetivo está estrechamente ligado al tramo de ingresos: existe una brecha de 14 puntos porcentuales entre el 20% de hogares con más ingresos respecto al 20% de hogares con menos ingresos a la hora de valorar el estado de salud de un niño como muy bueno (60,3% vs 46,6%)⁶.

De cara a poder abordar estas cuestiones es necesario atacar el origen de esta desigualdad y complementar con otras políticas específicas. En esta línea algunas propuestas que ha planteado el Comité de los Derechos del Niño a España serían:

- Incrementar el número de pediatras y velar porque los médicos generalistas que prestan servicios de salud a los niños adquieran formación y experiencia especializada en la atención de niños, niñas y adolescentes.
- Reforzar las estrategias que permitan a los hogares más vulnerables acceder a alimentos suficientes y saludables. Fortalecer los programas para hacer frente a la obesidad.

Pacto de Estado por la Infancia

Para garantizar que la desigualdad sea abordada adecuadamente, y que las políticas de infancia son estables en el tiempo se debería apostar por que estas políticas sean parte de un Pacto de Estado por la Infancia. Esta propuesta ha sido una de las principales demandas de las organizaciones de infancia en España.

Un Pacto de Estado por la Infancia permitiría abordar de manera simultánea diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero sobre todo plantearía un nuevo marco más estable en las políticas de infancia. Este Pacto deberá cumplir con los compromisos de inversión en infancia y las propuestas anteriormente mencionadas, asumidas por las diversas fuerzas políticas del país y deberá establecer mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas para garantizar que los

⁶ INE. Encuesta Nacional de Salud 2017

compromisos asumidos se ejecutan adecuadamente. Este Pacto es ya un compromiso político asumido por consenso parlamentario el pasado diciembre de 2018⁷.

Otros objetivos relevantes para la infancia española

Más allá de estos aspectos tan relevantes, así como otras cuestiones que afectan al bienestar de la infancia, la implementación de los ODS deberá tener en cuenta otras cuestiones específicas de la realidad de la infancia.

En relación con el ODS 16 protección, justicia y paz, deberá tratar de reducir las cifras alarmantes de desprotección en la infancia. Se generan nuevos fenómenos de violencia a través de las nuevas tecnologías, así como surgen otros espacios de desprotección. A pesar de las dificultades para obtener datos, aquellos que existen reflejan una actuación insuficiente para prevenir y para reparar las distintas formas de violencia que sufre la infancia. Un ejemplo es el porcentaje de menores de edad que han manifestado ser víctimas de maltrato en un centro escolar en los dos últimos meses, una cifra que se sitúa en el 15,6% (MSCBS 2014). Igualmente, los menores de 18 años víctimas de delitos de índole sexual superan los 4.500 niños (Ministerio del Interior 2017) o las notificaciones de maltrato a niños en el ámbito familiar superan ya las 16.700 (RUMI 2017).

Esta situación ya era motivo de preocupación en el pasado, y el propio Comité de los Derechos del Niño recomendó a España, en 2010, la elaboración de una Ley Orgánica contra la Violencia hacia la Infancia. Recomendación que reiteró en 2018. El Congreso de los Diputados acordó por unanimidad una PNL en este sentido en la pasada legislatura. El Gobierno ha anunciado los primeros trabajos sobre la mencionada Ley pero sigue siendo una cuestión pendiente en la agenda legislativa. Dicha Ley deberá ser dotada de recursos suficientes a través de una estrategia específica, que permita que todas las administraciones y actuaciones estén coordinadas para prevenir, sensibilizar, proteger y reparar. Igualmente la estrategia tiene que tener un enfoque que aborde los diversos ámbitos en los que se produce la violencia como son el escolar, familiar, cibernético, jurídico, protección y comunitario.

El impulso de los ODS en España también ha de llegar a toda la infancia, especialmente a aquella más vulnerable. Este es el caso de los niños y niñas migrantes que viajan solos, los conocidos como MENAS. Es necesario impulsar políticas que garanticen sus derechos, en línea con las recomendaciones de las instituciones de derechos humanos, para ello se deberá: impulsar mejoras en el modelo de atención del sistema de protección, garantizar la asistencia jurídica en los procesos de determinación de la edad, adoptar un plan nacional de atención a estos colectivos que tengan en cuenta siempre su condición de niños por encima de su condición migrante y que no suponga la discriminación sistemática de los mismos.

⁷ Proposición no de Ley relativa a un Pacto de Estado por la Infancia. (162/000872)

En relación con el ODS 17 alianzas para lograr los objetivos, España deberá impulsar y retomar la cooperación al desarrollo como un eje clave tras los recortes profundos realizados en su financiación. Este impulso deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta a los niños en el diseño de nuevas propuestas, tal y como se acordó en la Estrategia de Infancia en 2014⁸.

Por último, es fundamental que la actuación para la consecución de otros objetivos, como el ODS 13; acción por el clima y el ODS 11; ciudades y comunidades, tenga en cuenta la perspectiva de infancia, ya que tanto los niños como las niñas se encuentran en una especial vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático, siendo los grupos que menos herramientas poseen para enfrentar los impactos climáticos y los que por más tiempo se verán afectados por los cambios que se produzcan. En el caso de España el porcentaje de rutas escolares seguras y saludables es próximo al 40% (Fundación para la investigación nutricional) y el impacto de la contaminación tiene consecuencias especialmente graves entre la primera infancia. Cerca del 8,2% de los hogares con niños sufren problemas de contaminación y ambientales (INE 2017) así como un gran número de niños no tiene acceso a zonas verdes (12,6% según MSCBS en 2017).

Como impulsar una Agenda 2030 en clave de infancia

Es relevante que al abordar la Agenda 2030 y sus compromisos con la infancia no se plantee ésta como un mero cumplimiento de indicadores o políticas concretas. Es necesario que la Agenda sea el motor de un cambio de modelo y de paradigma de las políticas de infancia, que sirva para que los niños y niñas sean realmente el centro de las políticas. Apostar por un modelo de crecimiento que no suponga generar colectivos fuera del mismo, apostar por un estado del bienestar correctamente dotado que realmente proteja a todos, y apostar por una nueva forma de entender a la infancia pasando de considerarles meros “objetos de protección” a “sujetos activos de derechos”. En ese sentido el Comité de los Derechos del Niño ha hecho pública su contribución para el impulso de la Agenda⁹. Se recomiendan una serie de cuestiones con el objetivo de acelerar el progreso en el “empoderamiento”, garantizar la inclusión y equidad, a la hora de conseguir los ODS. Entre ellas se menciona:

- Reconocer a los niños como titulares de derechos y con capacidad de reclamar y ejercerlos. Un elemento crucial para contribuir a los ODS desde un enfoque de derechos del niño.
- Integrar una perspectiva de derechos del niño a la hora de presupuestar las políticas públicas. Tal y como se recomendaba en la Observación General número 19 por el propio Comité.

⁸ Estrategia de Infancia de la Cooperación Española

⁹ Comité de Derechos del Niño. Contribution to the 2030 Agenda for Sustainable Development in response to a call for inputs by the HLPF on Sustainable Development

- Garantizar que los niños sean escuchados a través de una participación significativa.
- Garantizar que todas las políticas que se establezcan tengan en cuenta los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible que se pretende elaborar deberá tener en cuenta estos problemas para garantizar una Agenda 2030 respetuosa con la infancia, pero deberá también apostar por hacer las cosas de manera distinta. Una pieza clave será hacer protagonistas a los propios niños y niñas en la toma de decisiones, escuchando sus propuestas y rindiendo cuentas con ellos a través de sus estructuras de participación. No podemos volver a caer en un despotismo ilustrado para la infancia.

Bibliografía

- Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño.
- Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a España 2018
- Naciones Unidas. Observación General 19: Presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4) (2016)
- Naciones Unidas. Comité de Derechos del Niño. Contribution to the 2030 Agenda for Sustainable Development in response to a call for inputs by the HLPF on Sustainable Development
- Gobierno de España. Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018.
- Gobierno de España. Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030
- Gobierno de España. Evolución de la Pobreza en España 2009-2017 Principales Indicadores
- Gobierno de España. Estrategia de Infancia de la Cooperación Española
- Gobierno de España. V y VI Informe Español de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de Naciones Unidas y sus protocolos facultativos en España.
- Gobierno de España. Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023
- Plataforma de Infancia. Informe Complementario al V y VI Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y sus Protocolos Facultativos en España
- UNICEF. Progress for Children in the SDG Era
- UNICEF. Olga Cantó. Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España
- UNICEF, WWF, Oxfam Intermon. La Agenda 2030. La urgencia de una visión compartida: un país responsable con las personas y la naturaleza
- UNICEF, Oxfam Intermon. España frente a los retos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 OXFAM UNICEF
- FOESSA. Raúl Flores Martos. La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención.
- Save The Children. Mézclate conmigo.

El Movimiento por la Paz –MPDL– y los ODS

VICENTE BAEZA

Coordinador de Movilización Social y Comunicación de MPDL

Resumen

“No dejar a nadie atrás”, este es el objetivo y lema de la Agenda 2030, que fue firmada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 y que desde entonces aglutina a países y actores en la construcción de un mundo más justo, sostenible y equitativo para todas las personas. Desde el Movimiento por la Paz -MPDL- queremos ser parte activa en este ilusionante proyecto.

Nuestro trabajo en el Movimiento por la Paz-MPDL, fundamentado en la promoción de los Derechos Humanos, la equidad y la Cultura de Paz como ejes transversales, se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Palabras clave: Agenda 2030, ODS 16, Movimiento por la Paz.

Abstract

“Leave no one behind”, this is the objective and motto of the 2030 Agenda, signed by the United Nations General Assembly in 2015. Since then, the 2030 Agenda gathers countries and actors for the construction of a more fair, sustainable and equal world for all. From Movement for Peace –MPDL–, we want to be part of this promising project.

Our work is based on the promotion of Human Rights, equality and Culture of Peace as transverse axis, aligned with the following Sustainable Development Goals.

Key words: 2030 Agenda, SDG 16, Movement for Peace.

“**No dejar a nadie atrás**”, este es el objetivo y lema de la **Agenda 2030**, que fue firmada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 y que desde entonces aglutina a países y actores en la construcción de un mundo más justo, sostenible y equitativo para todas las personas. Desde el Movimiento por la Paz –MPDL– queremos ser parte activa en este ilusionante proyecto.

Nuestro trabajo en el Movimiento por la Paz –MPDL–, fundamentado en la promoción de los Derechos Humanos, la equidad y la Cultura de Paz como ejes transversales, se alinea con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:

Objetivo 1: FIN DE LA POBREZA

Todos nuestros proyectos tienen como objetivo directo o indirecto la erradicación de la pobreza de la población con la que trabajamos. Consideramos que **la pobreza es una forma de violencia estructural** y, por tanto, se convierte en uno de los objetivos fundamentales de nuestras intervenciones tanto dentro como fuera de España.

Objetivo 2: HAMBRE CERO

La eliminación del hambre la trabajamos específicamente a través de la **mejora de la seguridad y soberanía alimentaria**, y el refuerzo de la resiliencia de la población más vulnerable en los campos de población refugiada saharai en Tindouf, Níger, Mali y Nicaragua.

Objetivo 3: SALUD Y BIENESTAR

El derecho a la salud es algo que el Movimiento por la Paz trabaja a través de la mejora de las **condiciones de salud e higiénico-sanitarias** en los campos de población refugiada en Jordania y Libano, así como a través de la mejora del **acceso a la salud primaria y reproductiva** y la promoción de los derechos sexuales en Mali y Níger.

Objetivo 4: EDUCACIÓN DE CALIDAD

La Educación para la Paz es una de las señas de identidad de la organización en su afán por **promover una Cultura de Paz**. Es un ámbito de trabajo que se desarrolla tanto en España como en el resto de países en los que trabajamos, mediante iniciativas como la Escuela de Paz o la Red Ciudadana por la Paz.

Objetivo 5: IGUALDAD DE GÉNERO

El **enfoque feminista** atraviesa todas nuestras acciones y proyectos. La promoción y defensa de los derechos de las mujeres, la prevención de la violencia de género, la atención integral a

mujeres víctimas de violencia de género y/o en riesgo de exclusión social, la protección de los derechos sexuales y reproductivos y el empoderamiento económico de las mujeres, ocupan gran parte de los esfuerzos y energías de la organización, tanto dentro como fuera de España.

Objetivo 6: AGUA Y SANEAMIENTO

El derecho al agua y el saneamiento se trabaja de forma específica con la mejora de la prestación de servicios básicos de saneamiento ambiental en los campamentos de población refugiada saharauí de Tindouf y mediante la **mejora del abastecimiento de agua**, el acceso a agua potable y la mejora de las condiciones higiénico-sanitarias en Mali y Níger.

Objetivo 8: TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

El Movimiento por la Paz aborda el derecho al empleo decente a través de **iniciativas pro autoempleo y microemprendimiento, y de formación de Economía Social Solidaria** en España, así como a través del empoderamiento socioeconómico y desarrollo rural en Marruecos, Nicaragua, Cuba, Mali y Níger.

Objetivo 10: REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

La lucha contra la desigualdad es otro de los ejes fundamentales de trabajo de la organización, que aborda a través de **estrategias integradas de apoyo y empoderamiento de población más vulnerable** tanto en España como en el resto de países en los que trabajamos.

Objetivo 11: CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

Nuestra organización apuesta con sus proyectos por iniciativas urbanas y comunitarias para promover el **desarrollo sostenible y la participación ciudadana**, tanto en España como en los 11 países en los que tiene presencia. Los proyectos *Ciudades de Paz: Iniciativas urbanas para promover la convivencia pacífica, el desarrollo humano sostenible y los derechos de las mujeres y los jóvenes* que se desarrollan en Colombia y España, o el proyecto de *Municipios libres de violencia* en Guatemala son un ejemplo de ello.

Objetivo 13: ACCION POR EL CLIMA

La defensa y protección del medio ambiente es algo que la organización trabaja de manera transversal y específica a través de la mejora de las condiciones de saneamiento y justicia ambiental, formación en **técnicas específicas de adaptación y mitigación frente al cambio climático** en Nicaragua, Mali o Níger.

OBJETIVO 16: PAZ Y JUSTICIA E INSTITUCIONES SOLIDAS

La **promoción de la Cultura de Paz** es el objetivo fundamental de nuestra organización, que apuesta por la prevención de todos los tipos de violencia, la defensa de los Derechos Humanos y por el fortalecimiento de las capacidades locales para la construcción de la Paz y por los procesos de participación y gobernabilidad democrática. La atención, acompañamiento y asesoría jurídica a personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, víctimas de discriminación racial o étnica y mujeres víctimas de violencia de género y/o en riesgo de exclusión social es otra de nuestras señas de identidad.

Objetivo 17: ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

Trabajamos en alianzas y en red y unimos nuestras fuerzas a las de distintos **actores de la sociedad civil y administraciones públicas**. Formamos parte de plataformas, alianzas y espacios en España y en Europa: **Coordinadora de ONG de Desarrollo de España**, Plataforma del Voluntariado de España, Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social – EAPN España, Plataforma de ONG de Acción Social, Plataforma del Tercer Sector, Futuro en Común, SOLIDAR, Centro Europeo de Voluntariado, y Comité de ONG del Departamento de Información Pública de Naciones Unidas.

El Objetivo 16

Desde Movimiento por la Paz –MPDL– el ODS 16 se alinea con nuestra misión y con nuestro trabajo, “paz, justicia e instituciones fuertes”. Este incluye una serie de metas, que son las siguientes:

16.1- Reducir significativamente todas las **formas de violencia** y las correspondientes **tasas de mortalidad** en todo el mundo.

16.2- Poner fin al **maltrato, la explotación, la trata** y todas las formas de violencia y tortura contra los **niños**.

16.3- Promover el **estado de derecho** en los planos nacional e internacional y garantizar la **igualdad de acceso a la justicia para todos**.

16.4- De aquí a 2030, reducir significativamente las **corrientes financieras y de armas ilícitas**, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de **delincuencia organizada**.

16.5- Reducir considerablemente **la corrupción y el soborno** en todas sus formas.

16.6- Crear a todos los niveles **instituciones eficaces y transparentes** que rindan cuentas.

16.7- Garantizar la adopción en todos los niveles de **decisiones inclusivas, participativas y representativas** que respondan a las necesidades.

16.8- Ampliar y fortalecer la **participación** de los países en desarrollo en las instituciones de **gobernanza mundial**.

16.9- De aquí a 2030, proporcionar acceso a una **identidad jurídica para todos**, en particular mediante el registro de nacimientos.

16.10- Garantizar el **acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales**, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

16.a- **Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes**, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

16.b- Promover y aplicar **leyes y políticas no discriminatorias** en favor del **desarrollo sostenible**.

Por lo tanto, el ODS 16 hace referencia al fomento de “sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

ODS16: tres aspectos diferentes

Bajo el título “paz, seguridad e instituciones fuertes”, el ODS 16 hace referencia a tres aspectos diferentes, combinando la seguridad con cuestiones jurídicas y politológicas.

Históricamente se ha entendido la paz en su concepto negativo, es decir, como ausencia de guerra. No obstante, en la actualidad ha ido ganando fuerza el concepto positivo de la paz, basado en una estabilidad real en la sociedad. que da importancia al concepto de seguridad humana, restando peso al Estado.

Por lo tanto, la paz positiva da importancia al progreso económico, altos niveles de resiliencia, altos niveles de bienestar y la inclusión de todos y todas en la sociedad. Tomando este concepto, según Rodríguez Vindel, solo 10 países en el mundo están libres de conflictos de todo tipo (2017:13).

Además, debemos atender a todos los tipos de violencia, como son la directa (agresión directa y visible), la estructural (que procede de las estructuras económicas, sociales y políticas) y la cultural (que legitima a partir de determinadas pautas, culturas o valores otras formas de violencia). En consecuencia, la paz es más que la ausencia de violencia.

Por lo que respecta a la justicia, este término es polisémico. No obstante, la justicia a la que hace referencia el ODS 16 es, por un lado, el acceso igualitario a la justicia, y, por otro, la justicia como valor, como forma de aludir a factores que generan injusticias.

Por último, por instituciones sólidas entendemos aquellas que son capaces de llevar a cabo una gobernabilidad efectiva.

Importancia del Objetivo 16

La promoción de la Cultura de Paz es un objetivo fundamental de Movimiento por la Paz –MPDL–, trabajando en la prevención de todos los tipos de violencia así como la defensa de los Derechos Humanos en todas las acciones y proyectos, el fortalecimiento de las capacidades locales para la construcción de la paz y los procesos de participación y gobernabilidad democrática.

La necesidad de poner este objetivo en la agenda global y su consecución es importante, tal como muestran una serie de datos. Por ejemplo, cada minuto, 20 personas son desplazadas como resultado de un conflicto o persecución.

Este objetivo no estaba presente en los Objetivos del Milenio, y es clave para alcanzar el desarrollo sostenible. La violencia armada y la inseguridad tienen efectos negativos en el desarrollo de un Estado, frenando su crecimiento económico y afectando gravemente a generaciones futuras. Además, con la lucha de acciones violentas como el homicidio, la trata o la violencia sexual se podrá facilitar el acceso a la justicia para todos y todas, así como construir instituciones efectivas.

Según datos de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), en la esfera global los bajos niveles de violencia se relacionan con altos niveles de desarrollo e igualdad. Por ello, la prevención de conflictos y la construcción de la paz son una contribución clave al desarrollo sostenible. Se trata de romper la exclusión y la violencia, a favor de la paz y el desarrollo. Esto se debe alcanzar con el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para que sean capaces de resolver las tensiones por medios institucionalizados y pacíficos, para lo cual también es necesario fomentar la cohesión social y la participación inclusiva en la sociedad.

El conflicto debilita los sistemas sociales, altera la prestación de servicios, polariza el entorno político, daña la legitimidad de las instituciones gubernamentales, desplaza comunidades y agrava las desigualdades existentes, entre otros efectos.

Este objetivo no sólo atiende a los enfrentamientos directos que se dan en un conflicto armado, sino también a los efectos de estos en la población, como la violencia sexual, los delitos, la explotación o la tortura. Por lo tanto, el fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos es fundamental para que se tomen medidas para proteger a los sectores en mayor situación de vulnerabilidad, así como para reducir el comercio ilícito de armas y aumentar la participación de los países en desarrollo en instituciones internacionales.

La fragilidad estatal y el conflicto armado son dos realidades que están íntimamente relacionadas, pues el conflicto y la violencia armada son los principales causantes de la fragilidad. Se calcula que en la actualidad hay 1.400 millones de personas que viven en áreas afectadas por la fragilidad, y se espera que esta cifra ascienda a 1.900 millones en 2030.

En situaciones de fragilidad, el crimen organizado y la trata amplían sus redes y aumentan sus beneficios a partir del desarrollo de actividades ilícitas. Frecuentemente, apoyan a un grupo beligerante en el conflicto, lo que alimenta aún más el conflicto. Además, el fortalecimiento de estos grupos supone un desafío a la organización estatal y la debilita. Este debilitamiento del Estado tiene origen en la dificultad de frenar estas actividades. Ante esta impunidad, los grupos mantienen sus acciones violentas.

Dentro de este objetivo, las mujeres son uno de los grupos que más se ven afectados por la violencia. En 2012, 1 de cada 2 mujeres víctimas de homicidio murieron a manos de un compañero sentimental o un familiar. Además, tanto en países en desarrollo como en los desarrollados, las instituciones siguen negando sus derechos a las mujeres y a las niñas, dificultando su acceso a la justicia y a servicios esenciales.

Por otro lado, en el contexto de los conflictos armados, las mujeres tienden a ser víctimas de violencia sexual y, en los procesos de paz, estas no suelen estar representadas en las negociaciones y el mantenimiento de la paz. Un ejemplo de ello, es que, en 2014, la mayoría de las víctimas de tráfico de personas fueron mujeres y niñas (un 71%, según la ONU), de las que el 90% resultaron víctimas de explotación sexual o trabajos forzados.

La reducción de estas violencias contra las mujeres y las niñas pasa por el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. Para ello, será importante contar con instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas para lograr la igualdad de género y el desarrollo sostenible.

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad se ha convertido en un importante instrumento para promover la prevención, la participación y la protección y para conformar una agenda internacional que reconozca el impacto específico que tienen los conflictos armados en las mujeres.

“No dejar a nadie atrás”, este es el objetivo y lema de la Agenda 2030, como decíamos al principio.

Desde el Movimiento por la Paz –MPDL– queremos formar parte activa en este ilusionante proyecto.

DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN

Movimiento por la Paz –MPDL–

NACIONAL

Presentación del nº 130 de Tiempo de Paz sobre Demografía y problemas sociales

El evento, presentado y moderado por Gloria Fernández-Mayoralas, Directora del Instituto de Economía, Geografía y Demografía, se celebró el 28 de enero en el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en Madrid. Contó con las intervenciones de M^a Ángeles Duran, Profesora Ad Honorem del IEGD y Premio Nacional de Sociología, Mercedes Pedrero, Consultora de Naciones Unidas e investigadora en la Universidad Nacional Autónoma de México, e Inmaculada Zambrano, miembro del grupo Democracia y autonomías: sociedad y políticas (DASP) de la Universidad Pablo de Olavide.

Tras poner de relieve los retos sociales y económicos que el cambio demográfico actual proyecta en el medio y largo plazo, Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–, y Francisco Fernández Marugán, Defensor del Pueblo, concluyeron la presentación del número 130 de la revista.



Presentación del nº 129 de Tiempo de Paz sobre la reforma social de la Constitución Española

LA DIRECTORA DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Y
LA PRESIDENTA DE MOVIMIENTO POR LA PAZ

se complacen en invitarle a la presentación del número 129
de la Revista Tiempo de Paz:

“La Reforma Social de la Constitución Española”

Intervienen:

- . Dña. Yolanda Gómez Sánchez, Catedrática de Derecho Constitucional, Directora del CEPC.
- . Dña. Paquillo Sauquillo Pérez del Arco, Fundadora y Presidenta de Movimiento por la Paz.
- . D. Carlos R. Fernández Liesa, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Director de la Revista
- . D. Rafael de Lorenzo García, Secretario General del Consejo General de la ONCE y Director del número 129 de la Revista Tiempo de Paz.

CLAUSURA EL ACTO:

- . D. José Antonio Montilla Martos, Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.

Fecha y hora: 28 de febrero de 2019 a las 19:00 h
Lugar: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Salón de Tapices
Plaza de la Marina Española, 9-Madrid

S.R.C 91 422 89 29/30
Inscripciones: www.cepc.gob.es

Instalaciones adaptadas a personas con movilidad reducida

El 28 de febrero se presentó el nº 129 de la revista Tiempo de Paz, “La reforma social de la Constitución española” en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid. El acto contó con las intervenciones de Yolanda Gómez Sánchez, Catedrática de Derechos Constitucional y Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz -MPDL-, Carlos Fernández Liesa, Catedrático de Derechos Internacional Público y Director de Tiempo de Paz, y José Antonio Montilla Martos, Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, quienes abordaron una enriquecedora reflexión sobre la denominada cuestión social de la reforma de la Constitución española.

Conferencia Elecciones Europeas 2019 y Retos para la Europa Social

El Movimiento por la Paz -MPDL- y SOLIDAR organizaron la conferencia “Elecciones Europeas 2019 y Retos para la Europa Social” con las intervenciones de Francisca Sauquillo, Cristina Gallach, Pablo Simón, Zita Gurmai y Conny Reuter. El evento

INVITACIÓN: CONFERENCIA

Elecciones Europeas 2019 y Retos para la Europa Social
JUEVES 21 DE FEBRERO- 18:30H- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-MADRID

El Movimiento por la Paz-MPDL- se complace en invitarle a la conferencia “Elecciones Europeas 2019 y Retos para la Europa Social” que tendrá lugar el **jueves 21 de febrero** a las 18:30 horas en la **Sala Clara Campoamor del Congreso de los Diputados** en Madrid.

Intervienen:

- Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz -MPDL- y SOLIDAR.
- Cristina Gallach, Alta Comisionada para la Agenda 2030
- Pablo Simón, Profesor en la Universidad Carlos III de Madrid
- Zita Gurmai, Presidenta de PES Women
- Conny Reuter, Secretario General de SOLIDAR

Imprescindible confirmación de asistencia indicando nombre, apellidos y DNI antes del 20 de febrero a las 12:00 horas en: mpdl@mpdl.org

tuvo lugar el 21 de febrero en la Sala Clara Campoamor del Congreso de los Diputados en Madrid.

Durante la misma se abordaron temas como Cuatro dilemas de Europa: los Cuatro Jinetes del Apocalipsis y Las mujeres ante las Elecciones Europeas. Se presentó también el Manifiesto de SOLIDAR para las próximas Elecciones Europeas: *Más allá de los nacionalismos*.

8M: Exigimos derechos, equidad y una vida libre de violencias machistas

El 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, no cesamos de repetir que Sin nosotras no habrá Paz. Porque una de cada tres mujeres en el mundo es víctima de violencia de género, al menos 200 millones de mujeres y niñas han sufrido mutilación genital y el 71% de las víctimas de trata de personas son mujeres y niñas. Porque no queremos tener miedo al volver solas a casa, ni diferencia salarial. Queremos igualdad y una vida libre de violencias machistas: violencias físicas y sexuales, pero también

psicológicas, económicas, culturales, educativas, institucionales... es decir, estructurales. Queremos una vida sin desigualdades por el simple hecho de ser mujeres.

En el Movimiento por la Paz -MPDL- trabajamos por sociedades más justas en España y a través de la cooperación al desarrollo en Colombia, Cuba, Guatemala, Nicaragua, Níger, Malí, Marruecos, Sáhara, Jordania, Líbano, Palestina, y reivindicamos - exigimos - los derechos y equidad de las mujeres en todo el planeta. Porque las discriminaciones, desigualdades y violencias contra las mujeres son una problemática global que no conoce fronteras.

No cesaremos de repetir que sin nosotras no hay presente y no hay futuro, se para el mundo. No cesaremos de repetir que sin nosotras no habrá Paz.



Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial

En el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial el, 21 de marzo, el Movimiento por la Paz -MPDL- organizó varias acciones a través de sus delegaciones en España. Uno de ellos, el encuentro en el Centro Cultural Lavapiés en Madrid, que contó con la representación del Grupo de Teatro contra la Discriminación, un posterior coloquio con Anna Cazzavillan, voluntaria del Movimiento por la Paz y activista por los derechos de las personas migrantes y la actuación de la Banda del Ángel Caído.



INTERNACIONAL

Violencia sexual contra mujeres de Tumaco: Documentación y reflexión sobre los daños en mujeres racializadas



Más de cincuenta años de conflicto en Colombia ha dejado un universo de víctimas que – según la Unidad para la Atención Integral de las Víctimas– supera los ocho millones de personas. Estas son víctimas que, en el marco de los acuerdos de paz con la FARC, ven la oportunidad para contar su verdad, participar y opinar en torno a temas como la reconciliación, la construcción de paz y la reconstrucción de país. Desde hace más de dos décadas, los miembros del Movimiento por la Paz -MPDL- las acompañamos en su ejercicio de participación y búsqueda del goce efectivo de sus derechos. Nuestras acciones en el país responden al convencimiento de que la población afectada por un conflicto armado tan complejo necesita y tiene el derecho a la protección, a la recuperación de condiciones de vida dignas mediante el restablecimiento so-

cial, económico, político y cultural, a la reparación por los daños causados por la guerra y a contar con garantías de no repetición.

Con la Corporación Humanas como aliada hemos andado un camino en el cual mujeres afrodescendientes del municipio de Tumaco, víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto, han tenido la oportunidad de hablar de sus casos en un ejercicio de verdad, reflexión y decisión de si quieren que su verdad sea convertida en justicia, y de exigencia de que no se repitan los hechos de violencia vividos en ellas o en otras.

La presente investigación se ha llevado a cabo siguiendo la metodología que la Corporación Humanas ha utilizado en otros territorios del país: análisis del contexto en el que ocurrieron los hechos violentos y entrevistas en profundidad a las mujeres que sufrieron las victimizaciones.

Día Contra la Mutilación Genital Femenina



Más de 200 millones de niñas y mujeres han sufrido mutilación genital femenina en el mundo. En Mali, el 75% de las niñas de hasta 14 años, y el 89% de las jóvenes y mujeres de entre 15 y 49 han sufrido MGF. En Níger está disminuyendo en los últimos años, aunque se sigue realizando en varias regiones del país. En el marco de este día, el Movimiento por la Paz -MPDL- realizó una acción de visibilidad en redes sociales bajo el lema Tolerancia cero con la mutilación genital femenina.

Revista de Revistas

TAMER AL NAJJAR TRUJILLO

Universitat Jaume I, Castelló

Ayuso, A., Pérez, J., Olivé, I., y Millán, N. (2018). "El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030", *CIBOD. Policy Brief*, 16, octubre. Edita: Barcelona Centre For International Affairs.

Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_policy_brief/el_reto_de_la_coherencia_de_politicas_para_el_desarrollo_en_la_agenda_2030

La incorporación de la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) en las políticas públicas ya lleva décadas en la agenda de cooperación internacional, pero la aprobación de la Agenda 2030 y su inclusión explícita entre las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretamente en el número diecisiete (ODS 17), ha supuesto un nuevo reto para los países comprometidos con la nueva agenda global de desarrollo de forma integral, y no sólo para la cooperación internacional. Para analizar los retos que esta nueva visión holística plantea en el diseño de las políticas públicas se organizó el seminario «La coherencia de políticas ante los nuevos retos del desarrollo», celebrado en CIDOB el 28 de junio de 2018, en colaboración con la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia de la Generalitat de Cataluña.

El objetivo era analizar el estado de la cuestión de la incorporación y el seguimiento de la CPD en las políticas públicas, contrastando casos prácticos en países del entorno europeo que han sido pioneros en esta iniciativa, junto a expertos que han trabajado en su teorización y/o evaluación. Con ello se quiso mejorar el conocimiento de los retos que comporta, identificar los instrumentos normativos e institucionales esenciales y estimular un debate público que incorporase diferentes actores públicos y privados. Este documento condensa las principales cuestiones y debates sobre las políticas y los instrumentos a tratar en las tres grandes fases de la incorpo-

ración de la CPD al diseño de la acción de gobierno en diferentes niveles: 1) El diagnóstico y compromiso político. 2) La implementación efectiva. Y 3) La participación, el seguimiento y el control. Finalmente, se han elaborado una serie de propuestas de futuro destiladas de las experiencias, las buenas prácticas y los debates críticos de cada una de las tres mesas temáticas que se desarrollaron alrededor de un conjunto de cuestiones estratégicas para una implementación eficaz de la CPD, previamente identificadas por los expertos.

Borja-Herrera, A. y Naranjo-Vaca G. (2018). "La calidad de la educación superior, retos de cara al cumplimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030", *Maestro y Sociedad*, vol. 15, no. 3, pp. 420-431. Edita: Universidad de Oriente.

Disponible en: <https://revistas.uo.edu.cu/index.php/MyS/article/view/4002/0>

La Agenda 2030 constituye un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad aprobado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) que tiene entre sus propósitos eliminar la pobreza y la desigualdad, y fortalecer la paz en el mundo dentro de un amplio concepto de libertad, contribuyendo a implementar los derechos humanos de todos los habitantes del planeta. Entre sus objetivos se encuentra garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, este no solo constituye un objetivo en sí mismo sino que resulta imprescindible para el cumplimiento del resto de los objetivos. En este artículo a partir del análisis documental se valoran algunos criterios con respecto a la calidad de la educación superior y se analizan los retos de la misma de cara al cumplimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030.

Campos López, M. A. y Contreras y Zayas, J. L. (2019). "La importancia de promover la educación para el desarrollo sostenible", *Eduscientia. Divulgación de la ciencia educativa*, vol. 2, no. 3, pp. 58-62. Edita: Secretaría de Educación de Veracruz.

Disponible en: <http://www.eduscientia.com/index.php/JOURNAL/article/view/116>

La crisis ambiental por la que atravesamos, producto de la sobreexplotación de los recursos naturales, es una de las mayores catástrofes que enfrentamos como especie. Más allá de los efectos nocivos del desequilibrio económico, el problema real se encuentra en la separación del ser con el medio o, en otras palabras, en la falta de conciencia acerca del impacto que tienen nuestras acciones en el entorno. Por lo anterior, se debe de incidir en el pensamiento de las nuevas generaciones a través de la concientización de nuestra relación con el mundo natural, mediante la transformación integral de los centros escolares de educación obligatoria que promuevan modelos formativos para una vida sostenible. Las escuelas normales son reconocidas como instituciones con un papel fundamental en el desarrollo de estos modelos mediante la formación inicial de los docentes.

Canelón Silva, A. R. y Almansa Martínez, A. (2018). "Migración: retos y oportunidades desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)", *Retos: Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, vol. 8, no. 16, pp. 109-120. Edita: Universidad Politécnica Salesiana.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6572508>

Al tenor del creciente consenso en torno a que una agenda para el desarrollo después de 2015 demanda el abordaje de la migración internacional contemporánea con el ánimo de reducir la pobreza y la desigualdad, a la par que combatir la discriminación, la exclusión y la marginalización, se describe, de modo sucinto, cómo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), enmarcados en la Agenda 2030, visibilizan e incluyen a las migraciones y el refugio como temas de discusión. Para ello, se parte de una revisión documental en torno a las bases normativas y conceptuales que sustentan la relación entre la migración y el desarrollo, brindando luego un breve estatus de la situación migratoria en Iberoamérica con foco en América Latina y el Caribe –particularmente el caso de Venezuela y el éxodo por el que atraviesa en la actualidad como producto de la contracción económica, la crisis humanitaria y la conflictividad político-social–, para finalizar con una reflexión en torno a los actores convocados a hacer parte de este esfuerzo y las acciones que pueden desplegar de cara a aminorar la «migración involuntaria a gran escala» provocada por «conflictos, desastres o por motivos ambientales o económicos», la cual figura dentro de los 10 principales riesgos mundiales contemplados de manera reiterada en los informes publicados por el Foro Económico Mundial entre 2016 y 2018.

Corona Lisboa, J. L., Kovac Ramón, M. Á., y Mijares Hernández, M. D. (2018). "Agenda 2030 y objetivos del desarrollo sostenible", *DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, vol. 11, no. 31. Edita: Red Académica Iberoamericana Local-Global.

Disponible en: <https://www.eumed.net/rev/delos/31/jose-luis.html>

El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 demanda la adopción de nuevas estrategias en torno al desarrollo e innovación, así como aumentar el interés en la inversión económica y uso comedido de los recursos. En el presente informe se examinan los objetivos del desarrollo sostenible, destacando la importancia en la innovación orientada a misiones concretas, la innovación inclusiva y en favor de los pobres, la innovación de base, la innovación social y la innovación digital, abierta y colaborativa, así como lo beneficioso en el desarrollo de estrategias de sustentabilidad de las empresas, aunadas a su misión corporativa y desempeño sustentable en pro de la minimización del impacto ambiental. Se hace énfasis en fortalecer las condiciones necesarias para la ciencia, la tecnología y la innovación y se señala la importancia de la colaboración entre las múltiples partes interesadas para el fomento

del desarrollo sustentable. Por último, en el informe se subraya la importancia de la participación de la comunidad para movilizar y aumentar los recursos destinados a la evolución ecosocial y ecoeconómica del mundo.

Fernández Barberis, G., García Centeno, M^a C. y Escribano Ródenas, M^a C. (2018). “¿Se cumplirán los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el horizonte 2030? Un análisis cuantitativo”, *Anales de ASEPUMA*, no. 26, pp. 1-25. Edita: Asociación Española de Profesores Universitarios de Matemáticas para la Economía y la Empresa (ASEPUMA).

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6641078>.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pretende mejorar las perspectivas de vida y futuro de todos, en todo el mundo. El Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del año 2017 introduce cambios realmente relevantes respecto del anterior, publicado en el año 2016. Los Paneles de los ODS para los países de la OCDE ponen de manifiesto que cada país rico se enfrenta a grandes desafíos para alcanzar muchos de los objetivos. Los mayores retos existen en Producción y Consumo Responsable (ODS 12), Acción del Clima (ODS 13), Vida Submarina (ODS 14), Vida de Ecosistemas Terrestres (ODS 15). Por tal motivo, el estudio que se realiza se concentrará sólo en los objetivos indicados, dado que son los que han sufrido más cambios en su composición, cálculo y definición. En relación al Informe 2016 se realizó un análisis multicriterio para evaluar la posición de cada uno de los países de la OCDE en su trayectoria hacia el año 2030. No obstante, el tedioso y complejo estudio realizado en 2016 no nos servirá de referencia para afrontar el análisis actual. Así pues, se realizará un nuevo análisis de decisión multicriterio y se complementará con un estudio econométrico, con el fin de establecer cuál es la situación actual de los países en aquellos criterios que están siendo críticos y están generando los llamados efectos “spillover”.

Montesinos Padilla, C. (2018). “Los principios Ruggie y la Agenda 2030. Un futuro de recíprocas influencias por explorar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, no. 2, pp. 183-208. Edita: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Disponible en: <http://www.revista-redi.es/es/articulos/los-principios-ruggie-y-la-agenda-2030-un-futuro-de-reciprocas-influencias-por-explorar/>

Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos constituyen un mecanismo valioso para la implementación de la Agenda 2030. La adopción de Planes Nacionales de Acción conformes a estos Principios y la consecuente puesta en práctica de medidas que, entre otras cosas, garanticen el reconocimiento de la responsabilidad extraterritorial de las empresas matrices, impongan procedimientos obligatorios de diligencia debida y remuevan los obstáculos en el acceso por las víctimas a mecanismos eficaces de reparación, coadyuvarán de este modo al

efectivo cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo sostenible. La evaluación de los Planes Nacionales y el seguimiento del cumplimiento de las medidas que los integran se reputan así como herramientas de interés para el diagnóstico del nivel de consecución de los objetivos en torno a los que se articula la Agenda 2030. El propósito de estas páginas es precisamente contribuir a una valoración preliminar del cumplimiento de los Principios Ruggie a través del análisis del contenido de los Planes de Acción del Reino Unido, los Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Francia, Noruega, Italia, Suiza y España y, con ello, establecer directrices a seguir en futuras actividades de monitoreo del nivel de consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

Munster Infante, B. (2018). "Agenda post-2015: ¿cambio transformador o más de lo mismo?", *Revista Economía y Desarrollo*, vol. 160, no. 2. Edita: Universidad de la Habana.

Disponible en: <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/494>

Este artículo analiza la transición desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello se explican las lógicas contradictorias en el surgimiento de la nueva agenda y los intereses globales que enfrenta; se identifican los principales cambios de la Agenda 2030 y sus características; y se analizan las potencialidades y riesgos que plantean los ODS para el sistema de cooperación internacional.

Murga-Menoyo, M. Á. (2018). "La formación de la ciudadanía en el Marco de la Agenda 2030 y la justicia ambiental", *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, vol. 8, no. 1, pp. 37-52. Edita: Universidad Autónoma de Madrid.

Disponible en: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/682481>

Este artículo busca analizar las orientaciones de la Unesco para una educación coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) señalados en la agenda; identificar sus debilidades y fortalezas para la formación de una ciudadanía comprometida con la justicia ambiental; y proponer una alternativa para subsanar las deficiencias identificadas. Se ha utilizado una metodología hermenéutica aplicada al estudio de la bibliografía y documentos. Los resultados indican que las directrices formativas de Unesco no agotan las finalidades prioritarias que el movimiento por la justicia ambiental atribuye a la educación, aunque pueden contribuir a ellas; las respectivas fortalezas de ambos enfoques podrían dar lugar a sinergias con efectos recíprocamente beneficiosos. En el artículo se destacan las características significativas de la Agenda 2030 y el concepto de justicia ambiental. Se analizan las competencias clave en sostenibilidad que la Unesco propone y se valoran desde la perspectiva de la justicia ambiental. El cuarto apartado está dedicado al tipo de ciudadanía cuya formación ambos enfoques precisan. Finalmente,

se hace una propuesta integradora sobre las necesidades formativas para alcanzar tanto los ODS como la justicia ambiental.

Ojeda Suárez, R., y Agüero Contreras, F. C. (2019). "Globalización, Agenda 2030 e imperativo de la Educación Superior: reflexiones", *Revista Conrado*, vol. 15, no. 67, pp. 125-134. Edita: Universidad de Cienfuegos.

Disponible en: <https://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado/article/view/932>

En el presente trabajo se hace una valoración de los avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe y como los procesos de globalización han impactado a la Educación Superior generando insuficiencia y limitaciones en su proceso de vinculación con la sociedad. El trabajo se sustenta en análisis de documentos nacionales e internacionales y en las experiencias de los autores en la docencia, investigación y vinculación, en sus estudios e investigación del desarrollo sostenible desde la universidad. El estudio se apoya en fuentes estadísticas internacionales. El trabajo concluye con un conjunto de reflexiones que puede contribuir en su concepción, al interior de la universidad, desarrollar y consolidar una cultura de la calidad que responda a los intereses de la sociedad, de la comunidad, como sostén de sostenibilidad local, teniendo en cuenta que de ahí provienen sus estudiantes y que un tiempo fueron sus profesores, para no perder las raíces de la Comunidad & Universidad.

