



ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

 **CESEG**
CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURIDADE



Documento de Investigación 18/2018

Programa de «Trabajo de Futuros»

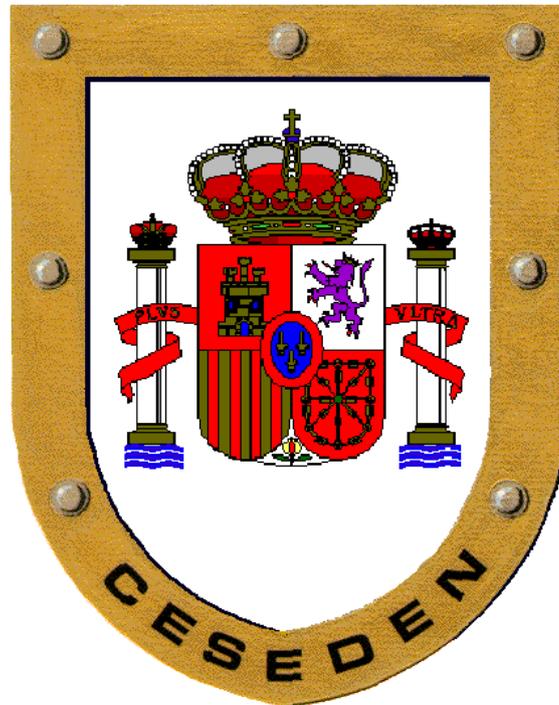
—
«Panorama de tendencias geopolíticas»

-
**ODS 16: paz, justicia e instituciones
fuertes**

-
*ODS 16: peace, justice and strong
institutions*

Organismo solicitante del estudio:
Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(CESEDEN)



Trabajo maquetado, en julio de 2018, por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

NOTA: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEE.

ODS 16: paz, justicia e instituciones fuertes

Prof. Dr. José Julio Fernández Rodríguez

Director Centro de Estudios de Seguridad (CESEG).

Profesor titular de Derecho Constitucional.

Universidad de Santiago de compostela

Resumen

En el marco de los ambiciosos ODS de Naciones Unidas, el ODS 16 presente singular relevancia. En este trabajo estudiamos este objetivo 16, primero desde el punto descriptivo y después de manera más analítica, detectando realizaciones, concretando su sentido y señalando aspectos problemáticos en su configuración y posibilidades. El ODS 16 se revela como un presupuesto que combina elementos de seguridad y paz, con exigencias jurídicas del Estado de Derecho y elementos politológicos de la eficacia del desempeño institucional.

Palabras clave

ODS 16, paz, seguridad, justicia, estado de derecho, instituciones fuertes, inclusión.

ODS 16: peace, justice and strong institutions

Abstract

Within the framework of the ambitious SDG of United Nations, SDG 16 is of particular relevance. In this work we study the objective 16, first from the descriptive perspective and then in a more analytical way, detecting realizations, specifying their meaning and pointing out problematic aspects in their configuration and possibilities. The SDG 16 reveals itself as a presupposition that combines elements of security and peace, with legal requirements of the rule of law and political elements of the effectiveness of institutional performance.

Keywords

SDG 16, peace, security, justice, rule of law, strong institutions, inclusion.

Introducción

La sociedad internacional ha intentado a lo largo del tiempo introducir elementos de racionalización e institucionalización de las relaciones entre estados para ganar estabilidad. Quizá el primer ejemplo histórico, una vez nacido el Estado moderno, sea la Paz de Westfalia (1648), donde los europeos fijan dos ideas jurídicas de la máxima relevancia: el respeto a las fronteras estatales y la no intromisión en los asuntos internos. Los desajustes que provocaron los diversos acontecimientos sucesivos dieron lugar, ya en otros contextos, a nuevos intentos de reorganizar estas relaciones. Así, podemos citar el Congreso de Viena (1815) y, sobre todo, las grandes apuestas de institucionalización del siglo XX, la Sociedad de Naciones y la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU), que vieron la luz tras las dos desastrosas guerras mundiales.

La ONU ha sido sin duda la apuesta más avanzada con esta finalidad de regular las relaciones internacionales, aunque muchas veces se vio atenazada por la específica lógica de la Guerra Fría. Con la Carta de la ONU se prohíbe recurrir al uso de la fuerza y se establece un sistema de respuesta colectiva. Otra cosa fue, claro está, la dinámica práctica.

La caída del Muro de Berlín en 1989 abre un nuevo período donde encontramos un escenario estratégico diferente en el que existen distintos y relevantes riesgos y amenazas emergentes. Tales riesgos y amenazas presionan la calidad de nuestras democracias y vislumbran un futuro problemático.

En este contexto, la ONU acordó una iniciativa ambiciosa para mejorar la calidad de vida de la humanidad. Se trataba de los Objetivos del Milenio, cuya consecución ha sido desigual, especialmente en África. Un paso mucho más avanzado, aunque en cierto modo continuidad de los Objetivos del Milenio, ha sido la actual agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 17 en total, con 169 metas. Puede decirse que estos ODS se basan en los progresos conseguidos con los anteriores Objetivos del Milenio, aunque tienen, sin duda, nuevas temáticas, son más amplios y no se limitan a los temas exclusivamente sociales. Dichos ODS fueron adoptados por la Resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, fechada el 25 de septiembre de 2015. Esta resolución lleva por título *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/01, 21 de octubre de 2015)¹.

Dicha agenda marca el año en el cual deberían haberse satisfecho los objetivos, aunque bien es cierto que semejan inalcanzables para esa fecha en una versión exigente

¹ http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf (consulta en enero 2018). Citamos por la edición en castellano colgada en ese lugar con la referencia NACIONES UNIDAS, 2015.

de los mismos. Sea como fuere, la «Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad», implementado por todos los países y partes interesadas (Naciones Unidas, 2015, 1).

Los ODS, que están interrelacionados, suponen una auténtica estrategia que combina las tres dimensiones del desarrollo sostenible que defiende esta organización, a saber: la económica, la social y la ambiental. Esta visión tripartida se encuentra en la Declaración final de la Cumbre Río+20. El desarrollo sostenible se muestra como un proceso irrenunciable e irreversible, que debe fortalecerse a través de su juridificación. No cabe duda de que el tema ambiental y su protección se ha convertido en un elemento clave para la supervivencia de nuestro planeta. Los desastres causados por el ser humano nos han precipitado a esta delicada situación. En este sentido, hay que elogiar el esfuerzo de la ONU para hacer frente a dicha problemática a través de los ODS. Al mismo tiempo, además de proteger al planeta, se hace necesario poner fin a la pobreza y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. En todo caso no hay que olvidar el aspecto intergeneracional, concretado en la idea de que el desarrollo sostenible es aquel que cubre las necesidades de la generación presente sin comprometer a las generaciones futuras. Esta dimensión intergeneracional es evidente en la perspectiva medioambiental.

Cada uno de los 17 objetivos tiene un contenido específico, por lo tanto, unas finalidades propias. La exigencia es tan alta que la ONU implica a todos los actores en su desarrollo, gobiernos, sector privado, sociedad civil y personas individuales. Ello aboca a estrategias de colaboración para lograr la sostenibilidad y la mejora de la vida para las generaciones futuras. Un ejemplo curioso de esta implicación de las personas a título individual lo constituye la «Guía de los vagos para salvar el mundo» (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/takeaction/>).

Estos ODS se ubican en el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), programa que trabaja en 170 países y territorios con el objetivo oficial de «erradicar la pobreza, proteger al planeta y promover la paz y la justicia en todo el mundo» (www.undp.org). El PNUD apoya a los gobiernos para que incorporen los distintos ODS a sus políticas públicas. Una visión general de los ODS, en castellano, puede verse en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> Y también en otra web del PNUD: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Una iniciativa de promoción relevante es la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDNS, *Sustainable Development Solutions Network*). La SDNS fue lanzada por Ban Ki-Moon en 2012 para que centros de conocimiento, empresas e instituciones impulsen el cambio, movilizand o experiencia y recursos y trabajando en red (www.undsnn.org). En España la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS) es la antena de la SDNS en nuestro país con la misión de movilizar y sensibilizar a la sociedad, instituciones públicas y privadas para que se conozcan los ODS y se favorezca su incorporación a las políticas públicas y a la sociedad (www.reds-sdsnn.es).

Aproximación descriptiva al objetivo 16

La citada resolución de la Asamblea de Naciones Unidas que aprueba la iniciativa de los ODS establece como objetivo 16 «Promover 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». La síntesis del mismo se hace a través de la expresión que rotula el presente trabajo, es decir, «paz, justicia e instituciones fuertes». Esta expresión resumida nos sirve para estructurar más abajo una primera aproximación conceptual basada en esas tres categorías. Se combinan, así, elementos de seguridad con cuestiones jurídicas y politológicas, lo que debe ser visto como muestra de la propia complejidad de este objetivo y, también, de la propia realidad actual.

El objetivo 16 es el principal de los ODS para cumplir una de las confesas finalidades genéricas para los que fueron concebidos: la paz y prosperidad de todas las personas. De esta forma, se trata de promover, como acabamos de ver, sociedades justas, pacíficas e inclusivas. En el desarrollo argumental de la resolución de aprobación se vuelve a insistir en el carácter central de estas cuestiones. De esta forma, se sostiene que se aspira a «un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de Derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible» (Naciones Unidas, 2015, 4). También se dice que «la nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respecto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un Estado de Derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas» (Naciones Unidas, 2015, 11).

Los desafíos clave de este ODS 16 también los recoge la Guía de los ODS para universidades, que citamos a continuación por considerarla de interés: «El Objetivo 16 busca promover sociedades pacíficas e inclusivas basadas en el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza en todos los niveles e instituciones transparentes, eficaces y responsables. Para que se logre este objetivo, la universalidad es importante. Deben desarrollarse los indicadores globales que permiten medidas específicas de acuerdo al contexto y la motivación para actuar. El acceso universal a la justicia y a la información también debe estar garantizado»².

² Citamos por la versión en castellano de esta guía: <http://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2017/02/Guia-ODS-Universidades-1800301-WEB.pdf>, p. 47 (consulta en enero de 2018).

Naturaleza y aparición de este objetivo

Los ODS forman parte del *soft law*, es decir, de las normas jurídicas que carecen de mecanismos de imposición forzosa en caso de incumplimiento (frente al *hard law* o *ius cogens*). Eso no mengua su naturaleza jurídica, además de ser algo habitual en el Derecho Internacional. Como sostiene Fernández Liesa, el *soft law* juega un relevante papel en la transformación progresiva del contenido del derecho positivo, en el comportamiento de los sujetos y en la transformación de la *opinio iuris* (Fernández Liesa, 2017, 50). En este sentido es deseable que las cuestiones de desarrollo sostenible caminen hacia el predio del *hard law*. La citada resolución de Naciones Unidas que adopta los ODS se refiere en varias ocasiones a la voluntariedad característica del *soft law*. Así, se habla de «un marco de seguimiento y examen (...) voluntario» o de que esos procesos a todos los niveles se guiarán por varios principios, el primero de los cuales es su carácter voluntario (Naciones Unidas, 2015, 36).

Otra cosa diferente sería que algunos aspectos del desarrollo sostenible incidiesen en un derecho humano en particular. En este supuesto el escenario cambiaría ya que las obligaciones de los tratados internacionales de derechos humanos vinculan de manera directa. Un ejemplo de ello sería el acceso a la justicia presente en el ODS 16, que se vincula de manera directa con el derecho fundamental de tutela judicial.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a los que aludimos antes, giraban en torno a necesidades básicas y a la lucha contra la pobreza. No abordaban temas de paz y seguridad, lo que a la postre dificultó su cumplimiento. Por eso los foros que prepararon los ODS partieron desde el primer momento de otros presupuestos que contemplaban como eje básico la seguridad conectada al desarrollo.

Durante dos años tuvieron lugar consultas públicas y se interactuó con la sociedad civil para ir perfilando los ODS. Existió un Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de Naciones Unidas para esta tarea. Las cinco esferas de trabajo principales eran las personas, la prosperidad, el planeta, la paz y las alianzas. En el tema de la justicia, ligado a la paz, se consideraba promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas. Como apuntan Vacas y Tascioni, se conformó una atmósfera general de consenso «sobre la importancia de integrar la seguridad y la construcción de la paz en la nueva Agenda» (Vacas y Tascioni, 2017, 458), aunque existieron debates sobre su procedencia por la posición que mostraban países como Brasil y Sudáfrica. De todos modos, el tema se incorporó en la propuesta del Grupo de Trabajo a la Asamblea General, donde ya figuraba el ODS 16³.

3 Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas A/68/970, 12 de agosto de 2014 (<http://archive.ipu.org/splz-e/ungai4/owg-s.pdf>)

El Secretario General presentó un informe de síntesis en diciembre de 2014⁴. Los Jefes de Estado y de Gobierno, y sus representantes, se reunieron en la sede de Naciones Unidas en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015 para aprobar finalmente la declaración que contiene los ODS. Se reconoce expresamente que se aprovechan los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, además de tener presentes los temas pendientes (Naciones Unidas, 2015, 3).

Delimitación conceptual

El ODS 16 gira en torno a tres conceptos diferentes. Los dos primeros (paz y justicia) son categorías jurídico-políticas muy conocidas y analizadas. En cambio, la expresión «instituciones fuertes» o «sólidas» es más imprecisa. En todo caso téngase en cuenta que nos limitamos al uso de esta terminología en lengua castellana (por lo que no nos referiremos al empleo, por ejemplo, de *strong institutions*). También se puede considerar que más que de tres conceptos que integran el ODS 16 habría que referirse a tres ámbitos temáticos que conforman su objeto, lo que le da un sentido, si cabe, más omnicompreensivo.

Sea como fuere, antes de abordar estas tres categorías o ámbitos, hay que reseñar que el ODS 16 presenta una índole integrada e indivisible, pero por razones explicativas y pedagógicas en este momento lo abordamos desde los tres conceptos que rotulan este trabajo.

En primer lugar, tenemos la idea de paz, que en el ODS 16 es un ámbito amplio que se refiere a sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible. La paz desde un punto de vista tradicional tenía un sentido negativo. Se refería a la situación de ausencia de guerra, con una referencia estatal. Frente a los continuos conflictos que han jalonado la historia de la humanidad, la paz se ha erigido como un deseo frecuentemente ilusorio. El pensamiento ilustrado articuló una poderosa base epistemológica en su defensa, encabeza por Immanuel Kant con su obra de 1795 *Zum ewigen Frieden (Sobre la paz perpetua)*, en la que ofrece diversas consideraciones para evitar la guerra entre pueblos.

En un sentido más actual la idea de paz va más allá del referido sentido negativo para adquirir una dimensión positiva, que reclama estabilidad real en las sociedades de referencia y que alumbraba también la idea de seguridad humana, además de no limitarse a la lógica estatal. No cabe duda de que el concepto de paz ha sufrido una profunda evolución que permite acercarlo, como apunta Rojas Aravena, al desarrollo

4 *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, Naciones Unidas A/69/700, 4 de diciembre de 2014 (<http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>).

(Rojas Aravena, 2007, 50). A este sentido material y positivo alude el dictado literal del ODS 16 cuando se intenta promover «sociedades pacíficas e inclusivas». De esta forma, la Agenda 2030 dice abordar «los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas» (Naciones Unidas, 2015, 11). Por ello se pretende redoblar esfuerzos para «resolver o prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto, incluso velando por que las mujeres desempeñen su papel en la consolidación de la paz y la construcción del Estado» (*ibidem*). Además, este tema de la seguridad se liga al derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera, ante lo cual la Agenda 2030 se propone eliminar los obstáculos que impiden su plena realización (*ibidem*). Esta situación se considera que afecta negativamente al desarrollo económico y social y al medio ambiente de tales pueblos.

En este ámbito es muy evidente el contraste existente entre las distintas zonas del planeta, con regiones con estabilidad y otras con conflicto permanente. Como señala Rodríguez Vindel en un trabajo reciente, solo 10 países en el mundo están libres de conflictos de todo tipo (Rodríguez Vindel, 2017, 73), lo que retrata la relevancia de esta cuestión. Además, la corrupción y las violaciones de los derechos agravan la problemática.

Por lo tanto, queda claro el sentido amplio de la categoría de paz, con la vocación de afrontar todas las formas de violencia (como también veremos más abajo al referirnos a las metas) y de promocionar sociedades inclusivas, las cuales exigen vías de participación ciudadana. Sólo una ciudadanía con derechos y garantías, lo que dará igualdad de oportunidades, puede conformar comunidades estables y pacíficas y, por ende, generar un desarrollo sostenible. En esta línea se puede afirmar, con Vacas y Tascioni, que existe una relación complementaria y simbiótica entre desarrollo, paz y seguridad (Vacas Fernández y Tascioni, 2017, 448). No se trata de compartimientos estancos sino de realidades interconectadas, con influencias recíprocas.

En segundo lugar, tenemos el ámbito o categoría de la justicia, que es ciertamente polisémica. Y para su interpretación en el ODS 16 hay que tener en cuenta varios de sus sentidos. Por un lado, es un valor que se predica de situaciones en las que se satisfacen las aspiraciones ideales de la comunidad. Su concretización dependerá del lugar, del tiempo y de la cultura de dicha comunidad. En este orden de cosas, y en un sentido distributivo, la justicia se califica de este modo en el Digesto: *ius suum quique tribuere* (dar a cada uno lo suyo). Pero la justicia, en lo que ahora nos interesa, también se refiere al acceso a la justicia, lo cual comprende tanto el derecho subjetivo que permite ese acceso como el sistema judicial que resolverá las pretensiones que formule la ciudadanía. El derecho de acceso está expresamente previsto en múltiples instrumentos normativos (a nivel internacional, por ejemplo, en el art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos humanos, o los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derecho Humanos; y en la escala nacional

en cualquier constitución democrática, por ejemplo, en el art. 24 de la Constitución española con la más amplia denominación de derecho a la tutela judicial efectiva). La enunciación extensa del ODS 16 se refiere a ello: «facilitar el acceso a la justicia para todos». Un derecho que protege el ejercicio de los demás derechos.

A su vez, el sistema judicial se traduce en una arquitectura de jueces y tribunales que juzgan y hacen ejecutar lo juzgado desde la imparcialidad e independencia (como ejemplo sirve el art. 117 de la Constitución española). Hay que recordar que la jurisdicción es una actividad dotada de independencia, basada en razonamientos jurídicos y en el principio de contradicción. Tal actividad, que suele ser rogada (no articulaba de oficio sino a instancia de parte), supone lo que acabamos de decir, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La independencia de la actividad jurisdiccional es una de las principales variables para comprobar la salud democrática de un sistema, que también está ligada a la formación de unos jueces capaces de intentar defender tal característica.

La resolución que aprueba los ODS se refiere a estas dos ideas en su hilo argumental: por un lado, la justicia como valor al aludir a factores que generan «injusticias» y a «construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas» (Naciones Unidas, 2015, 11); y por otro, como derecho subjetivo fundamental al señalar en el mismo lugar a que esas sociedades deben proporcionar «igualdad de acceso a la justicia». De esta forma, la justicia se hace imprescindible para el desarrollo y para la convivencia pacífica, lo que se refuerza en el entendimiento conjunto que debe recibir cualquier ODS.

Asimismo, este ámbito material de la justicia incluso va más allá a través de la concreción que recibe en las metas, a las que aludiremos después. Así, se extiende a la promoción del Estado de Derecho y a la protección de los derechos fundamentales. Rodríguez Vindel subraya este contenido del ODS 16 al referirse a la promoción del Estado de Derecho a nivel nacional e internacional (Rodríguez Vindel, 2017, 73), aunque también cita otros fines.

De igual forma, otras interpretaciones doctrinales extienden el sentido de justicia del ODS 16, partiendo de la «justicia legal», a la «justicia social», que se considera indispensable para la consecución y mantenimiento de la paz (Quispe Remón, 2017, 469-470). Según este autor, la justicia y el desarrollo, aunque han tenido una evolución y reconocimiento distinto, hoy en día son imprescindibles «para el logro de una sociedad más justa y equitativa donde todos los seres humanos tengan una vida digna» (*ibidem*, 489).

En tercer lugar, la expresión instituciones sólidas o estables se refiere a la posibilidad de una gobernabilidad efectiva, en conexión con la idea de buen gobierno. Es decir, que la arquitectura de los órganos públicos dé seguridad jurídica, confianza a la ciudadanía y estabilidad al sistema. Se podrían buscar conceptos diversos que aluden de igual forma a esta idea. Sería el caso, desde un punto de vista jurídico, de Estado de Derecho; y desde un entendimiento más politológico nos podemos

referir a gobernanza. De esta forma, se hace presente la categoría del principio de legalidad o imperio de la ley (*rule of law*), que en una comprensión actual se incluye en el principio de constitucionalidad. Habrá que partir, eso sí, de un entendimiento material y democrático de Constitución, como la definición por nosotros defendida en otro lugar: la Constitución es la norma jurídica suprema y abierta que organiza los aspectos básicos del poder político y los elementos esenciales de la vida en sociedad desde un punto de vista democrático (Fernández Rodríguez, 2008, 95 y ss.)⁵.

El enunciado del ODS 16 habla de «crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles». La dimensión de la inclusión puede entenderse una novedad respecto a formulaciones anteriores de sociedades con estructuras de poder estables. La inclusión va más allá de la confianza ciudadana en las instituciones y el sometimiento de estas al principio de legalidad, a la jerarquía normativa, a la responsabilidad y a la interdicción de la arbitrariedad (a los que alude, por ejemplo, el art. 9.3 de la Constitución española). Hace referencia a un *plus* de exigencia ética anclada en el Estado Social y en la igualdad material y equidad que lo caracteriza. La inclusión determina un compromiso con las personas para que no queden sin oportunidades ni sean, obviamente, discriminadas. Incluir es también remover obstáculos que impiden la igualdad y la participación (como dicen los art. 3 párrafo 2 de la Constitución italiana y 9.2 de la española), y aportar apoyos que faciliten la integración de las personas necesitadas de especial protección, su autonomía e independencia. De esta forma, también nos conectamos con el modelo social en el tratamiento de la discapacidad, que hemos estudiado en otro trabajo (Fernández Rodríguez, 2017a), un modelo que supera visiones del pasado, como el modelo médico. Este modelo social pretende fomentar la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, y considera que es la sociedad la que impone las limitaciones que llevan a la exclusión y a la discriminación.

Si hubiera que descender en la concreción institucional, por decirlo de algún modo, sería el parlamento el órgano central en esta búsqueda de instituciones fuertes. El parlamento en un sentido democrático representativo para ser más exactos. A pesar de la renovación de los sistemas de participación de las últimas décadas, con versiones de democracia deliberativa y participativa que acentúan el rol a jugar directamente por la ciudadanía, los parlamentos siguen siendo los ejes sobre los que pivota la legitimidad de ejercicio del poder. Para ello debe respetarse la forma de elección de sus integrantes, bajo la égida que marca el sufragio universal, libre, igual y secreto. El parlamento, por lo tanto, sigue representando la soberanía popular, lo que da lugar a que esté investido del más genuino principio democrático (siempre que se respeten sus reglas, insistimos, y no haya manipulación ni fraude). Los parlamentos tienen tres grandes competencias que resultan necesarias para la fortaleza de la arquitectura del sistema público. Se trata

⁵ He aquí una cuestión relevante sobre la que volveremos más abajo pues los ODS parece que conscientemente huyen de la palabra «democracia», que solo se cita en una ocasión en la resolución que los aprueba (Naciones Unidas, 2015, 4).

de la función legislativa (elaborar normas generales denominadas leyes), la función presupuestaria (elaborar una norma *ad hoc* para establecer la previsión de ingresos y gastos) y la función de control (supervisar la acción del gobierno). Este control parlamentario es un exponente cualificado de la rendición de cuentas (*accountability*).

Esta reflexión se aplica en todos sus términos en los sistemas parlamentarios. En cambio, en los sistemas presidencialistas habría que matizarla, pues el presidente de una república democrática normalmente también está imbuido del principio democrático directo por la forma de elección del mismo. Además, también los ejecutivos suelen dictar normas de rango de ley (como los decretos leyes españoles), lo que obligaría igualmente a matizar el papel de unos u otros órganos en la creación normativa y en la regulación de la sociedad.

En cambio, la resolución de aprobación de los ODS no se mete en estas disquisiciones jurídicas, y con cierta simpleza reconoce sin más que los parlamentos nacionales «desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo» de la Agenda 2013, promulgando «legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas» (Naciones Unidas, 2015, 13). Como se ve, se cita la triada de funciones que reflejábamos antes.

De todos modos, el reto de la fortaleza institucional que asume el ODS 16 debe ser visto con amplitud de miras, lo que obliga a tener en cuenta la complejidad organizativa actual, con sistemas multinivel y ordenamientos jurídicos diversos y solapados. De este modo, habrá que tener presentes las entidades centrales o federales, las regionales o federadas, las locales o subregionales, las instituciones internacionales y las supranacionales⁶.

La rendición de cuentas de la que se habla en el ODS 16, conectada a la dimensión institucional que ahora comentamos, tiene una especial transcendencia. Hace referencia a la responsabilidad de un cargo en una organización, que somete sus resultados a evaluación pública. Se muestra de este modo como una categoría que sirve al principio de transparencia. Dicho principio se ha convertido en un elemento nuclear de la democracia. Esta requiere la participación y control ciudadano, que solo pueden ser efectivos con transparencia pública. Bobbio señala que la democracia se puede definir de muchas maneras, pero en ninguna se puede excluir la visibilidad o transparencia del poder (Bobbio, 2014, 16). Gracias al principio de transparencia

6 También la resolución de aprobación de los ODS, en los medios de implementación, se muestra atenta a esta heterogeneidad. Así, y con poca precisión jurídica, alude a que «los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias» (Naciones Unidas, 2015, 13). Hablamos de falta de precisión porque las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales y las instituciones internacionales son también instituciones públicas, pues estas no se limitan a las autoridades centrales de un estado.

la ciudadanía podrá conocer en qué se manifiesta el ejercicio del poder, sea por la publicación de diversa información por parte de los órganos públicos (transparencia activa), sea porque solicita acceso a la información (transparencia pasiva). En este sentido, una de las metas del ODS 16 que veremos en el subapartado siguiente alude a garantizar el acceso público a la información. Todo esto se ve completado con las libertades de expresión y de información, que como derechos fundamentales también reciben protección específica en las mencionadas metas. En fin, la evolución de estas categorías lleva a la idea de *open government* o gobierno abierto, que presenta un sentido prospectivo que se articula con base en la transparencia, la participación y la colaboración. Para gobernar ya no es suficiente cumplir con la legalidad. Hay que ir más allá en compromiso, ética pública, eficacia y calidad en la actuación pública.

Como se ha visto, lo que hemos hecho en este subapartado es una primera delimitación conceptual en torno a las tres categorías que resumen este ODS 16 (aunque no debe perderse el sentido en conjunto, según ya advertimos). Quedarse aquí sería escaso, por lo que en términos descriptivos también hay que referirse a una serie de cuestiones adicionales, a las que dedicamos los dos subapartados siguientes.

Metas e indicadores

Al igual que sucede con el resto de los ODS, el ODS 16 se desglosa en un conjunto de metas más específicas. De este modo, en la resolución de la Asamblea de la ONU que aprueba los ODS se recogen 12 metas dentro del objetivo 16. Estas metas evidencian la concreción de la propuesta de este ODS y, al mismo tiempo, la extensión del mismo.

Por su indudable interés, indicamos cuáles son estas metas (Naciones Unidas, 2015, 29): 1, reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo; 2, poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños; 3, promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; 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; 5, reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; 6, crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; 7, garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; 8, ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial; 9, de aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos; 10, garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales; 11 (en la resolución es la 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; 12 (en la resolución es la b), promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Como se percibe, las metas se ubican en la heterogeneidad y en contenidos internos diversos, como no podía ser de otro modo si se derivan de los tres macroconceptos ya vistos, la paz, la justicia y las instituciones fuertes. Algunas metas se refieren a más de uno de estos conceptos. Respecto a la seguridad, la inclusión y la paz, tienen relación directa las metas 1, 2, 4, 7, 8, 11 y 12. Con la justicia la 3, la 5, la 9, la 10 y la 12. Con la fortaleza institucional las metas 5, 6, 11, 12. Algunas presentan un sentido general, como la meta 1 (reducir todas las formas de violencia), la 3 (promover el estado de derecho), la 6 (crear instituciones eficaces y transparentes), la 7 (adoptar decisiones inclusivas, participativas y representativas), la 10 (proteger las libertades fundamentales), o la 11 (fortalecer las instituciones nacionales). Y otras se refieren a aspectos más específicos, como la 2 (fin al maltrato infantil), la 4 (reducir tráfico de armas y devolución activos robados), la 5 (reducir corrupción), la 8 (participación de países en desarrollo), la 9 (acceso a identidad jurídica), o la 12 (aplicar políticas no discriminatorias a favor del desarrollo sostenible). Sólo dos de ellas tienen horizonte temporal específico (2030), el resto se recogen indefinidas en ese extremo. Asimismo, las dos últimas expuestas tienen que ver con los medios de implementación.

Ante tal cantidad de retos relevantes resulta complicado jerarquizar las metas o escalonarlas, lo que podría ser conveniente para organizar los esfuerzos de implementación. Haciendo un intento en ese sentido podemos señalar, desde nuestro punto de vista, que la metodología de abordaje debe ser distinta en las metas generales y en las de tema más específico. Reducir la violencia se refiere a todas las políticas de seguridad, y promover el estado de derecho a todas las políticas públicas en general. En cambio, las metas concretas, como poner fin a la violencia contra los niños o luchar contra las armas ilícitas, se deben abordar de otra forma, con políticas específicas que las afronten teniendo en cuenta las circunstancias en las que se producen dichos problemas y el contexto en el que se desarrollan.

En todo caso, se han propuesto diversos indicadores para medir este objetivo y sus metas, tanto antes⁷ como después de la adopción de la Agenda 2030⁸, indicadores que se someten a procesos de actualización por parte del Grupo Interinstitucional y de

7 *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals. Launching a data revolution for the SDGs* (<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-SDSN-Indicator-Report-WEB.pdf>)

8 *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Naciones Unidas, A/RES/71/313, 10 de julio de 2017. Su anexo es el marco de indicadores mundiales para los ODS y metas de dicha Agenda (<https://undocs.org/es/A/RES/71/313>)

Expertos sobre los Indicadores de los ODS⁹. Los indicadores aprobados en 2017, con referencia a las metas, son:

Meta 1

1.1 Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad.

1.2 Muertes relacionadas con conflictos por cada 100.000 habitantes, desglosadas por sexo, edad y causa.

1.3 Proporción de la población que ha sufrido violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses.

1.4 Proporción de la población que se siente segura al caminar sola en su zona de residencia.

Meta 2

2.1 Proporción de niños de entre 1 y 17 años que han sufrido algún castigo físico o agresión psicológica a manos de sus cuidadores en el último mes.

2.2 Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación.

2.3 Proporción de mujeres y hombres jóvenes de entre 18 y 29 años que sufrieron violencia sexual antes de cumplir los 18 años.

Meta 3

3.1 Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente.

3.2 Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total.

Meta 4

4.1 Valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes (en dólares corrientes de los Estados Unidos).

4.2 Proporción de armas incautadas, encontradas o entregadas cuyo origen o contexto ilícitos han sido determinados o establecidos por una autoridad competente, de conformidad con los instrumentos internacionales.

⁹ La actividad de este grupo con relación a los indicadores puede verse en <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>

Meta 5

5.1 Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses.

5.2 Proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a los que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses.

Meta 6

6.1 Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares).

6.2 Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos.

Meta 7

7.1 Proporciones de plazas (desglosadas por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población) en las instituciones públicas (asambleas legislativas nacionales y locales, administración pública, poder judicial), en comparación con la distribución nacional.

7.2 Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población.

Meta 8

8.1 Proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales.

Meta 9

9.1 Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad.

Meta 10

10.1 Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los últimos 12 meses.

10.2 Número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información.

Meta a (la señalada por nosotros como 11)

a.1 Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París.

Meta b (para nosotros 12)

b.1 Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

Realizaciones actuales

La información oficial de la ONU en la web¹⁰ indica que este ODS 16 se está concretando en unas iniciativas que se rotulan como objetivos en acción. Se refieren tanto a las realizaciones prácticas dimanadas del mismo como a programas y planes implementados con base en este ODS 16. Creemos de interés ahora hacer una somera referencia a estas iniciativas.

De esta forma encontramos actuaciones en diversas partes del mundo: en Nepal, reconocimiento de la primera persona transgénero («una buena razón para celebrar»); en Chipre, trabajo por el legado compartido que une comunidades («edificios antiguos, amistades nuevas»); en la República Democrática del Congo, reorganización de la explotación pesquera y agrícola («la pesca en aras de la prosperidad»); en Guatemala, apoyo a mujeres para que denuncien los crímenes del pasado («dando voz a las mujeres sobrevivientes»); en Egipto, ayuda a personas vulnerables frente al sistema jurídico («el derecho a la asistencia legal»); en Nigeria, asistencia para el regreso de familias desplazadas por culpa de Boko Haran («un esperado regreso a casa»); en Afganistán, mejora de la infraestructura fronteriza con Tayikistán («tendiendo puentes»); o en Kosovo, introducción de herramientas para detener la violencia («tecnología para reducir el crimen»).

Asimismo, se testan los avances y se analiza su evolución, para lo cual, como hemos visto, se usan indicadores. Con relación a la situación en 2017, se constata que los avances en este ODS 16 han sido desiguales. Los conflictos violentos han aumentado y continúan las bajas civiles. En cambio, los homicidios han disminuido y más ciudadanos tienen un mejor acceso a la justicia. Persisten formas de violencia contra los niños, siendo la violencia sexual la más perturbadora. Ha habido avances firmes en la detección de víctimas de la trata. Las tasas de prisión preventiva siguen siendo altas, lo que denota que los sistemas judiciales no han logrado avances en su agilización.

¹⁰ <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html> (consulta en enero 2018).

También persisten procedimientos opacos e ineficientes, que alimentan la corrupción. En cuanto a los registros al nacer, en África subsahariana menos de la mitad de los niños fueron registrados. La legislación protectora de la libertad de expresión se ha incrementado, pero sigue con dificultades de aplicación. En fin, las instituciones nacionales independientes de derechos humanos juegan un rol de garantía destacado para que los Estados cumplan con sus obligaciones¹¹.

El sentido del ODS 16

Tras la aproximación preferentemente descriptiva que hemos hecho hasta el momento, ahora abordamos elementos más analíticos que le sirven de complemento.

En primer lugar, y como ya hemos dicho, los diversos temas que aborda este ODS 16 deben ser interpretados de forma conjunta, creando la sinergia que se necesita para la interrelación entre paz, justicia e instituciones fuertes. Así las cosas, es evidente que este objetivo debe ser estudiado de manera conjunta, tratando de reunir esos tres ámbitos en una unidad de sentido. Tal consideración conjunta debe tener presente la finalidad última de estas iniciativas, que no es otra que lograr el desarrollo sostenible. Así, la paz no es solo una paz social e inclusiva sino también exige la presencia de un Estado de Derecho y el buen gobierno que ofrecen las instituciones sólidas.

También el conjunto de los 17 ODS debe entenderse de forma integral, ya que hay que cumplir de manera simultánea los objetivos económicos, sociales y ambientales. De esta forma, «los objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible» (Naciones Unidas, 2015, 1, también 3 y 15).

En segundo lugar, puede defenderse que el ODS 16 es el presupuesto para la realización de los demás objetivos, al menos en la mayoría de sus aspectos. En este sentido, las sociedades pacíficas y las instituciones eficaces resultan imprescindibles para avanzar conjuntamente en la dimensión económica, en la social y en la ambiental. Sólo en la paz es viable el desarrollo sostenible. De esta forma en el Preámbulo de la resolución que aprueba los ODS se dice que la Agenda 2030 «tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de libertad» (Naciones Unidas, 2015, 1). Esta finalidad pasa por consolidar el ODS 16. Sin un nivel adecuado de seguridad no se pueden ejercitar los derechos humanos ni resulta posible la participación de las personas en el control y ejercicio del poder. Y sin instituciones eficaces, esto es, sin una arquitectura adecuada del poder, no se consigue ni la solución de los conflictos (acceso a la justicia) ni el desarrollo socioeconómico. La Agenda 2030 cita la erradicación de la pobreza como el mayor desafío al que se enfrenta el mundo (también Naciones

¹¹ El resumen de la situación de 2017 se puede ver, en castellano, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> (consulta en marzo 2018).

Unidas, 2015, 1, e igualmente en otras partes del documento, como en pág. 3)¹². Para que ello sea posible es imprescindible el correcto funcionamiento de esas instituciones públicas. En fin, en el citado preámbulo de la Agenda se individualiza un apartado sobre la paz, en el que se afirma literalmente lo siguiente: «Estamos decididos a propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libre del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible» (Naciones Unidas, 2015, 2). En conexión con ello, en la línea argumental del documento, se vuelve sobre el tema al afirmarse con rotundidad que «el desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible» (Naciones Unidas, 2015, 11). Como se ve, en esta afirmación se añade una idea adicional, la de la dependencia recíproca entre desarrollo sostenible y paz y seguridad. Se ha procurado mantener, como apuntan Vacas y Tascioni, un enfoque holístico para el desarrollo, «lo que ha sido uno de los *leitmotiv* más repetidos durante todo el *iter* de negación y elaboración» de la Agenda 2030 (Vacas y Tascioni, 2017, 457). Por eso estos autores apuntan que la seguridad es uno de los pilares para implementar dicho proyecto por todos los actores institucionales y sociedad civil. En conexión con ello la lucha con la desigualdad se convierte en una de las soluciones a la estabilidad.

Este ODS 16 demuestra por lo tanto la extensión de la Agenda 2030. Como señala Rodríguez Vindel, con este objetivo acabar con los conflictos armados «adquiere una relevancia de primer orden», fruto también de los problemas existentes en este sentido en los últimos años. Y añade que desde este punto de vista la Agenda 2030 es un programa vivo incorporando nuevos conceptos «imprescindibles para el desarrollo humano» (Rodríguez Vindel, 2017, 76-77).

En tercer lugar, consideramos que el carácter idealista y ambicioso presente en general en los ODS es especialmente intenso en este ODS 16. La resolución que aprueba los ODS reconoce esta cualidad genérica: «En estos objetivos y metas exponemos una visión de futuro sumamente ambiciosa y transformativa» (Naciones Unidas, 2015, 4). Las sociedades pacíficas e inclusivas, con respeto de los derechos y un buen gobierno, es una referencia ideal, casi utópica, una sociedad perfecta desde la múltiple óptica jurídica, política, social e, incluso, ética.

En cuarto lugar, creemos que el margen normativo nacional es menor en este ODS 16 que en otros objetivos. Cómo debe regularse el acceso a la justicia forma parte ya del acervo constitucional de las democracias, al igual que las características de una división de poderes que afiance la fortaleza de las instituciones, con dosis de seguridad jurídica, confianza ciudadana y previsibilidad de las consecuencias. Los Estados no necesitan, ni deben, improvisar otras soluciones, salvo que caigan en opciones no democráticas. El mayor margen nacional, en cambio, estará en el sector de la construcción de una

12 El ODS 1 es precisamente «poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo».

sociedad pacífica e inclusiva, donde la Teoría de la Constitución y la Teoría del Estado no ofrecen todavía patrones admitidos y consensuados. En todo caso, cada país se enfrenta a desafíos específicos ante los diversos desafíos de los objetivos. En diversos lugares, la resolución que aprueba los ODS hace una tipología flexible de países más vulnerables, que también nos puede servir *grosso modo* de referencia para este objetivo 16: países africanos, países menos adelantados, países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo, países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, y algunos países de ingresos medianos (Naciones Unidas, 2015, 7).

En quinto lugar, entendemos que el ODS 16 se conecta especialmente con los derechos humanos. Solo en el Estado de Derecho y con el funcionamiento adecuado de la justicia tales derechos encuentran realización y garantía. La Historia nos enseña que no hay atajos en esta tarea, o los que se dicen existir son falsos y conducen al autoritarismo. La igualdad y la no discriminación requieren del ODS 16. Así, la en la resolución se afirma que «aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el Estado de Derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación» (Naciones Unidas, 2015, 4). Como se ve, se habla en el mismo sentido que nosotros ahora.

Resulta imprescindible la referencia a los instrumentos de derechos humanos para poder dotar de sentido al ODS 16. La propia Agenda 2030 subraya la importancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales de esta temática (Naciones Unidas, 2015, 7). Todos los Estados deben «respetar, proteger y promover» los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna (*ibidem*). Es más, según Pastor Palomar, los ODS vienen a reformular axiológicamente «una serie de derecho de la persona junto a unas obligaciones de comportamiento de múltiples sujetos y actores internacionales» (Pastor Palomar, 2017, 496).

En sexto lugar, en conexión con lo que acabamos de decir, la sociedad inclusiva que persigue el ODS 16 requiere actuaciones, claro está, desde varios frentes. Sin embargo, de acuerdo con el contenido de la Agenda 2030, tal vez una de las claves es «la consecución de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas», lo cual también ayudará al progreso de todos los objetivos y metas (Naciones Unidas, 2015, 7)¹³. Así, las mujeres y las niñas deben tener, ente otras cosas, igual acceso a una educación de calidad, lo cual, desde nuestro punto de vista, es la base para crear esa sociedad inclusiva. La educación adecuada también permitirá la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas. En efecto, la educación se revela como una precondition para el conjunto de la Agenda 2030,

13 Existe un objetivo específico del tema de mujer y de género, el ODS 5: «Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas».

pues permitirá la formación y el conocimiento necesarios para su implementación por parte de sociedades y responsables públicos y privados. Una «educación de calidad, inclusiva e igualitaria a todos los niveles: enseñanza preescolar, primaria, secundaria y terciaria y formación técnica y profesional» (Naciones Unidas, 2015, 8)¹⁴. La educación permite aprovechar las oportunidades que se presentan y participar como miembros de una sociedad.

Y en séptimo lugar, en esta aproximación analítica al ODS 16 debemos reseñar las lagunas del mismo. De esta forma, como también recuerdan Vacas y Tascioni, la referencia a la paz parece hacer hincapié en un genérico sentimiento de paz social que en ningún momento se conecta con los conflictos armados internos o de carácter internacional (Vacas y Tascioni, 2017, 460). En esta línea, sorprende que a pesar de la centralidad de la seguridad y la paz no se perfile mejor la problemática. El terrorismo se cita sin mayores análisis en la resolución (Naciones Unidas, 2015, 5 y 11), sin aludir a su versión más relevante para la estabilidad democrática, o sea, el yihadismo. Quizá ello se explique en la imposición de lo políticamente correcto, pero tampoco se alude a los procesos de radicalización que llevan a la violencia y al propio terrorismo. De igual forma otros riesgos como las ciberamenazas o el espionaje no están presentes. Sí lo está la delincuencia organizada, pero sin referencia al Tratado sobre el Comercio de Armas ni a su contenido. De esta forma, las cuestiones de seguridad en los ODS, y en el ODS 16, muestran una densidad mínima, tanto por las lagunas que presentan como por el escaso estudio.

También se echan en falta aproximaciones al tema del multiculturalismo o interculturalismo, que podría ofrecer pautas para la inclusión o no de las sociedades.

Y tampoco se entiende muy bien por qué se alude solo a un par de derechos subjetivos en concreto (identidad jurídica, acceso a la información), en un marco de protección general de los derechos humanos, y quedan sin citar otros nucleares.

Aspectos problemáticos y dificultades para su realización

En este apartado vamos a referirnos a una serie de aspectos que resultan problemáticos para la implementación del ODS 16. Ello constituye un segundo nivel de análisis que añadir a las reflexiones del apartado anterior. En todo caso, estos comentarios los hacemos desde un espíritu de crítica constructiva que sirva de ayuda en su interpretación y evolución. En cambio, no consideramos un déficit los elementos idealistas e incluso utópicos que sirven de partida para los ODS. Se trata de ser exigente en las conquistas futuras del ser humano y, así, comenzar a incorporar tales visones ideales a la realidad.

¹⁴ La educación tiene un objetivo propio, el 4: «Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos».

Desde nuestro punto de vista, la principal objeción al ODS 16 es la falta de apuesta específica por la democracia. Aunque varios elementos de su contenido se conectan indudablemente con esta forma de estado, sólo se recoge en un momento el sustantivo democracia (Naciones Unidas, 2015, 4). Tampoco están presentes adjetivos o adverbios que pudieran dar el mismo sentido (democrático-a, democráticamente). Ello solo puede responder a una intención específica, anudada a cuestiones de política internacional, con la finalidad de no generar discrepancias o molestar a algunos países. Nos sorprende en sumo grado, pues la expresión «democracia» ha sido empleada en los más diversos sentidos, y autoatribuida en la práctica por los más diferentes regímenes políticos, aunque tenga teóricamente un sentido material concreto que difiere de muchas de esas autoatribuciones. Por eso no vemos que fuera un inconveniente contemplarla, ni mucho menos, y se ganaría densidad desde el paradigma de los derechos humanos, elemento nuclear del verdadero sistema democrático (estos derechos, el proceso de control del poder y los elementos de participación real de la ciudadanía son los contenidos básicos de la democracia). Una oportunidad perdida, por lo tanto, para dar paso en este sentido en el marco de la sociedad internacional. Tal vez, se consideró que el programa de ODS era tan ambicioso que no resultaba recomendable abrir un nuevo frente en lo relativo a regímenes políticos insatisfactorios, y en el hipotético terreno de las denuncias que podrían hacerse desde esta óptica. Pero, como decimos, se ha perdido una buena oportunidad para ejercer presión diplomática a aquellos gobiernos enemigos de la libertad.

Falta de instrumentos precisos de valoración del cumplimiento ODS 16. Es cierto que la resolución que aprueba estos ODS les dedica bastante atención a los medios de implementación y al seguimiento y examen. El punto de partida se encentra en una Alianza Mundial revitalizada que trabaje con un espíritu de solidaridad mundial (Naciones Unidas, 2015, 11, también 32 y ss.)¹⁵. Incluso, un objetivo en sí mismo, el 17, es «fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible». No obstante, no parece que la situación actual de las relaciones internacionales, tensadas en multitud de conflictos y sometidas a entornos cambiantes, incluida una renovada situación del eje transatlántico, refleje tal idealismo. Se reclama un marco de seguimiento y examen «sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado» (Naciones Unidas, 2015, 36), aplicado a nivel nacional, regional y mundial, con base en unos principios aceptables. Sin embargo, aún está por ver la verdadera eficacia de este seguimiento en el convulso entorno internacional de la actualidad que indicábamos.

Con respecto a las concretas metas del ODS 16, como vimos, solo dos de las doce tienen una fecha para su realización (2030), quedando las otras abiertas y con un

.....

15 Esta Alianza Mundial se basa en el documento final de la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba en julio de 2015. La Agenda de Acción de Addis Abeba es parte integral de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015, 32).

sentido programático. Hay metas como la lucha contra la corrupción o la creación de instituciones eficaces y transparentes que al carecer de mayor precisión no se sabe cómo se medirán (en el mismo sentido, Vacas y Tascioni, 2017, 462). Los indicadores de resultado que se manejan en algún tema son insatisfactorios con relación a otro tipo de indicadores (estructurales) que captan el compromiso de los Estados (Vacas y Tascioni, 2017, 463). En concreto, dos de las metas del ODS 16 se consideran políticas de implementación: fortalecer las instituciones nacionales pertinentes y promover leyes y políticas no discriminatorias. En ambos casos, como vemos, el enunciado resulta de nuevo difuso y en exceso amplio y abierto. Una implementación con medidas abiertas parece que nunca puede llegar a resultados precisos.

En conexión con esta dificultad de seguimiento y valoración se halla el hecho del desconocimiento de la población mundial de los ODS. Sería oportuno un mayor esfuerzo de difusión buscando apoyos, por ejemplo, en medios de comunicación y universidades. Sin una opinión pública concienciada el avance no será eficaz.

Resulta evidente que el actual entorno de riesgos y amenazas emergentes son un relevante obstáculo para la realización de este ODS. Estos riesgos y amenazas presionan la calidad de nuestras democracias y son *per se* una radiografía de esta negativa realidad que nos circunda. Como hemos sostenido en otro lugar (Fernández Rodríguez, 2017b, 131), estos retos y amenazas han ido complicándose sobremanera hasta alumbrar un contexto internacional que no se vislumbraba en los análisis efectuados tras la caída del Muro de Berlín.

La resolución de Naciones Unidas que aprueba los ODS reconoce «los enormes impedimentos que obstaculizan la consecución de una paz duradera y el desarrollo sostenible» en los países que se encuentran en situaciones de conflicto (Naciones Unidas, 2015, 12)¹⁶. Si nos fijamos en la Estrategia española de Seguridad Nacional de 2017 podemos citar como amenazas los conflictos armados, el terrorismo, el espionaje, la proliferación de armas de destrucción masiva y las amenazas sobre las infraestructuras críticas. A su lado, se relacionan desafíos tales como la vulnerabilidad energética, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias, los efectos derivados del cambio climático, los flujos migratorios irregulares y la inestabilidad económica y financiera. Estas amenazas y desafíos actúan de diferente modo en función del espacio en el que tienen lugar. De este modo, encontramos vulnerabilidades diferentes en el espacio aéreo y terrestre, en el espacio marítimo y en el ciberespacio. Toda esta panoplia de cuestiones dificulta el cumplimiento del ODS 16.

¹⁶ El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) estima que existen 51 millones de personas que viven desplazadas como consecuencia de la guerra o de la violencia generalizada, con la consiguiente vulneración de sus derechos humanos. Es la cifra más alta desde la II Guerra Mundial.

Además de lo dicho en los párrafos anteriores, que aludían a diversas cuestiones conectadas de manera específica con el ODS 16, también se pueden apuntar en este momento otros temas de índole más general que dificultan el progreso del conjunto de ODS, incluido el ODS 16.

De este modo, uno de estos problemas genéricos se instala en la técnica jurídica. Los ODS presentan una importante dimensión axiológica, buscando la realización del valor solidaridad. Por eso se ha subrayado su cariz antropocéntrico, humanista y axiológico (Pastor Palomar, 2017, 494). Frente a esto, el Derecho Internacional, desde el punto de vista técnico-jurídico, no ha usado tradicionalmente la categoría de valores, sino que ha empleado más bien las reglas. Por ello, el arsenal jurídico internacional no está tan preparado para la protección y promoción de los valores. También en esta línea de técnica jurídica, es una dificultad la todavía imprecisa naturaleza del desarrollo sostenible. Así, se ha considerado como un derecho humano multidimensional de realización progresiva, o un derecho síntesis de un conjunto de derechos humanos, que supera el tradicional binomio derecho-obligación, o un marco metodológico para la creación de políticas públicas (Fernández Liesa, 2017, 35 y ss.). De igual forma, también desde la misma óptica, estos renovados objetivos de la comunidad internacional no tienen una arquitectura robusta, sino que su entramado institucional denota una débil gobernanza (de nuevo Fernández Liesa, 2017, 43). Las conferencias internacionales no dan esa fortaleza, y las normas dispersas tampoco. Por eso Naciones Unidas insiste en la responsabilidad de los gobiernos en el cumplimiento de los ODS.

Otro aspecto que también puede despertar críticas es el relevante papel del mundo privado en el desarrollo de los ODS. Las empresas y otros actores privados ocupan un rol vital para la realización de muchos de los objetivos y sus metas. En la materia de este trabajo, el ODS 16, la incidencia privada es menor, pero también presente en la paz y estabilidad. La privatización de las cuestiones que *a priori* parecen responsabilidad pública es una constante en las últimas décadas, también en la seguridad internacional donde empresas han estado muy presentes, pero ejemplo, en Iraq o Siria. Además, desde el punto de vista de lo que podríamos denominar constitucionalismo global el avance de la privatización también viene marcado desde hace tiempo por entidades como la OPEP o la FIFA. O sea, que no es un fenómeno nuevo sino que los ODS formando parte de una tendencia clara, que se relaciona más con la sinergia de las relaciones comunitarias en positivo que con el funcionamiento en compartimentos estancos de la dinámica social. El propio documento de aprobación de los ODS reconoce el papel que desempeñan en la nueva Agenda «los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales», además de las organizaciones de la sociedad civil y filantrópicas (Naciones Unidas, 2015, 12). Y en otro lugar se indica que «la actividad empresarial, la inversión y la innovación privadas son los grandes motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo» (Naciones Unidas, 2015, 33). Además, «el comercio internacional impulsa el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza y contribuye a fomentar el desarrollo sostenible» (*ibidem*).

Por último, en este elenco seleccionado de aspectos que son una traba para el avance, citamos la propia fuerza de los problemas que intentan resolver el conjunto de los ODS. La relevancia de tales problemas resulta igualmente un inconveniente para su avance. El documento de la Agenda 2030 es claro en su diagnóstico y alude a ello de manera expresa (Naciones Unidas, 2015, 5 y 6): pobreza («Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna»); desigualdad («Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos»); desigualdad entre los géneros («La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental»); desempleo («Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes»); otros muchos de distinta índole («Los riesgos naturales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios»); medioambiente («El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación de las tierras, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad», todo lo cual aumenta y exacerba «las dificultades a que se enfrenta la humanidad»)¹⁷; cambio climático («El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible»)¹⁸; efectos varios de este cambio («La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático está afectando gravemente»)¹⁹; y futuro incierto («Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta»). Parece que se olvidan de la superpoblación, un obstáculo de gran magnitud para el progreso y la estabilidad. Pero los citados ya permiten vislumbrar obstáculos de primer orden para los ODS, y para el ODS 16.

Conclusión para el horizonte 2050

A través de los ODS la ONU articula la iniciativa más ambiciosa de la historia, quizá excesiva, aunque bien es verdad que los deseos utópicos sirven para entusiasmar y para movilizar esfuerzos positivos. El desarrollo sostenible es imprescindible, si bien

17 El ODS 7 se refiere a «garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos». Y el ODS 15 se dedica a «proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad».

18 El ODS 13 es «adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos».

19 El ODS 14 alude a «conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible».

también se muestra como un esfuerzo titánico. Por eso se dice que «se trata de un reto general, integral y universal» (Fernández Liesa, 2017, 31). Como sostiene la resolución que aprueba los ODS, «nunca hasta ahora se habían comprometido los líderes del mundo con una acción y un empeño comunes en pro de una agenda de políticas tan amplia y universal» (Naciones Unidas, 2015, 6). A partir de los ODS, el enfoque se amplía: la paz se asume positiva y la seguridad se convierte en humana, paz y seguridad imprescindibles para el desarrollo sostenible.

La actualidad nos depara situaciones negativas que justifican la necesidad de avanzar en el ODS 16. La propia percepción de estas situaciones evidenció la necesidad de superar el modelo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, antecedentes como hemos dicho de los actuales ODS, pero con una dimensión menor. De todos modos, si asumimos los ODS como una obligación jurídica fuerte (*hard law*) y precisa estaremos cometiendo un error, que incluso haría que la ONU se jugara su credibilidad futura. La naturaleza de los ODS es la propia del *soft law*. Las características actuales de la sociedad internacional hacen muy difícilmente alcanzables los ODS para el 2030. La extrema ambición de los ODS dificulta, claro está, su consecución, pero al mismo tiempo resulta positiva pues sitúa el listón a perseguir en lo alto. Ello debería incrementar el grado de compromiso de los Estados y de las partes interesadas.

Así las cosas, los ODS en general marcan un punto de singular transcendencia en el camino del horizonte estratégico 2050, como realización concreta de la poliédrica idea de desarrollo sostenible. Y en particular, el ODS 16 supondrá el más relevante objetivo en conexión con dicho horizonte estratégico 2050. El cumplimiento en 2030 del ODS 16 sería una noticia excelente en términos de estabilidad y confianza para alumbrar una sociedad más estable, previsible y fortalecida jurídicamente en el 2050. Sin embargo, el problema apuntado antes, relativo a la difícil valoración del cumplimiento de este objetivo y de sus metas, nos sume en una relatividad que impide ir más allá en la valoración prospectiva final del presente trabajo.

Sea como fuere, hacemos votos para que el llamamiento a cambiar nuestro mundo que supone la Agenda 2030 y sus ODS alcance el mayor éxito posible y se haga realidad, al menos en parte, el deseo explícito que en ella se establece referido a construir un futuro mejor. Un futuro de paz y justicia, y con instituciones sólidas que provean dicha paz y justicia. El tiempo, claro, se agota para salvar al planeta y, tal vez, a la humanidad.

Bibliografía y documentos

BOBBIO, Norberto (2014), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económico, México D. F.

- BROWNE, Stephen (2017), *Sustainable Development Goals an UN Gol-Setting*, Londres – Nueva York: Routledge.
- DURÁN Y LALAGUNA, Paloma y DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (eds.) (2018), *Goal 16: Peace, Justice and Strong Institutions*, Cizur Menor: Thomson Reuters – Aranzadi.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (2017), «Transformaciones del Derecho Internacional por lo Objetivos de Desarrollo Sostenible, en FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. y MANERO SALVADOR, Ana (dirs.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Cizur Menor: Thomson Reuters – Aranzadi, págs. 29 y ss.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio (2008), *Los fundamentos del Derecho Constitucional. Derecho, Estado y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, Lima.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, José Julio (2017a), «La reconfiguración del derecho a la educación de las personas con discapacidad», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 9, 2017, págs. 393 y ss.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio (2017b), «Transparencia y amenazas internacionales de seguridad», *Revista española de transparencia*, núm. 5, 2017, págs. 128 y ss.
- NACIONES UNIDAS (2014), *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, A/68/970, 12 de agosto de 2014. <http://archive.ipu.org/splz-e/ungai4/owg-s.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2014), *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, A/69/700, 4 de diciembre de 2014. <http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/01, 21 de octubre de 2015. http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- NACIONES UNIDAS (2015), *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals. Launching a data revolution for the SDGs*. <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-SDSN-Indicator-Report-WEB.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2017), *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/71/313, 10 de julio de 2017. <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>

- PASTOR PALOMAR, Antonio (2017), «Creación de instituciones eficaces, inclusivas y responsables a todos los niveles. Una propuesta de aplicación por España en relación con los organismos internacionales y las empresas establecidas en su territorio», en FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. y MANERO SALVADOR, Ana (dirs.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Cizur Menor: Thomson Reuters – Aranzadi, págs. 493 y ss.
- QUISPE REMÓN, Florabel (2017), «La justicia y el desarrollo dos conceptos orientados a un mismo fin: el ser humano», en FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. y MANERO SALVADOR, Ana (dirs.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Cizur Menor: Thomson Reuters – Aranzadi, págs. 467 y ss.
- RODRÍGUEZ VINDEL, Vanesa (2017), «Los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas», en FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. y MANERO SALVADOR, Ana (dirs.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Cizur Menor: Thomson Reuters – Aranzadi, págs. 63 y ss.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2007), «Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad», en Sepúlveda Muñoz, Isidro (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, págs. 49 y ss.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix y TASCONI, Gaia (2017), «La paz y la seguridad en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», en FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. y MANERO SALVADOR, Ana (dirs.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Cizur Menor: Thomson Reuters – Aranzadi, págs. 439 y ss.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

 **CESEG**
CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURIDADE