

El fortalecimiento institucional para el respeto de los derechos humanos en la agenda 2030: propuestas para superar sus estrechos márgenes

Institutional strengthening for respect of human rights on the 2030 agenda: proposals to overcome its narrow margins

Yaelle CACHO SÁNCHEZ*

RESUMEN: Partiendo de conectar dos de sus elementos innovadores (enfoque de derechos humanos y ODS 16), nos preguntamos por el modo en que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contempla el fortalecimiento institucional para los derechos humanos. Dado que este análisis ofrece resultados decepcionantes, se plantea la necesidad de buscar vías de solución que permitan asegurar el carácter universal y transformador del ODS 16 en esta materia. El propio marco de la Agenda ofrece algunas alternativas (planificación nacional, examen amplio de los indicadores mundiales, formulación de indicadores regionales), que ya están generando algunos interesantes desarrollos, como los indicadores utilizados por la UE o la propuesta del ODS 16+. Buscando otras posibilidades, proponemos una mirada a los sistemas regionales de protección de derechos humanos, en especial al sistema europeo. Consideramos que la reforma del CEDH es un campo sembrado de propuestas inspiradoras a tener en cuenta en el ámbito objeto de nuestro trabajo.

* Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cantabria (España). Doctora en Derecho y Especialista en Derecho de la Unión Europea, con varias publicaciones en libros y revistas especializadas en materia de mantenimiento de la paz, derechos humanos y desarrollo. Contacto: <yaelle.cacho@unican.es>. Fecha de recepción: 22/03/2019
Fecha de aprobación: 24/09/2019.

PALABRAS CLAVE: Objetivos de Desarrollo Sostenible; fortalecimiento institucional; Unión Europea; Convenio Europeo de Derechos Humanos; principio de subsidiariedad.

ABSTRACT: Connecting two innovative features of the 2030 Agenda (the human rights approach and the SGD 16), we consider how it envisages the institutional strengthening for human rights. Assumed that this analysis provides disappointing results, finding possible ways to ensure the universal and transformational character of the SGD 16 on this matter is needed. The framework of the Agenda itself offers some alternatives (national planning, comprehensive review of the global indicators, formulation of regional indicators), which are generating some interesting developments, such as the indicators used by the EU or the proposal of the Goal 16+. Looking for other possibilities, we propose a glance at regional human rights protection systems, with a particular focus on the European system. We believe that the reform of the ECHR is a field strewn with inspirational proposals to be taken into account in our domain of work.

KEYWORDS: Sustainable Development Goals; Institutional strengthening; European Union; European Convention on Human Rights; Principle of subsidiarity.

I. INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue adoptada en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que reunió en 2015 en Nueva York a dirigentes de 170 países del mundo¹. Esta “agenda” viene a reemplazar a los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como marco general para orientar las actividades de desarrollo durante los siguientes quince años (2015-2030), aunque con una visión más ambiciosa, ya que, si bien parte de los ODM, busca “conseguir lo que estos no lograron”². Para ello, engloba 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Pero además, los ODS quieren involucrar a todos los países, independientemente de su nivel de riqueza³. Como reconoce la propia Declaración final, “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”⁴. Son además los Estados “los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos” a lo largo de los 15 años⁵, si bien las Naciones Unidas han elaborado indicadores mundiales para contribuir a esta labor⁶.

¹ *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015.

² Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 3 del Preámbulo.

³ “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS)”, *Revista Española del Tercer Sector*, nº 31, 2015, pp. 181 y 182.

⁴ Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 18.

⁵ Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 47.

⁶ De conformidad con lo previsto en la propia Agenda 2030, las Naciones Unidas elaboraron, a través de un complejo proceso liderado por la Comisión de Estadística del ECOSOC (UNSTATS), la definición de los 230

Su vocación de superar las lagunas de los ODM y subsanar de este modo algunas críticas que se les hicieron resulta igualmente evidente en el lugar fundamental que la Agenda 2030 atribuye a los derechos humanos. Si bien es cierto que el único derecho humano expresamente mencionado es el derecho de acceso a la justicia (meta 16.3)⁷, incorpora claramente un enfoque de derechos humanos. De hecho, su Preámbulo señala como objetivo principal de esta agenda “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas”⁸. Este enfoque tiene su reflejo en otras proclamaciones

indicadores mundiales que permiten un análisis de datos desglosados para ayudar a medir los progresos en el cumplimiento de los indicadores meta por meta desde una perspectiva mundial (MARTÍNEZ OSES, P. J., “La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias”, Centro de Documentación Hegoa, *Boletín de recursos de información*, núm. 49, diciembre de 2016, p. 8). Su definición inicial (que se contiene en: “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 71/313 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 6 de julio de 2017, anexo) ha sido objeto de revisiones posteriores, como veremos.

⁷ QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en DÍAZ BARRADO, C. M., Y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2018, p. 242.

⁸ Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 3 del Preámbulo.

contenidas en su primera parte⁹, pero también en la determinación concreta de los 17 ODS¹⁰.

⁹ La Declaración también afirma que “se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005” (párrafo 10). Poco después, señala que “la Agenda se implementará de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional” (*ibidem*, párr. 18) y reafirma “la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Ponemos de relieve que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición” (*ibidem*, párr. 19).

¹⁰ Así, se ha dicho que la Agenda contiene objetivos que abarcan áreas importantes de los derechos económicos, sociales y culturales, como la pobreza (Objetivo 1), la alimentación y nutrición (Objetivo 2), la educación (Objetivo 4), el agua y el saneamiento (Objetivo 6) y el trabajo decente (Objetivo 8). Otros objetivos están relacionados con los derechos civiles y políticos, como el objetivo sobre el acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones eficaces e inclusivas (Objetivo 16). Los objetivos para el medio ambiente, el cambio climático y los recursos naturales (Objetivos 12, 13, 14 y 15) también están relacionados con el disfrute de los derechos humanos. Por último, hay varios objetivos que reflejan el principio básico de los derechos humanos de la no discriminación y la igualdad. Este principio, identificado repetidamente como una prioridad clave a lo largo del proceso de formulación de los ODS, ha quedado representado en el compromiso de “no dejar a nadie atrás” y se ha incorporado específicamente en el Objetivo 5 sobre la igualdad de género y el Objetivo 10 enfocado a la desigualdad de ingresos, la exclusión y la discriminación, al tiempo que “otros objetivos y metas incluyen un lenguaje importante sobre el

Otro de los avances importantes de la Agenda 2030 respecto a los anteriores ODM es que incorpora, junto a las tres dimensiones tradicionales del desarrollo sostenible (social, económica y medioambiental)¹¹, aspectos como la promoción de la paz, la justicia y el estado de derecho, lo que supone dotar por primera vez a las metas globales de un componente explícitamente político¹². Este cuarto componente fue posiblemente una de las cuestiones políticamente más sensibles en la negociación de la Agenda 2030, por lo que “el hecho de que haya habido un acuerdo de alcance universal sobre estas materias es un logro inédito que no debe desdeñarse”¹³. No obstante, en aras al consenso, se configuró como una mera “condición habilitante” del desarrollo sostenible, y no como un “pilar” del mismo como las tres dimensiones ya re-

acceso equitativo y universal (por ejemplo, a la asistencia médica, la educación y la energía) y sobre la lucha contra las disparidades de género”. JENSEN, S. L. B., CORKERY, A., y DONALD, K., *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los objetivos de desarrollo Sostenible: el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos*, Instituto danés de derechos humanos, junio 2015, p. 3 Disponible en: <https://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/nhri_briefing_paper_spanish.pdf>. Véase también tabla del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), que relaciona cada ODS con una serie de derechos humanos contemplados en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos de ámbito universal. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/SDG_HR_Table.pdf>.

¹¹ Vid. por ejemplo, *Objetivos de desarrollo sostenible, Guía de implementación nacional para OSC dedicadas a SDSR*, London, 2015, p. 2.

¹² SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de desarrollo sostenible”, en DÍAZ BARRADO, C. M., y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y ...*, op. cit., p. 28.

¹³ SANAHUJA, J. A., “La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad”, en GARCÍA SÁNCHEZ, F. (coords.), *La Agenda 2030 y los ODS. Nueva arquitectura para la seguridad*, 2019, p. 37. Disponible en: <https://www.fundacioniberdrolaespana.org/wp-content/uploads/AGENDA-2030_ODS.pdf>.

conocidas. Además, se redujo a un único objetivo: el ODS 16, dedicado conjuntamente a la “Paz, justicia e instituciones sólidas”, y formulado del siguiente modo: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. El fomento de las instituciones se consolida de este modo como un elemento crítico para el logro de los objetivos de desarrollo.

Este elemento, unido a otra de las grandes innovaciones de la Agenda 2030 que acabamos de mencionar, el reconocimiento y la aceptación a nivel mundial de la importancia del respeto de los derechos humanos como vía para asegurar el desarrollo, nos ha hecho interesarnos por sus propuestas para el establecimiento de medios e instituciones que hagan viables estos derechos. Este interés parte de entender que, para asegurar el respeto de los derechos humanos, resulta imprescindible el fortalecimiento adecuado de las instituciones que los protegen, con el fin de que se conviertan en un foco para la consolidación de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, sin las que resulta imposible hablar de desarrollo. Como veremos, pese a las expectativas que ofrece su título y enunciado, una lectura más atenta de la formulación específica de las metas e indicadores mundiales del ODS 16 acaba siendo, sin embargo, cuando menos decepcionante. Esta constatación ha reorientado nuestra investigación hacia la búsqueda de posibles vías para superar sus estrechos márgenes, lo que paradójicamente nos ha ido encaminando en una dirección que conocemos bien, el sistema de protección de derechos humanos en el ámbito europeo.

Como consecuencia de todo ello, nuestro trabajo parte del examen del ODS 16 para definir sus fortalezas y debilidades en materia de fortalecimiento institucional para la protección de derechos humanos (2), para luego explorar los diferentes recursos a disposición para la mejora de su implementación (3), lo que nos llevará a buscar inspiración en los resultados que está generando el proceso de reforma del sistema del Convenio Europeo de De-

rechos Humanos (4), antes de hacer unas consideraciones finales (5).

II. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ODS 16

La Agenda 2030 reconoce expresamente “la necesidad de consolidar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, (...) que se basen en el respeto de los derechos humanos (...), así como en instituciones transparentes, eficaces y responsables”¹⁴. Esta proclamación genérica de partida, que representa una mejora significativa respecto de los ODM y una de sus mayores fortalezas, queda pronto diluida por la propia formulación que finalmente adoptan el ODS 16, sus 12 metas y sus 23 indicadores mundiales, que parece responder a una lógica de mínimos para alcanzar el consenso en un tema difícil y muy debatido¹⁵. A resultas de ello, nos encontramos con un ODS enunciado de modo genérico, metas formuladas de manera un tanto imprecisa y con un escaso alcance de los compromisos que contemplan¹⁶ e indicadores mundiales, escasos y que plantean serios problemas de disponibilidad y fiabilidad¹⁷, lo que dificulta el seguimiento y evaluación de los progresos¹⁸. Las tres metas del ODS 16 que podrían vincularse con el fortalecimiento de los sistemas nacionales para garantizar el disfrute efectivo de los de-

¹⁴ Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 35.

¹⁵ SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...”, *op. cit.*, p. 41.

¹⁶ *Ibidem*, p. 38.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 38, 40 45.

¹⁸ Cómo se puede apreciar en: *Progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Informes del Secretario General, Docs. E/2016/75, de 3 de junio de 2016, E/2017/66, de 11 de mayo de 2017; E/2018/64, de 10 de mayo de 2018; E/2019/68, de 9 de mayo de 2019; o en *Informes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016, 2107, 2018 y 2019*; todos ellos disponibles en: <<https://unstats.un.org/sdgs/>>.

rechos humanos no escapan a esta problemática, si bien presentan además sus propias debilidades.

La primera de estas metas, la meta 16.3, busca “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”. Como ya adelantamos, se trata de la única referencia expresa en los ODS a un derecho humano. Ciertamente puede parecer extraño en la medida en que se configura como un derecho procesal, pero no debemos olvidar que se trata de uno de los derechos humanos esenciales y básicos, ya que “la posibilidad jurídica de hacer valer un recurso ante una violación de los Derechos Humanos permite asegurar su máximo grado de disfrute”¹⁹. Pero además el acceso a la justicia es una línea de intervención básica en materia de fortalecimiento institucional de un Estado de Derecho²⁰. Es, por tanto, una meta con una gran capacidad transformadora en la medida en que su cumplimiento o incumplimiento puede condicionar el respeto del conjunto de los derechos humanos, pero también la consecución de un estado de derecho eficaz y el logro de instituciones responsables, todo ello necesario para consolidar sociedades pacíficas, justas e inclusivas y, en definitiva, para alcanzar los objetivos de desarrollo fijados.

Su alcance transformador resulta todavía más evidente a la vista de la conceptualización actual del derecho de acceso universal a la justicia, ya que no se concibe únicamente para agotarse en el acceso propiamente dicho a una jurisdicción. Aunque la meta 16.3 no aporta ninguna definición, el “amplio recorrido del

¹⁹ CASTILLA JUÁREZ, K. A., *Acceso Efectivo a la Justicia, elementos y caracterización*, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 45. En un sentido similar, QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos ...”, *op. cit.*, p. 242.

²⁰ CÁMARA LÓPEZ, L., “La cooperación técnica para el fortalecimiento institucional”, p. 10. Disponible en: <<https://www.solucionesong.org/ficheros/4cc6e535d9f1b/4d6cdec77ade83f4ceed1f63c389ec2.pdf>>; DURÁN Y LALAGUNA, P. *Cómo introducir el fortalecimiento institucional en la cooperación al Desarrollo*, Colección H+D para el desarrollo, núm. 9, H+D, Fundación Humanismo y Democracia, Madrid, 2012, p. 33. Disponible en: <<http://www.hmasd.org/hmasd/9Palomaweb.pdf>>.

concepto tanto a nivel interno como internacional”²¹ nos permite afirmar que este derecho no sólo implica una puerta de entrada al aparato judicial (la acción), sino también un camino por recorrer (el proceso) y una puerta de salida (la sentencia, fundada en derecho y ejecutable). De este modo, este derecho integra una dimensión formal que se traduce no sólo en la posibilidad de plantear pretensiones individuales, sino también el hacerlo ante una jurisdicción independiente, imparcial y competente para resolver sobre ellas. Pero además es una manifestación del derecho que tienen los individuos a contar con un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos; por tanto, dicho mecanismo debe satisfacer las garantías del debido proceso, asegurando en su seno el derecho de defensa y una tramitación en un plazo razonable. Su otra dimensión, la material, implica a su vez que el sistema judicial debe preocuparse por proveer “justicia material”, a través de una sentencia ajustada a derecho, motivada y ejecutable²². El acceso a la justicia es, de este modo, a la vez “un proceso y un objetivo”²³.

²¹ QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos ...”, *op. cit.*, p. 240.

²² Sobre el derecho de acceso a la justicia, véase, por ejemplo, ACOSTA ALVARADO, P. A., *Tribunal Europeo y Corte Interamericana de derechos humanos: ¿Escenarios idóneos para la garantía del derecho de acceso a la justicia internacional?*, Universidad Externado de Colombia, Ebook, 2008, en particular pp. 7, 8 y 14; GERARDS, J. H. y GLASS, L. R., “Access to justice in the European Convention on Human Rights System”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, núm. 1, vol. 35 2017, pp. 13 y 14; QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos del Desarrollo Sostenible”, en DÍAZ BARRADO, C. M., y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2018, p. 244; SARDARO, P., “The Right of Individual Petition to the European Court”, en LEMMENS, P., y VANDENHOLE, W., *Protocol nº 14 ant the Reform of the European Court of Human Rights*, 2005, pp. 45 y 47.

²³ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, *Manual sobre el Derecho europeo relativo al acceso a la justicia*,

Este importante avance de la Agenda 2030 queda, sin embargo, notablemente reducido a la luz de los indicadores mundiales previstos para el seguimiento de la meta 16.3, como se puede apreciar de su lectura: “16.3.1 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. 16.3.2 Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total”. Si bien se trata de dos cuestiones esenciales²⁴, el carácter “ambicioso” que se pretende de la Agenda 2030 queda aquí muy desvirtuado. El primer indicador reduce el derecho de acceso a la justicia al mero acceso de la “víctima de violencia” a un órgano nacional, que no requiere siquiera tener naturaleza judicial, mientras que el segundo se refiere exclusivamente a las personas en situación de privación de libertad sin una condena. La meta 16.3 relativa, nada más y nada menos, que al estado de derecho y al acceso a la justicia acaba de este modo reducida a dos indicadores exclusivamente penales, vinculados con el poder coercitivo del Estado, y, por tanto, inadecuados e insuficientes.

La segunda meta del ODS 16 de interés a nuestros efectos sería la meta 16.6, ya que al buscar “[c]rear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, podría implicar también trabajar en este ámbito a nivel de derechos humanos. El potencial que ofrece este enunciado contrasta, sin embargo, sobremedida con los indicadores mundiales previstos para su seguimiento, que aluden a: “16.6.1. Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares).

Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2016, p. 16.

²⁴ Véanse los datos disponibles al respecto en: *Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016*, Informe del Secretario General, Doc. E/2016/75, párr. 111; o en *Edición especial: progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Informe del Secretario General, Doc. E/2019/68, 8 de mayo de 2019, párr. 37.

16.6.2. Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos”. Estos indicadores, que lo menos que se puede decir de ellos es que son poco ambiciosos, reducen excesivamente el alcance que podría llegar a tener la meta 16.6 en atención a los términos en los que está definida. Parece que interpretan sesgadamente esta meta y la redefinen con menor alcance y ambición. Es más, podríamos afirmar que la desfiguran completamente²⁵. Esta debilidad tiene una incidencia directa sobre el fortalecimiento institucional para la protección de derechos humanos, ya que los indicadores mundiales fijados para esta meta olvidan totalmente una acción en este ámbito.

La tercera meta de interés, también referida a la dimensión institucional, es la meta 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”, que se configura como un medio de implementación. No es, por tanto, una meta definida “por resultados finalistas, sino que trata de orientar la acción política”²⁶, al especificar los recursos y las alianzas que son necesarias para llevar a la práctica y alcanzar el ODS 16 y sus metas²⁷. El compromiso que contiene podría constituir otro punto de entrada para la participación de muchas instituciones nacionales en la aplicación de los ODS²⁸ y en la protección de los derechos humanos, dado que, aunque el ODS 16 engloba dos grandes ámbitos de actuación: la paz y el “buen gobierno”, no indica cuáles son las metas específicas que deben perseguirse en uno y otro ámbito. Sin embargo, la men-

²⁵ Esta es una crítica que desgraciadamente puede hacerse a otros indicadores, como han puesto de relieve varios autores. Por ejemplo, *vid.* MARTÍNEZ OSES, P. J., “La Agenda 2030: ...” *op. cit.*, p. 9.

²⁶ MARTÍNEZ OSES, P. J., “La Agenda 2030: ...” *op. cit.*, p. 2.

²⁷ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 61.

²⁸ JENSEN, S. L. B., CORKERY, A., y DONALD, K., *Haciendo realidad los derechos humanos ... op. cit.*, p. 3.

ción a la violencia, el terrorismo y la delincuencia sitúa esta meta más en el ámbito de la paz que en el marco del “buen gobierno”²⁹. Este medio de implementación es, por tanto, claramente inadecuado e insuficiente.

No obstante, esta debilidad podría quedar matizada a la luz del indicador mundial previsto para esta meta, que mide: “16.a.1. Existencia de instituciones nacionales de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París”. Al referirse a las instituciones nacionales de derechos humanos en general y no sólo a aquellas que enfrentan la violación de derechos humanos a través de la violencia, el terrorismo y la delincuencia, vendría a ampliar el alcance de la meta. Sin embargo, la mención a las “instituciones nacionales de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París” no puede ser asimilada a cualquier institución nacional encargada de “respetar y hacer respetar los derechos humanos”, ya que es una remisión específica a los “órganos estatales con un mandato constitucional o legislativo de proteger y promover los derechos humanos”, que “[f]orman parte del aparato del Estado” y que “es el Estado el que las financia”³⁰, como, por ejemplo, el Defensor del pueblo³¹. No cabe duda de la importancia de que existan este tipo de instituciones en los Estados y de que es necesario trabajar para el logro de esta meta en todos los países³², pero

²⁹ Véanse al respecto SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...” *op. cit.*, p. 36; o DÍAZ GALÁN, E. C., “Paz y Objetivos de Desarrollo Sostenible: la contribución del Objetivo 16”, en DÍAZ BARRADO, C. M., y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y... op.cit.*, pp. 258 y 259.

³⁰ ACNUDH, *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Serie de capacitación profesional n° 4 (Rev.1), Nueva York y Ginebra, 2010, p.15.

³¹ *Ibidem*, p. 16

³² Hay que tener en cuenta que “[a] finales de 2016, el 37% de los países contaban con una institución nacional de derechos humanos que respetaba las normas convenidas internacionalmente (los Principios de París), mientras que el cumplimiento del 57% de los países había sido examinado por homólogos”

si este es el nivel de compromiso que se exige también a los países desarrollados el panorama no puede ser más desalentador³³. En definitiva, el carácter transformador y universal de esta meta queda reducido a unos estrechos límites que ni siquiera pueden ser soslayados a través de un indicador mundial que, a diferencia de la mayoría, vendría a ampliar su alcance.

III. VÍAS DE MEJORA: EL EXAMEN AMPLIO DE LOS INDICADORES MUNDIALES, LOS INDICADORES DE LA UNIÓN EUROPEA O EL ODS 16+

La necesidad de superar las debilidades apreciadas y asegurar el carácter realmente transformador y universal del ODS 16 en materia de fortalecimiento institucional para la protección de los derechos humanos hace necesario considerar posibles vías que hagan factible la mejora de sus propuestas. Desde esta perspectiva, es posible identificar algunas alternativas.

La propia Agenda 2030 ofrece la primera vía que podría ser usada con este fin, al establecer que “[s]i bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración gene-

(*Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*, Informe del Secretario General, Doc. E/2017/66, de 11 de mayo de 2017, párr. 20).

³³ Hay que tener en cuenta que, “[p]ara fines de 2016, el 57% de los países contaba con una INDH que había sido evaluada en cuanto al cumplimiento de las normas acordadas a nivel internacional (Principios de París) por sus pares y se estableció que el 37% lo cumplía. El cumplimiento fue más alto en Australia y Nueva Zelanda, con un 100%. El cumplimiento fue más alto que el promedio mundial en Europa y América del Norte, con 46%” (Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*, Nueva York, 2017, p. 53. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017_Spanish.pdf>.

ral pero tomando en consideración las circunstancias del país”³⁴. Aunque esta previsión claramente pretende enfrentar la dificultad de “movilizar la acción colectiva en un mundo “westfaliano” de Estados soberanos y de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales con reducida imperatividad”³⁵, lo cierto es que la Agenda toma en consideración la existencia de diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacional³⁶ y, por tanto, establece que esas diferencias deben ser tenidas en cuenta por los Estados a la hora de concretar los ODS en su contexto nacional.

Desde esta perspectiva, en esta planificación nacional relativa al ODS 16, y en concreto, en cuanto a las metas objeto de nuestro estudio, entendemos que los Estados que cumplan o tengan una buena *ratio* en el cumplimiento de los indicadores correspondientes no deberían considerar que ya han alcanzado la meta y, por tanto, limitar su acción a la mera redición de cuentas estadística. Deberían adoptar líneas de actuación más exigentes y ambiciosas tomando como referencia el objetivo y las metas en sí mismas consideradas y no simplemente los indicadores. Lo contrario significaría, por ejemplo, excluir la acción en el plano interno de la mayoría de Estados europeos para el logro de las metas objeto de nuestro estudio y llevaría a plantearnos su carácter realmente universal, ya que responderían más a la lógica tradicional Norte-Sur, dejando además en muy mal lugar su carácter transformador a nivel global. En el caso que nos ocupa, nada impediría a los Estados

³⁴ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 55; SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...” *op. cit.*, p. 43.

³⁵ SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...” *op. cit.*, p. 45. Este planteamiento se aprecia en otros lugares de la Agenda 2030: “38. Reafirmamos que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, es necesario respetar la integridad territorial y la independencia política de los Estados; o “41. Reconocemos que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social”.

³⁶ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 55.

superar en su planificación nacional el limitado marco definido por los indicadores mundiales.

La segunda vía para la mejora de las propuestas de la Agenda 2030 viene dada por la configuración del sistema establecido para la definición de los indicadores de seguimiento y medición, que en realidad nos ofrece dos alternativas posibles. Por un lado, la propia Agenda 2030 avanzó que el conjunto inicial de indicadores mundiales se perfeccionaría anualmente y sería examinado de manera exhaustiva por la Comisión de Estadística en 2020 y en 2025³⁷. La vía del perfeccionamiento anual ya ha sido utilizada, generando algunos cambios, que han quedado, sin embargo, limitados a la mejora de la metodología para la recogida de datos³⁸. Ciertamente es una cuestión importante dada la necesidad

³⁷ *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 71/313 de la Asamblea General, de 6 de julio de 2017, párr. dispositivo 1.

³⁸ Este proceso se ha centrado, por un lado, en modificar el enunciado de algunos indicadores mundiales, lo que no ha afectado a los indicadores relacionados con las metas objeto de nuestro estudio [véase Marco de indicadores mundiales original, Doc. A/RES/71/313; así como *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nota del Secretario General, Doc. E/CN.3/2018/2, anexo II, y Doc. E/CN.3/2019/2, anexo II (disponibles en: <<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>>)]. Por otro lado, la clasificación inicial de los indicadores mundiales en tres niveles en atención su claridad a nivel conceptual y a la disponibilidad de metodología establecida internacionalmente para la recogida de datos [Nivel I: un indicador claro, metodología establecida y datos disponibles permanentemente; Nivel II: los datos no son producidos periódicamente por los países; y Nivel III: aún no se dispone de metodología o normas establecidas internacionalmente para el indicador, pero se están elaborando o poniendo a prueba (Doc. E/CN.3/2018/2, párr. 8)], ha sido revisada de manera constante de conformidad con los progresos realizados en el desarrollo metodológico. Esta reclasificación sí que ha afectado en cambio a alguno de los indicadores objeto de nuestro trabajo. Si bien inicialmente se propuso que los indicadores

de contar con datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos, pero no supone, al menos por el momento, un desarrollo material en el sentido de intensificar el compromiso de los Estados.

El examen exhaustivo previsto para 2020 podría ser la oportunidad de mejorar el marco de indicadores mundiales en el sentido que proponemos, como parece desprenderse del plan convenido al efecto por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este Grupo acordó que el examen amplio de 2020 contemplaría “la sustitución, la supresión, el perfeccionamiento o el ajuste de ciertos indicadores y, en algunos casos específicos, de indicadores adicionales solo cuando: a) el indicador o los indicadores actuales no se adapten bien a la meta o no hagan un seguimiento adecuado de ella; b) se necesite un indicador adicional para abarcar un aspecto crucial del objetivo o la meta; o c) el desarrollo metodológico de un indicador del nivel III se haya estancado o no haya arrojado los resultados previstos”³⁹. El margen para el cambio en el sentido que

16.3.2, 16.6.1 y 16.a.1 estuvieran clasificados en el Nivel I y, por tanto, no sujetos en principio a cambios, que el indicador 16.3.1 se situase en el Nivel II y el indicador 16.6.2 en el Nivel III, en la actualidad este último indicador ha sido reclasificado en el Nivel II. La clasificación actualizada puede obtenerse en: <<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>>.

³⁹ *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nota del Secretario General, Doc. E/CN.3/2019/2, 19 de diciembre de 2018, párr. 28. Esta excepcionalidad viene confirmada por los criterios específicos acordados para la realización del examen: “a) Solo podrá valorarse la posibilidad de adoptar un indicador adicional en casos excepcionales, cuando el indicador o los indicadores actuales no estén haciendo el seguimiento de un aspecto crucial de la meta, para solucionar un nuevo problema crítico o emergente que los indicadores existentes no estén vigilando o cuando un Objetivo entero cuente con un número muy reducido de indicadores del nivel I o II para su seguimiento; b) Se estudiará la posibilidad de suprimir un indicador cuando la labor de desarrollo metodológico de un

proponemos es, por tanto, estrecho, pero el examen amplio de los indicadores mundiales es una vía que no puede desdeñarse y que debería ser convenientemente aprovechada en materia de fortalecimiento institucional para los derechos humanos, y ello tanto en 2020 como en 2025.

Por otro lado, la Agenda 2030 también estableció que los indicadores mundiales se complementarían con indicadores regionales⁴⁰. Esta posibilidad, que se configura como una importante vía para la mejora, ya ha tenido desarrollos en diferentes regiones⁴¹. En el ámbito específico del fortalecimiento institucional para los derechos humanos, cabe destacar el marco propio de indicadores de referencia elaborado por la Unión Europea (UE) como com-

indicador del nivel III se haya estancado o no haya arrojado los resultados previstos, y se propondrá su sustitución si el indicador suprimido es el único que hace un seguimiento de la meta correspondiente; c) Se valorará la posibilidad de efectuar ajustes o de sustituir un indicador cuando este no se adapte bien a la meta o no haga un seguimiento adecuado de ella” (*Ibidem*, párr. 29). Además, “[e]l examen tratará de mantener el mismo número de indicadores que figuran actualmente en el marco (...), y de no incrementar la carga que supone la presentación de informes para los sistemas estadísticos nacionales” (*Ibidem*, párr. 29, y 27).

⁴⁰ *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 71/313 de la Asamblea General, de 6 de julio de 2017, párr. dispositivo 1.

⁴¹ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Informe del Proceso de Priorización de Indicadores para el Seguimiento Estadístico Regional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas, Doc. LC/CE.17/3 2 de octubre de 2018. Disponible en: <<https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/cea-comite-ejecutivo-17.3-informe-proceso-priorizacion-indicadores-seguimiento-estadistico-regional-ods-alc.pdf>>.

plemento al Marco Mundial⁴². En particular, nos interesan cuatro de los siete indicadores que utiliza para la medición del ODS 16⁴³. Aunque podemos observar que existe una gran correspondencia entre el indicador europeo 16_20 (“Population reporting occurrence of crime, violence or vandalism in their área”) con el indicador mundial 16.3.1 y el indicador europeo 16_60 (“Population with confidence in EU institutions”) con el 16.6.2, aparecen dos indicadores completamente nuevos respecto del acceso a la justicia: “16_30. General government total expenditure on law courts⁴⁴; y 16_40. Perceived independence of the justice system”, y

⁴² Sobre la base de la comunicación de la Comisión Europea, *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad* [Doc. COM (2016) 739 final, de 22 de noviembre de 2016, a la que acompañó el documento *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals* [Doc. SWD (2016) 390 final, y del primer resumen de la posición de la UE y de sus Estados miembros frente a los ODS (Eurostat, *Sustainable Development in the European Union - A statistical glance from the viewpoint of the UN Sustainable Development Goals*, 2016), se elaboraron indicadores propios (Eurostat, *EU SDG Indicator Set. Indicators for Monitoring the Sustainable Development Goals (SDGS) in an EU Context*, Final version of 28 April 2017 as agreed with Commission Services, which received a favorable opinion by the European Statistical System Committee at its meeting of 17-18 May 2017, 31 May 2017), sometidos también a revisión periódica.

⁴³ Eurostat, *EU SDG Indicator Set, ... cit.* La revisión anual no ha afectado a los indicadores del ODS 16 (Eurostat, *EU SDG Indicator Set 2017*, p. 11; Eurostat, *EU SDG Indicator Set 2018, Result of the Review in Preparation of the 2018 Edition of the EU SDG Monitoring Report*, Final version of 3 April 2018, p. 32; Eurostat, *EU SDG Indicator set 2019, Result of the review in preparation of the 2019 edition of the EU SDG monitoring report*, Final version of 08/01/2019, p. 28).

⁴⁴ Se entiende que: “Law courts include administrative tribunals, ombudsmen and the like, but excludes prison administrations” (European Union, *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*, 2019 edition, 28/06/2019, p. 322. Dispo-

ello a pesar de que no se contaban con datos para la medición de este último indicador con anterioridad a 2016⁴⁵.

La inclusión de estos dos indicadores se justificó en los siguientes términos: “Well-functioning justice systems are an important structural condition on which EU Member States base their sustainable growth and social stability policies. Whatever the model of the national justice system or the legal tradition in which it is anchored, quality, independence and efficiency are some of the essential parameters of an ‘effective justice system’. As there is no single agreed way of measuring the quality of justice systems, the budget actually spent on courts is used here as a proxy for the quality of the legal system. (...) In addition to sufficient financial resources, judges in law courts need to be able to make decisions without interference or pressure from policy or other economic actors, to ensure that individuals and businesses can fully enjoy their rights. Respect for the rule of law is a prerequisite for the protection of all fundamental values listed in the EU Treaties, including democracy and fundamental rights”⁴⁶.

Estos dos nuevos indicadores en materia de acceso a la justicia se adecúan, por tanto, mejor al contexto europeo, pero, sobre todo nos interesan porque hacen evolucionar, aunque sea tímidamente, los indicadores mundiales para abarcar otros aspectos cruciales de la meta 16.3, que podrían servir de modelo a otras regiones y países a la hora de abordar sus propias planificaciones y marcos de referencia. Sin abandonar esta dirección, parece, no obstante, necesario seguir avanzando también en el contexto

nible en: <<https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-statistical-books/-/KS-02-19-165>>.

⁴⁵ European Union, *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*, 2019 edition, 28/06/2019, p. 323.

⁴⁶ Eurostat, *Monitoring Report on progress towards the SDGs in an EU context 2017... op. cit.*, p. 318.

europeo, dado que los cuatro indicadores europeos mencionados han experimentado ya significativos progresos⁴⁷.

Una última vía que nos ha llamado la atención para afrontar estas metas del ODS 16 es la propuesta del “ODS 16+” de los Pioneros para sociedades pacíficas, inclusivas y justas⁴⁸. Con el fin de convertir en realidad la ambición de la Agenda 2030, parten de considerar que el ODS 16, no debe contemplarse aisladamente, sino estrechamente vinculado con otros objetivos en atención a la naturaleza integrada e indivisible de la Agenda. De este modo, identifican un total de 36 metas (12 metas del ODS 16 y otras 24 de otros siete objetivos) que es preciso alcanzar para el logro de sociedades pacíficas, inclusivas y justas⁴⁹. Este énfasis en la naturaleza integrada y universal de la Agenda a través de una lectura sistemática en torno al ODS 16, obligando a su consideración como un todo coherente en atención a sus fines, proporciona una visión que podría dar lugar en los próximos años a importantes desarrollos en el ámbito objeto de nuestro estudio. Pero también resulta muy interesante la vertiente práctica de esta propuesta. En particular, nos interesan dos de las nueve “acciones catalíticas” que proponen en su hoja de ruta y que seleccionaron “por su gran

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, Eurostat, *Sustainable development in the European Union. Monitoring Report on progress towards the SDGs in an EU context, 2017 edition*, November 2017, p. 316 y ss; Eurostat, *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*, 2019 edition; pp. 313 y ss.

⁴⁸ Véase composición de esta alianza internacional integrada por Naciones Unidas, 21 países y distintas organizaciones civiles internacionales en: Pioneros para sociedades pacíficas, justas e inclusivas, *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo*, Nueva York: Centro sobre Cooperación Internacional, 2017, p. 9. Disponible en: <<http://www.cic.nyu.edu/pathfinders>>.

⁴⁹ *Ibidem*, en particular p. 12.

potencial para acelerar el cumplimiento según las evidencias y la experiencia existentes”⁵⁰.

La primera de ellas es la n° 4: “Mayor justicia y empoderamiento legal”. Esta acción catalítica pretende promover el Estado de derecho e incrementar el acceso a la justicia en todos los países, otorgando al sector judicial la atención debida y los fondos necesarios. Para ello, se proponen acciones concretas, como: “1. Utilizar encuestas periódicas para recoger datos sobre necesidades legales, índices de victimización y confianza en las instituciones judiciales y de seguridad. 2. Desarrollar una estrategia para mejorar el acceso a la ayuda y la asistencia legal en cuestiones civiles y penales (...) 3. Aumentar la capacidad de las instituciones de justicia y seguridad (...) 4. Extender y mejorar los servicios prestados a nivel de la comunidad, e incrementar el uso de cortes móviles, mecanismos de resolución informal de disputas y otros enfoques rentables, en coherencia con los estándares internacionales de derechos humanos. 5. Fortalecer la justicia administrativa, incluido el acceso a los mecanismos de resolución de litigios y tramitación de quejas, y facilitar la capacidad de las personas para reclamar sus derechos en relación a la salud, la educación, las tierras y los recursos naturales (...)”⁵¹.

Por su parte, la acción catalítica n° 9 pretende el “[r]espeto de todos los derechos humanos y promoción de la igualdad de género”, porque el progreso que se logre “aumentará la capacidad de las personas de reclamar sus derechos y la responsabilidad de los gobiernos y otras instituciones con el mandato de protegerlos y promoverlos”. Para el logro de este resultado, proponen, entre otras acciones: “1. Maximizar el potencial del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas para respaldar la implementación de la Agenda 2030 (...), incluso mediante la recomendación a los estados miembros de extender una invitación permanente a

⁵⁰ *Ibidem*, p. 23.

⁵¹ Véanse los resultados concretos que se pretenden lograr y el resto de acciones en: *Ibidem*, p. 31.

los titulares de mandato de procedimientos especiales”; y “3. Fortalecer los mecanismos y las instituciones de derechos humanos a nivel nacional, aprovechando el trabajo de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, de modo que estos mecanismos e instituciones se conviertan en un foco para la consolidación de sociedades pacíficas, justas e inclusivas”⁵².

IV. NUESTRA PROPUESTA: UNA MIRADA A LOS DESARROLLOS ACTUALES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Junto a estas alternativas que ofrece el propio marco de los ODS, cabe además destacar el llamamiento que la Agenda 2030 hace a los Estados “a proseguir los esfuerzos que realizan en otros foros para tratar de resolver cuestiones clave que entrañan posibles retos para la ejecución de nuestra Agenda”⁵³. A este planteamiento parecen responder los Pioneros para sociedades pacíficas, justas e inclusivas al proponer, por ejemplo, como vimos, “[m]aximizar el potencial del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas para respaldar la implementación de la Agenda 2030”. En un sentido similar, la Comisión Europea se refirió expresamente a su cooperación con el Consejo de Europa “in the implementation of sustainable development goal n° 16, for example in fighting corruption, promoting inclusive societies, advancing judicial reforms, and promoting democratic governance”⁵⁴.

⁵² *Ibidem*, p. 41.

⁵³ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 58.

⁵⁴ Commission Staff Working, *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals*. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the

En definitiva, la implementación de la Agenda 2030 requiere de la coherencia de los compromisos internacionales asumidos por los Estados y la coordinación de sus esfuerzos y recursos para la resolución de cuestiones clave en materia de desarrollo sostenible y derechos humanos. Desde esta perspectiva, los compromisos y esfuerzos que asumen en el marco de organizaciones internacionales con sistemas regionales de protección de derechos humanos resultan del máximo interés. En particular, algunos desarrollos recientes acontecidos con ocasión del proceso de reforma del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) han llamado poderosamente nuestra atención por su potencial en materia de fortalecimiento institucional para la protección de los derechos humanos.

El proceso de reforma que está actualmente viviendo el sistema de protección del CEDH ha supuesto, en primer lugar, que el derecho de recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que sigue siendo el elemento distintivo más importante del sistema europeo respecto de los otros dos mecanismos regionales de protección de derechos humanos (americano y africano)⁵⁵, se consolide como piedra angular del sistema del Convenio. El nivel nacional al que tradicionalmente se había limitado el derecho de acceso a la justicia parece de este modo superado, al menos en Europa. Esto contribuiría al fortalecimiento institucional para los derechos humanos más allá del ámbito nacional, que parece ser el contexto único al que se refiere la Agenda 2030, para proponer un acceso a la justicia que incorpore también la vertiente internacional.

En segundo lugar, el “cambio de paradigma” en la definición del principio de subsidiariedad que se está consolidando en el

Regions Next steps for a sustainable European future: European Union action for sustainability, Doc. SWD (2016) 390 final, 22 November 2016, pp. 60 y 61.

⁵⁵ Véase, en este sentido, por ejemplo, SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección de los derechos humanos en el siglo XXI. El proceso de reforma para asegurar su eficacia a largo plazo*, Iustel, 2009, pp. 34 y 35.

marco de la reforma del sistema del CEDH ofrece otro contexto lleno de oportunidades para el fortalecimiento institucional para la protección de derechos humanos. Así, si bien tradicionalmente el principio de subsidiariedad se concebía como un límite a la intervención del TEDH⁵⁶, se pone ahora el acento en que corresponde en primer lugar a las autoridades nacionales garantizar el disfrute efectivo de los derechos consagrados en el sistema⁵⁷, por lo que están obligadas a la acción. Esta nueva concepción afecta, por tanto, fundamentalmente al reparto de las competencias de acción y de intervención dentro del sistema, es decir, al aspecto procesal del principio, reflejándose en la nueva concepción de la regla del agotamiento de los recursos internos y en el impacto de la jurisprudencia del TEDH⁵⁸. De este modo, los Estados quedan obligados a la acción desde una doble perspectiva.

En primer lugar, la regla del agotamiento de los recursos internos se asienta ahora en la idea de que deben existir recursos internos que pueden ser interpuestos por el demandante para la protección de sus derechos y que estos recursos deben ser efectivos y eficaces⁵⁹. La pervivencia del sistema europeo exige la mejora de los recursos internos y de su efectividad, lo que debiera tener una incidencia directa sobre el fortalecimiento institucional para

⁵⁶ LÓPEZ GUERRA, L. M., “Los Protocolos de reforma nº 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Civitas. Revista española de derecho europeo*, núm. 49, 2014, p. 15.

⁵⁷ Cour EDH: *Suivi d’Interlaken. Principe de Subsidiarité*, Note du Jurisconsulte, 8 juillet 2010. Disponible en: <http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_Follow-up_FRA.pdf>, párr. 2.

⁵⁸ Además de este aspecto procesal, el principio de subsidiariedad integra un aspecto material (referido al reparto de competencias de decisión y de apreciación), que tiene su reflejo concreto en la doctrina de la cuarta instancia y en la doctrina del margen de apreciación. Véase al respecto Cour EDH: *Note du Jurisconsulte, cit.*

⁵⁹ Cour EDH: *Note du Jurisconsulte, cit.*, párr. 18 a 23.

la protección de derechos humanos en el ámbito nacional, en la línea de lo exigido por el ODS 16.

En segundo lugar, a lo largo del proceso reforma del CEDH se ha hecho hincapié en que el impacto de las sentencias del TEDH no queda limitado a su obligatoriedad para los Estados Contratantes en los litigios en que sean parte, sino que los demás Estados también deberían “tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, notamment en vue de considérer les conséquences qui s’imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre État partie lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe”⁶⁰. De conformidad con este “efecto *erga omnes de facto*” (o “doctrina de la cosa interpretada”) de las sentencias del Tribunal, el Estado Parte “no condenado” debería actuar a título preventivo adoptando las medidas necesarias para cumplir lo juzgado⁶¹. En el cumplimiento de las sentencias del TEDH, estarían implicados, por tanto, todos los Estados Parte en el CEDH. Esto supone además involucrar a todas las ramas del poder estatal de todos ellos, ya que, si bien entre las autoridades nacionales encargadas de ejecutar las sentencias del TEDH ocupan el primer lugar los tribunales nacionales, la obligación compete igualmente al poder legislativo (que debe adoptar leyes conforme al Convenio) y al poder ejecutivo (a quien incumbe aplicar estas leyes de conformidad con el Convenio)⁶² y a los demás órganos del Estado. Esto exige la modernización y especialización del poder judicial, del poder legislativo y de la administración pública. El principio de subsidiariedad tal y como está quedando configurado en el sistema europeo se configura, por tanto, también como una interesante fórmula para el fortalecimiento institucional en materia de derechos humanos.

En definitiva, el proceso de reforma del CEDH aspira a aumentar la capacidad de las personas para reclamar sus derechos

⁶⁰ *Conférence d’Interlaken*, Plan d’action, point 4 d).

⁶¹ Cour EDH: *Note du Jurisconsulte*, *cit.*, párr. 24 a 26.

⁶² Cour EDH: *Note du Jurisconsulte*, *cit.*, párr. 11 y 12.

y la responsabilidad de los gobiernos y otras instituciones con el mandato de protegerlos y promoverlos, resultados que también pretende la Agenda 2030 y, en particular, el ODS 16. Los esfuerzos de los Estados en el marco del Consejo de Europa podrían, de este modo, contribuir a resolver cuestiones clave que entrañan posibles retos para la ejecución de la Agenda 2030 y servir de inspiración para otros contextos.

V. CONCLUSIONES

La adopción de un enfoque de derechos humanos y la incorporación del fortalecimiento institucional como objetivo son dos elementos innovadores de la Agenda 2030 respecto de los ODM que tomados conjuntamente parecían augurar resultados interesantes en materia de implantación y consolidación de instituciones eficaces para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la visión que traducen las metas del ODS 16 dedicadas a este fin y especialmente los indicadores mundiales es extremadamente reduccionista y poco acorde con una Agenda “de desarrollo sostenible”, “integrada”, “transformadora” y “universal”.

No obstante, asegurar el carácter realmente transformador de estas metas podría ser posible utilizando el propio marco que ofrece la Agenda 2030. Diferentes momentos en su proceso de implementación permitirían ir más allá, como, por ejemplo, durante el examen amplio de los indicadores mundiales en 2020 y 2025, o durante los procesos de concreción y ajuste a nivel nacional o regional, a lo que contribuiría una lectura sistemática de la Agenda, en la línea propuesta por los Pioneros de sociedades pacíficas, justas e inclusivas con su “ODS 16+”.

Nosotros proponemos además conectar el Objetivo 16 y sus metas con las iniciativas que se están llevando a cabo en otros foros, como las organizaciones internacionales con sistemas regionales de protección de derechos humanos, porque involucrarlas de manera efectiva mejoraría sin duda la coherencia de los com-

promisos internacionales asumidos por los Estados y la coordinación de esfuerzos y recursos para la resolución de cuestiones clave en materia de desarrollo sostenible y derechos humanos. Además, algunos desarrollos recientes favorecidos en su seno, como la consolidación de un derecho de acceso a la justicia internacional o el cambio de paradigma respecto del principio de subsidiariedad consagrados en el marco del proceso de reforma del sistema del CEDH, podrían tener una notable incidencia práctica en el fortalecimiento institucional para los derechos humanos.

En definitiva, dados los estrechos márgenes en los que articula la Agenda 2030 el fortalecimiento institucional para los derechos humanos, resulta necesario responder a este desafío a través de la construcción imaginativa de nuevas soluciones que hagan realidad las aspiraciones colectivas de progreso humano. Las vías que proponemos parecen un modo viable para avanzar en la actualidad con decisión hacia el logro de la “visión de futuro” que proyecta la Agenda 2030: “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”⁶³.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH, *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Serie de capacitación profesional, núm. 4, Rev.1, Nueva York y Ginebra, 2010.
- ACOSTA ALVARADO, P. A., *Tribunal Europeo y Corte Interamericana de derechos humanos: ¿Escenarios idóneos para la garantía del derecho de acceso a la justicia internacional?*, Universidad Externado de Colombia, Ebook, 2008.

⁶³ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 8.

- CASTILLA JUÁREZ, K. A., *Acceso Efectivo a la Justicia, elementos y caracterización*, Editorial Porrúa, México, 2012.
- CÁMARA LÓPEZ, L., La cooperación técnica para el fortalecimiento institucional. Disponible en: <<https://www.solucionesong.org/ficheros/4cc6e535d9f1b/4d6cdec77ade83f4ceed1f63c389ec2.pdf>>.
- DÍAZ GALÁN, E. C., “Paz y Objetivos de Desarrollo Sostenible: la contribución del Objetivo 16”, en DÍAZ BARRADO, C. M., FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2018, pp. 249 a 264.
- DURÁN Y LALAGUNA, P., *Cómo introducir el fortalecimiento institucional en la cooperación al Desarrollo*, Colección H+D para el desarrollo, n° 9, H+D, Fundación Humanismo y Democracia, Madrid, 2012. Disponible en: <<http://www.hmasd.org/hmasd/9Palomaweb.pdf>>.
- GERARDS, J. H. y GLASS, L. R., “Access to justice in the European Convention on Human Rights System”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, núm. 1, vol. 35, 2017, pp. 11-30
- JENSEN, S. L. B., CORKERY, A., y DONALD, K., *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los objetivos de desarrollo Sostenible: el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos*, Instituto danés de derechos humanos, junio 2015. Disponible en: <https://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/nhri_briefing_paper_spanish.pdf>.
- LÓPEZ GUERRA, L. M., “Los Protocolos de reforma n° 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Civitas. Revista española de derecho europeo*, núm. 49, 2014, pp. 11-29
- MARTÍNEZ OSES, P. J., “La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias”, Centro de Documentación Hegoa, *Boletín de recursos de información n° 49*, diciembre de 2016, pp. 1-12. Disponible en: <<http://boletin.hegoa.ehu.es/mail/46>>

- Pioneros para sociedades pacíficas, justas e inclusivas, *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo*, Nueva York: Centro sobre Cooperación Internacional, 2017. Disponible en: <<http://www.cic.nyu.edu/pathfinders>>.
- QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en DÍAZ BARRADO, C. M., y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2018, pp. 235-248
- SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección de los derechos humanos en el siglo XXI. El proceso de reforma para asegurar su eficacia a largo plazo*, Iustel, 2009.
- SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de desarrollo sostenible”, en DÍAZ BARRADO, C. M., y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2018, pp. 27-54
- SANAHUJA, J. A., “La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad”, en GARCÍA SÁNCHEZ, F. (coords.), *La Agenda 2030 y los ODS. Nueva arquitectura para la seguridad*, 2019, pp. 19-64. Disponible en: <https://www.fundacioniberdrolaespana.org/wp-content/uploads/AGENDA-2030_ODS.pdf>.
- SARDARO, P., “The Right of Individual Petition to the European Court”, en LEMMENS, P., y VANDENHOLE, W., *Protocol n° 14 ant the Reform of the European Court of Human Rights*, 2005, pp. 45-68