

El valor normativo de la Agenda

The normative value of 2030 agenda

Ángel J. Rodrigo Hernández Profesor Titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
Universitat Pompeu Fabra

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA AGENDA 2030. UNA CARTA PARA LAS PERSONAS Y EL PLANETA EN EL SIGLO XXI. 2.1. La Agenda 2030: La política pública global de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible: 2.1.1. El momento de su adopción: Un momento constitucional. 2.1.2. La modalidad de elaboración: Una amplia conversación global. 2.1.3. El lenguaje: Un lenguaje de los grandes días. 2.1.4. Características. 2.1.5. Contenido. 2.2. La Agenda 2030 y los Bienes Públicos Globales: 2.2.1. La noción y características de los Bienes Públicos Globales. 2.2.2. Algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible como Bienes Públicos Globales. 3. LA DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA AGENDA 2030. 3.1. La Agenda 2030: Un instrumento de soft law. 3.2. Las funciones normativas de la Agenda 2030: 3.2.1. La Agenda 2030 proporciona un programa normativo. 3.2.2. Un marco normativo para facilitar la implementación de los ODS: Los indicadores. 3.2.3. Los ODS como agregadores de normas. 4. CONCLUSIONES.

Resumen: Este capítulo tiene por objeto examinar el significado político y jurídico de la Agenda 2030. La tesis que se defiende es que la Agenda 2030, por un lado, enuncia de forma sistematizada la política pública global de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible para las personas, para el planeta y para la prosperidad; es decir, políticamente, la Agenda 2030 es una carta para las personas y el planeta en el siglo XXI, que identifica, enuncia y propone algunos de los más importantes bienes públicos globales de dicha comunidad. Y, por otro lado, desde el punto de vista jurídico, la Agenda 2030 es un instrumento de soft law que, sin embargo, desempeña importantes funciones normativas para el Derecho internacional: proporciona un programa normativo que puede ayudar a la creación de normas jurídicas internacionales y a su interpretación sostenible; recurre a los indicadores como una técnica de gobernanza global que aunque no crea derechos y obligaciones no carece de significado normativo; y, en la práctica, los Objetivos de Desarrollo Sostenible operan como agregadores de normas ya existentes y como una herramienta antifragmentación que contribuye a reforzar la unidad material del ordenamiento jurídico internacional.

Palabras clave: Agenda 2030. Política pública global. Desarrollo sostenible. Bienes Públicos Globales. Soft Law. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Indicadores. Principio de integración.

1. INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 se encuentra en la actualidad en el centro del debate público tanto en el ámbito global como en el regional, el estatal, el local o, incluso, entre los miembros no estatales de la comunidad internacional sean del sector privado o de la sociedad civil. Desde el punto de vista del Derecho internacional, la Agenda 2030 es un buen caso de estudio para dos desafíos fundamentales en la comunidad internacional actual: Las nuevas modalidades de gobernanza global del interés público global, de los intereses generales de la comunidad internacional, por un lado; y, por otro lado, de la ampliación y diversificación de la normatividad en el espacio jurídico internacional, en otras palabras, del soft law. Este trabajo tiene por objeto examinar la Agenda 2030 e intentar ofrecer una respuesta argumentada sobre su significado político y jurídico. La tesis que se defiende es que la Agenda 2030, por un lado, enuncia de forma sistematizada la política pública global de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible para las personas, para el planeta y para la prosperidad; algunos de los más importantes bienes públicos globales de dicha comunidad. Y, por otro lado,

jurídicamente, la Agenda 2030 es un instrumento de soft law que, sin embargo, desempeña importantes funciones normativas para el Derecho internacional.

Con dicho fin, el trabajo se estructura en dos partes. En la primera se analiza el significado político de la Agenda 2030. Para ello, se examinan los argumentos que sustentan que dicha agenda contiene la política pública global de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible: el momento de su adopción, la modalidad de elaboración, el lenguaje utilizado, sus características y su contenido. Además, en cuanto política pública global, la Agenda 2030 identifica algunos bienes públicos globales que la comunidad internacional debería suministrar a las personas, a los países y a las generaciones futuras. En la segunda parte se examina la dimensión jurídica de la Agenda 2030, primero como un instrumento de soft law y, después, algunas de las diferentes funciones normativas que puede desempeñar. Por un lado, en el ámbito de la creación de normas, la Agenda 2030 proporciona un programa normativo que puede ayudar a la creación de normas jurídicas internacionales y a su interpretación sostenible. Por otro lado, en el ámbito de la aplicación y del cumplimiento de las normas, se analizan los indicadores como una técnica de gobernanza global que aunque no crea derechos y obligaciones no carece de significado normativo. Y, por último, se estudian los Objetivos de Desarrollo Sostenible como agregadores de normas ya existentes y como una herramienta antifragmentación que contribuye a reforzar la unidad material del ordenamiento jurídico internacional. Es decir, políticamente, la Agenda 2030 es una carta para las personas y el planeta en el siglo XXI, que identifica, enuncia y propone

2. EL SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA AGENDA 2030: UNA CARTA PARA LAS PERSONAS Y EL PLANETA EN EL SIGLO XXI

La Agenda 2030 tiene una trascendencia política de primer nivel para la comunidad internacional por dos motivos. El primero y principal radica en que enuncia de forma sistematizada la política pública de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible. Como la propia Agenda se define a sí misma, “es una carta para las personas y el planeta en el siglo XXI” (pár. 51), una llamada a la acción para cambiar el mundo. El segundo motivo que contribuye a resaltar el significado político de la Agenda 2030 es que identifica e incluye entre los ODS algunos de los principales bienes públicos globales que se deberían suministrar en la comunidad internacional.

2.1. La Agenda 2030: La política pública global de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible

Se puede defender que la Agenda 2030 enuncia de forma sistematizada la política pública global de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible para las personas, para el planeta y para la prosperidad con varios argumentos: el momento de su adopción, la modalidad de elaboración, el lenguaje utilizado, sus características y su contenido.

2.1.1. El momento de su adopción: Un momento constitucional A lo largo del proceso de negociación y elaboración de la Agenda 2030, tanto las instituciones internacionales como los participantes en él eran conscientes de la importancia del proyecto. En este sentido, la Comisión Europea ya reconocía que “El año 2015 va a ser determinante para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza a escala mundial”. Y el propio Secretario General de las Naciones Unidas, en el informe de síntesis sobre dichas negociaciones, afirmaba que “estamos en el umbral del año más importante para el desarrollo sostenible desde que se fundó la organización”.

La importancia que tuvo el momento de adopción de la Agenda 2030 se explica, en parte, porque fue el resultado de dos procesos que convergieron desde puntos de partida diferentes. El primer proceso fue el resultado de la evolución de las grandes cumbres sobre protección del medio ambiente primero y sobre desarrollo sostenible después cuyo punto y seguido hasta la fecha fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012. En ella se adoptó el documento final *El futuro que queremos*, que enuncia de forma sistematizada la política pública global de la comunidad en los diversos ámbitos materiales que forman parte del desarrollo sostenible (párrs. 104-244) y, además, contiene el encargo de formular unos Objetivos de Desarrollo Sostenible que fue el germen de la incorporación de tales objetivos en el centro de la agenda internacional (párrs. 246-247). Algunos de los aspectos más destacados de dicho documento, que no llegó a ser formulado en términos de declaración, son: la renovación del compromiso político de los Estados en pro del desarrollo sostenible (párrs. 1 y 18); la reafirmación de los principios de la Declaración de Río de 1992 (párr. 15); y un tímido intento de la mejora de la gobernanza institucional del desarrollo sostenible. En este ámbito, por un lado, los Estados se comprometieron a fortalecer el PNUMA por medio de la ampliación universal de su Consejo de Administración, de la asignación de recursos de todo tipo con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y a las contribuciones voluntarias y reforzando sus funciones de coordinación en el sistema (párr. 88). No obstante, como se puede apreciar, el compromiso fue limitado ya que se rechazó que el PNUMA se convirtiera en un organismo especializado de las Naciones Unidas. Y, por otro lado, los Estados acordaron crear un “foro político de alto nivel de carácter intergubernamental y universal” que reemplazara a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (párr. 84-86). La Asamblea General, por medio de su resolución 67/290, reguló el mandato, estructura organizativa, relaciones con los órganos de las NNUU y métodos de trabajo de este Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Este foro tiene un carácter intergubernamental y universal y sus funciones principales son proporcionar liderazgo político, el seguimiento y examen del cumplimiento de los compromisos y mejorar la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible de manera holística e intersectorial (párr. 2).

El segundo proceso fue el resultado de la evaluación de los logros alcanzados respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) realizada durante la primera década del siglo XXI, en especial a partir de 2013, y de la elaboración de una nueva agenda de desarrollo de las Naciones Unidas para el periodo posterior a 2015 en la que el desarrollo sostenible habría de tener un papel central. En este sentido, desde septiembre de 2010 estuvo abierto un proceso de evaluación de los logros alcanzados respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015 que tenía también como objetivo la elaboración de una nueva agenda de desarrollo para el periodo posterior a 2015 hasta 2030. El proceso de elaboración de esta agenda estuvo liderado por el Secretario General de las Naciones Unidas, pero en él tuvieron un papel destacado, sobre todo, el Grupo de Alto Nivel sobre desarrollo después de 2015 y el Consejo de Liderazgo de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible. Las aportaciones más relevantes fueron el informe para el Secretario General *El futuro que queremos todos*, de junio de 2012, elaborado por el equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas; el informe *Una Nueva Alianza Mundial: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, de 30 de mayo de 2013, elaborado por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo después de 2015; el informe del Consejo de Liderazgo de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible elaborado para el Secretario General el 6 de junio de 2013, cuyo título es *Una Agenda de Acción para el Desarrollo Sostenible*; y el informe del Secretario General de 26 de julio de 2013, *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*.

Ambos procesos convergieron en una única agenda de desarrollo de las Naciones Unidas para el periodo posterior a 2015 que tiene como centro el desarrollo sostenible y en la que ocupan un papel fundamental los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los Estados decidieron que la propuesta de ODS formulada por el Grupo de Trabajo Abierto fuera la base principal del proceso intergubernamental para la adopción de la nueva agenda de desarrollo, ahora ya de desarrollo sostenible, para después de 2015. En suma, el desarrollo sostenible se ha situado ahora en el centro de la agenda internacional y ha pasado a ser uno de los tres

propósitos básicos de las Naciones Unidas, junto con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la promoción y protección de los derechos humanos.¹⁴ Además, en esta fase de la evolución se ha convertido, por un lado, en la política pública global sobre el desarrollo para la fase posterior a 2015; y, por otro lado, se han identificado una serie de objetivos básicos para toda la comunidad internacional. Tan sólo un año después de su adopción, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe Hitos fundamentales..., afirmaba que el año 2015 había sido un año crucial para el multilateralismo y para la orientación de las políticas globales en materias fundamentales para la supervivencia de las personas y del planeta. A lo largo de ese año se adoptaron el Marco de Sendai 2015-2030 para hacer frente a los riesgos causados por desastres; la Agenda de acción de Addis Abeba para la financiación del desarrollo sostenible; la propia Agenda 2030 para el desarrollo sostenible; y el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

Las características del proceso de adopción y el contexto de la misma se pueden calificar con la expresión de B. Ackerman como un momento constitucional.

proceso de elaboración y el momento de su adopción habrían cristalizado una reinterpretación del párrafo primero del art. 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas de forma que, sin necesidad de una enmienda formal de la misma, se incluiría ahora la promoción del desarrollo sostenible como uno de los tres propósitos principales de la organización. Ahora bien, como se advertía ya en un trabajo previo, “la implementación de la nueva agenda de desarrollo y la práctica institucional necesaria para ello confirmara si estamos ante un auténtico ‘momento constitucional’, que habría traído el cambio en los propósitos y nuevas exigencias institucionales, o, por el contrario, se trata tan sólo de un ‘momento de entusiasmo’ por el desarrollo sostenible que una vez pasado el fervor inicial habría perdido su potencial transformador”.

2.1.2. La modalidad de elaboración: Una amplia conversación global

La Agenda 2030 es el resultado de un amplio proceso participativo de carácter inclusivo y global en el que participaron Estados, organizaciones internacionales, actores del sector privado, entidades y personas de la sociedad civil global, representantes de los grupos principales de las Naciones Unidas y la comunidad académica y científica. Este proceso tuvo un carácter inclusivo ya que, a través de diferentes modalidades de participación (presencial y virtual), tuvieron voz en la ‘conversación global’ no sólo los actores gubernamentales sino también representantes de los principales grupos de las Naciones Unidas e incluso personas individuales de forma directa a través de internet. Como reconoce la propia Agenda, “los objetivos y las metas son el resultado de más de dos años de un intenso proceso de consultas públicas y de interacción con la sociedad civil y otras partes interesadas en todo el mundo, durante el cual se tuvo en cuenta especialmente la opinión de los más pobre y vulnerables” (pár. 6).

Aunque la propuesta base fue el informe elaborado por el Grupo de Trabajo Abierto, compuesto por los representantes de treinta Estados y presentado a la Asamblea General el 12 de agosto de 2014, no se trata de una agenda que los países desarrollados proponen a los países en vías de desarrollo, sino que es una agenda elaborada por todos, para todos los Estados y para todas las personas. El proceso tuvo un carácter global. La elaboración de la Agenda 2030 por medio de un proceso inclusivo y global contribuye a reforzar su legitimidad. Es una política pública global hecha por todos y para todos.

2.1.3. El lenguaje: Un lenguaje de los grandes días

La Agenda 2030 hace uso del lenguaje de los grandes proyectos y ambiciones. Los términos y expresiones utilizadas tienen un intenso aroma constitucionalista cuyo origen se puede detectar sin grandes dificultades tanto en el constitucionalismo anglosajón y continental como en la mejor filosofía política.

Los Estados, reunidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptaron la Agenda 2030 “en nombre de los pueblos a los que servimos” (pár. 2) y afirman que es “una agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (pár. 52). Además, en otro guiño tanto al constitucionalismo norteamericano como, de forma más explícita, al constitucionalismo internacional representado por la Carta de las Naciones que comienza con la célebre frase ‘Nosotros los pueblos’, afirma de forma solemne que: “Hoy en día somos ‘nosotros los pueblos’

quienes emprendemos el cambio hacia 2030” (pár. 52). Asimismo, se reconoce que es “una decisión histórica” (par. 2) que tiene “un alcance y una importancia sin precedentes. Todos los países la aceptan y se aplica a todos ellos...” (pár. 5).

La propia Agenda 2030 enfatiza su trascendencia histórica porque expone “una visión de futuro sumamente ambiciosa y transformativa” (pár. 7). Establece un vínculo simbólico con la importancia que tuvo la adopción de la CNU en 1945 para dar respuesta a las necesidades de ese momento histórico (pár. 49) y resalta la gran importancia histórica que tiene también la Agenda 2030 porque “tal vez seamos la primera generación que consiga poner fin a la pobreza, y quizás seamos también la última que todavía tenga posibilidades de salvar el planeta” (pár. 50). En definitiva, la propia Agenda 2030 se califica a sí misma como “una carta para las personas y el planeta en el siglo XXI” (pár. 51).

2.1.4. Características

Esta nueva agenda se caracteriza por tres rasgos: es universal, transformadora y tiene un enfoque integrado. En primer lugar, dicha agenda tiene una carácter universal porque ha sido aceptada por todos y es aplicables a todos (pár. 5). Por un lado, es universal porque, como ya se ha apuntado, ha sido elaborada por medio de un proceso inclusivo, casi una amplia ‘conversación global’. Y, por otro lado, los objetivos y las metas contenidas, a diferencia de los ODM que fueron adoptados para los países en desarrollo, son universales porque van dirigidas al mundo entero, sean países pobres o ricos, y son aplicables a todos los Estados y a todas las personas. Como proclama la propia agenda, “somos ‘Nosotros los pueblos’ los que nos embarcamos hoy en este camino hacia 2030” al aprobar “esta agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (pár. 52). La universalidad es una de las aportaciones fundamentales de la Agenda 2030. Esta universalidad significa que se aplica a todos con independencia de su nivel de desarrollo; que las cuestiones de desarrollo sostenible (pobreza, desigualdad, degradación ambiental, etc.) se plantean en todos los Estados; que existen bienes públicos (nacionales y globales) cuya protección sólo es posible con la cooperación de todos; que no supone una misma receta para todos sino que ha de ser adaptada a las diferentes necesidades; y que implica una responsabilidad compartida entre Estados y actores públicos y privados. No obstante, la universalidad de la Agenda 2030 está matizada y ha de ser compatible con su localización. Ya el documento El futuro que queremos afirmaba que “cada país dispone de diferentes enfoques, visiones, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, que es nuestro objetivo general” (pár. 56). Esa misma exigencia de localización se halla en la Agenda 2030 (párrs. 55, 56 y 59) al comprometerse a respetar también “el margen normativo nacional para un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, particularmente en los países en desarrollo, pero siempre de manera compatible con las normas y los compromisos internacionales pertinentes” (párrs. 21, 44 y 63 y Meta 17.15, énfasis añadido).

La nueva agenda de desarrollo sostenible tiene un carácter transformador. El fin último de los objetivos y de las metas no es la gestión del desarrollo sino que tiene la ambición de cambiar el mundo, de hacer un planeta mejor en que Estados y personas vivamos mejor (pár. 2). La ambición transformadora se manifiesta en varios aspectos: en la propia denominación de la agenda, Transformar el mundo; en que representa “una llamada a la acción para cambiar nuestro mundo”; en la trascendencia de los objetivos incorporados en dicha agenda (un mundo libre de pobreza, hambre, enfermedades, donde toda forma de vida pueda prosperar); y en la incorporación de una versión soft del principio maximin rawlsiano al exigir que todos los seres humanos disfruten del progreso económico, social y tecnológico y que en la aplicación de la agenda “nadie sea dejado atrás” (preámbulo y pár. 4).

Una tercera característica de la agenda es su enfoque integrado en varios sentidos. Este nuevo rasgo es el resultado de la indivisibilidad de los objetivos y metas porque el cumplimiento o el incumplimiento de uno de ellos condiciona el de los demás. Es una agenda integrada también en el sentido de que las tres dimensiones del desarrollo sostenible ya no se presentan ni operan de forma aislada (pár. 5). Y el enfoque integrado es el resultado también de la interrelación de los compromisos y acuerdos que ya estaban contenidos en los

documentos finales de las grandes cumbres y conferencias sobre los diferentes problemas y ámbitos materiales que han pasado a formar parte del contenido de la agenda (pár. 10-13).

2.1.5. Contenido

La Agenda 2030 sintetiza, ordena, prioriza e integra las políticas públicas globales que la comunidad internacional había elaborado ya en diversos ámbitos (cambio climático, biodiversidad, igualdad, protección del medio marino, pobreza, educación, etc.) y que estaban formuladas de forma dispersa en otros documentos individuales como son las declaraciones finales de conferencias internacionales en materia de derechos humanos, de desarrollo social, de medio ambiente, de desarrollo, etc.

El contenido de la Agenda 2030 se puede sistematizar en cinco partes. En la primera se exponen los presupuestos ideológicos de la misma (es una agenda para las personas, el planeta y la prosperidad de todos los seres humanos), su ambición de ser la política global en materia de desarrollo sostenible y su contextualización en la historia de la ONU y en el marco temporal actual (Preámbulo e introducción).

Una segunda parte está formada por el contenido sustantivo: los 17 ODS y las 169 metas que representan el conjunto de fines y medios, de objetivos políticos y políticas públicas en materia de desarrollo sostenible para los próximos años (párs. 54-59). Se trata, como es lógico, de la parte más importante porque es la que recoge la política global de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible.

La tercera parte estaría integrada por los medios de implementación (párs. 39-46 y 60-71): los específicos para cada uno de los ODS; los recursos financieros, que son los aprobados en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015²⁵, cuya agenda de acción tendrá un papel fundamental y que es parte integral de la Agenda 2030 (párs. 40 y 62); y un último tipo de medios entre los que destaca el Mecanismo de Facilitación de Tecnología, creado por la mencionada Agenda de Acción de Addis Abeba (pár. 123 de dicha Agenda), cuyo objetivo es apoyar el logro de los ODS.

La cuarta parte es la relativa al seguimiento y supervisión. En las disposiciones que lo integran se destaca la importancia que tendría para la implementación de la agenda la existencia de un marco robusto, efectivo, inclusivo y transparente que pudiera operar en los niveles nacional, regional y global (pár. 68). Además, se enuncian los principios que deberían guiar los procesos de seguimiento y supervisión (párs. 70-73). Asimismo, se estimula a todos Estados a diseñar y poner en práctica procesos nacionales, subnacionales y regionales de supervisión de la implementación de los ODS y de las metas (pár. 47 y 72-90). Y, por último, se enuncian las líneas maestras de un proceso de supervisión de alcance global (párs. 82-90). El órgano al que se le atribuye la responsabilidad primordial es el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (FPANDS), que será informado cada año por un Informe sobre los progresos en los ODS, que ha de elaborar el Secretario General en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, y por un Informe sobre Desarrollo Sostenible Global de carácter científico-político (pár. 83). Los procesos regulares de supervisión y las sesiones temáticas las realizará el FPANDS en sus reuniones bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (pár. 84-86). En cambio, en sus reuniones bajo los auspicios de la Asamblea General, el FPANDS proporcionará orientación política de alto nivel sobre la agenda, su implementación, los nuevos desafíos y otras acciones que pudieran ser necesarias (pár. 87). Estos procesos de supervisión estarán abiertos a la participación no sólo de los Estados, sino también de los grupos principales, a miembros del sector privado y a otros actores interesados (pár. 89).

La última parte del contenido de la agenda es la llamada a la acción para cambiar el mundo (párs. 49-53). Los Estados destacan la importancia política del momento, del desafío y de las medidas adoptadas. En dicha agenda se compara el significado político del momento fundacional de la ONU con el actual, setenta años después: “podemos ser la primera generación en tener éxito en acabar con la pobreza; y a la vez, somos la última que tendrá la oportunidad de salvar el planeta” (pár. 50). Por ello, la nueva agenda es calificada como

una Carta para las personas y para el planeta en el siglo XXI (pár. 51) y hace (“Nosotros los pueblos”) una llamada a la acción hacia 2030 para cambiar el mundo (pár. 52).

En suma, la Agenda 2030 enuncia y desarrolla la política pública global de la comunidad internacional en uno de los tres grandes objetivos de las Naciones Unidas, el desarrollo. Dicha Agenda 2030 cristalizaría un proceso de más cuarenta años de práctica institucional que habría reinterpretado el párrafo primero del art. 1.3 de la CNU. Ahora, dicho párrafo, como ya se ha apuntado, cobraría un nuevo significado. El tercer propósito de la ONU sería facilitar la cooperación internacional para lograr el desarrollo sostenible.

2.2. La Agenda 2030 y los Bienes Públicos Globales

La Agenda 2030, en sus 17 ODS y 169 metas, identifica, enuncia y propone algunos de los más importantes bienes públicos globales (BPG) que la comunidad internacional debería suministrar a las personas, a los países y a las generaciones futuras. La demostración de esta aseveración exige, por un lado, profundizar en la definición y características de los BPG y, por otro lado, identificar y examinar algunos ODS que se pueden calificar como BPG.

2.2.1. La noción y características de los Bienes Públicos Globales

El origen de la noción de bienes públicos globales (BPGs) está en la teoría económica. El economista P. Samuelson definió los bienes públicos como aquellos bienes en cuyo consumo no hay rivalidad, es decir, que el consumo por una persona no priva a las demás de la posibilidad de poder hacerlo también; y como bienes a los que no es posible excluir el acceso porque son accesibles para todos. Los bienes públicos son globales cuando los beneficios pueden ser disfrutados o consumidos en principio por todos los Estados y pueblos y porque dicho disfrute o consumo no reduce su disponibilidad para otros Estados o pueblos. Este tipo de bienes se suministran y benefician a toda la comunidad internacional, afectan al bienestar de la humanidad en su conjunto y, además, ningún Estado puede proveerlos adecuadamente por sí solo.

Los BPGs se caracterizan, en primer lugar, porque los beneficios pueden ser disfrutados o consumidos en principio por todos los Estados y pueblos y afectan al bienestar de la humanidad; es decir, porque el consumo por un Estado o pueblo no reduce su disponibilidad para otros. En segundo lugar, se caracterizan también porque no es posible (al menos no es práctico) excluir a otros Estados o pueblos de su consumo. Y, por último, se caracterizan porque el suministro de los bienes globales es público, es decir, que ningún Estado puede proporcionarlos de forma adecuada por sí solo. En consecuencia, la determinación y el suministro de los global public goods exigen la acción colectiva internacional mediante la cooperación de todos y la creación de normas jurídicas y de instituciones internacionales. Por ello, algunos autores han apuntado la necesidad de desarrollar un “nuevo Derecho internacional de la cooperación”.

Asimismo, la protección y regulación de BPGs y de otras manifestaciones del interés público global supone un importante reto para el Derecho internacional al que ha ido dando respuesta por medio de nuevos conceptos, principios, reglas e instituciones. En suma, el Derecho internacional ha evolucionado hacia un auténtico Derecho internacional público, en el que el adjetivo público tiene un nuevo significado: ahora el Derecho internacional tendría como finalidad la protección no sólo de los intereses particulares y comunes de los Estados sino también la protección del interés público global.

Algunos ejemplos de BPGs son, entre otros, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la salud pública global, la estabilidad financiera internacional, la economía mundial sostenible y equitativa o la estabilidad del sistema climático.

2.2.2. Algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible como Bienes Públicos Globales Los ODS y los BPGs, como advierte W. Huck, son nociones diferentes, pero se solapan en una amplia medida. Algunos ODS pueden ser considerados BPG debido a su carácter global y porque, como reconoce la Agenda 2030 en su preámbulo,

hacen referencia a cuestiones de importancia crítica para la humanidad y el planeta. La calificación de los ODS como BPGs no está exenta de controversia. Algunos autores defienden que todos los ODS son BPGs. Otros, en cambio, califican como BPGs un número más limitado de ODS. En todo caso, más allá de las dificultades conceptuales y de identificación, como defiende W. Huck, “es posible identificar un núcleo básico de ODS cuya naturaleza de BPGs está respaldada por un amplio consenso”. El núcleo básico incluiría la erradicación de la pobreza extrema (ODS 1.1); incrementar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular de las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores (ODS 2.3); el mantenimiento de la diversidad genética de las semillas (ODS 2.5); la reducción de la tasa mundial de mortalidad materna (ODS 3.1); poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas (ODS 3.3); asegurar la enseñanza primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad (ODS 4.1); la protección y salvaguardia del patrimonio cultural y natural del mundo (ODS 11.4); la lucha contra el cambio climático y sus efectos (ODS 13); la reducción de la corrupción y el soborno en todas sus formas (ODS 16.5); y la promoción de un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (ODS 17.10).

En suma, como concluye este autor, “los ODS pueden verse como una expresión de un sistema de valores y un destilado de al menos algunos bienes públicos (globales)”. La relevancia de esta calificación, arguye dicho autor, es doble. Por un lado, “porque el concepto de bienes públicos originados en el ámbito de la teoría económica, clasificando algunos ODS como BPGs puede facilitar la implementación de los primeros proporcionándoles mecanismos económicos de implementación específicos. Y, por otro lado, calificar los ODS como una forma de hacer operativo el concepto de BPGs puede ser útil en la monitorización de la existencia y distribución de BPGs y, más generalmente, en la comprensión de cómo el concepto de BPGs es implementado y cómo es puesto en práctica”.

La calificación de algunos ODS como BPGs, en principio, proporciona algunas ventajas añadidas. La primera es que ha contribuido a situar la noción de BPGs en el centro de la agenda política global. La segunda es que la consideración de dichos BPGs como ODS les ha dado una dimensión normativa cuyos efectos se examinan en la segunda parte de este trabajo. Y, en tercer lugar, aunque no está exento de problemas técnicos y de legitimidad,³⁷ los BPGs enunciados como ODS tienen un marco de implementación en la Agenda 2030 que incluye, entre otros, el uso de indicadores elaborados por las Naciones Unidas para evaluar la conducta, los logros y las dificultades en el cumplimiento tanto de los Estados como de los diferentes actores no estatales concernidos.

3. LA DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA AGENDA 2030

La Agenda 2030, como ya se ha señalado al examinar su significado político, sintetiza, ordena, prioriza e integra las políticas públicas globales que la comunidad internacional había elaborado ya en diversos ámbitos (cambio climático, biodiversidad, igualdad, protección del medio marino, educación, etc.) y que estaban formuladas ya de forma dispersa en diferentes documentos. En otras palabras, la Agenda 2030, en cuanto política pública global de la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible, no nace de la nada, sino que es el resultado de diferentes procesos y deliberaciones en el espacio público internacional. Otro tanto ocurre respecto a su dimensión jurídica. La Agenda 2030 no es una innovación normativa absoluta, ni nace en el vacío normativo. Es el resultado de un conjunto de decisiones normativas sobre diferentes aspectos del desarrollo sostenible que los Estados y otros actores jurídicos interesados fueron adoptando anteriormente y aparece en un contexto en el que ya existen regímenes internacionales generales de protección de intereses generales, tratados multilaterales sobre dichos intereses, normas de interés público sobre diferentes materias y otros materiales normativos de diferente naturaleza. La propia Agenda 2030 afirma en su preámbulo que “se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el respeto al derecho internacional”

(pár. 10). Además, explicita que reafirma “los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, que han establecido una base sólida para el desarrollo sostenible y han ayudado a conformar la nueva Agenda...” (pár. 11). Asimismo, se reafirma la adhesión al Derecho internacional y pone de relieve que la Agenda se implementará de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del Derecho internacional (pár. 18).

En esta parte del trabajo se va a defender que la Agenda 2030 está contenida en un instrumento de soft law, la resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que, sin embargo, desempeña importantes funciones normativas en el Derecho internacional actual.

3.1. La Agenda 2030: Un instrumento de soft law

Las ideas tradicionales sobre la naturaleza jurídica de las resoluciones de la AGNU son que, salvo algunas excepciones bien delimitadas, no son jurídicamente vinculantes pero que pueden tener diferente valor normativo en función de varios factores: de la intención de enunciar principios jurídicos, de la mayoría con la que han sido aprobadas, de su contenido y de la práctica posterior de los Estados. Al conjunto de dichas resoluciones y a las disposiciones en ellas contenidas se les puede calificar como soft law institucional. Este soft law institucional contribuye a la normatividad atenuada en el Derecho internacional a través de dos vías: la formal, por medio de instrumentos jurídicos que tienen una autoridad jurídica limitada (las resoluciones no obligatorias de las organizaciones internacionales y, en alguna medida también, las resoluciones de los órganos de gestión de tratados); y la vía sustantiva porque la normatividad atenuada es utilizada deliberadamente como un alternativa o como un complemento del hard law para ayudar bien a alcanzar o bien a combinar objetivos igualmente valiosos en la comunidad internacional.

El soft law es una realidad en el actual Derecho internacional. Sin él, dicho ordenamiento jurídico no podría desempeñar las funciones que en este momento está llevando a cabo en la comunidad internacional del siglo XXI. Ahora el desafío es incorporarlo en la teoría jurídica internacional de manera constructiva. El soft law no es una manifestación más de una patología del Derecho internacional público contemporáneo que autores como P. Weil han denominado como normatividad relativa. El soft law, sea en su versión externa basada en motivos formales o bien en su versión interna fundamentada en motivos sustantivos, es una opción normativa que está a disposición de los miembros de la comunidad internacional que puede operar como alternativa, como complemento o de forma antagónica al hard law. En la práctica, el soft law es una opción normativa que en sus diferentes manifestaciones ayuda a hacer compatibles objetivos igualmente valiosos para los miembros de la comunidad internacional como son la universalidad en la participación, la ambición en el contenido de las normas, la diferenciación en función del contexto y de las diferentes circunstancias nacionales y, por último, la prescriptividad (con distintos grados de autoridad normativa) de las normas.

La Agenda 2030 está contenida en la resolución 70/1 de la AGNU y, por tanto, en un instrumento de soft law que, por sí mismo, no es jurídicamente vinculante. Es un ejemplo clásico de soft law externo. Ahora bien, las respuestas tradicionales son insuficientes porque, aunque el instrumento no es vinculante, la Agenda 2030 es un buen ejemplo para mostrar la gradación existente en la normatividad internacional. Es decir, aunque la Agenda 2030 es soft law externo, ello no impide que pueda desempeñar relevantes funciones normativas y desplegar algunos efectos jurídicos (hard soft law).

3.2. Las funciones normativas de la Agenda 2030

A. Manero advierte con acierto que “en la formulación de los ODS no está presente el Derecho internacional, pero en ella hay Derecho internacional. Dicho de otra manera, en la Agenda 2030 el Derecho internacional aparece de forma implícita, pero no explícita”. En este sentido, la Agenda 2030 puede llevar a cabo funciones normativas en tres ámbitos: en el de la creación de normas, en el de la aplicación y cumplimiento de las

mismas y, por último, funciones normativas de carácter sistémico que contribuyen a reforzar la unidad material del Derecho internacional.

3.2.1. La Agenda 2030 proporciona un programa normativo La Agenda 2030 constituye también el programa normativo de la comunidad internacional en materia de desarrollo sostenible porque, a la vez que reafirma compromisos y obligaciones jurídicas ya existentes en el Derecho internacional, identifica los ámbitos, las aspiraciones y los problemas en los que se deberían adoptar decisiones normativas bien para suministrar los BPG pertinentes o bien para abordar los riesgos y desafíos a los que se enfrenta. Algunos ejemplos de este programa normativo son el ODS 14.4 que propone “reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas...”. También es el ODS 14.6, que pretende “prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole...”. Asimismo, en el marco del ODS 15, se propone “adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, [...] proteger las especies amenazadas y evitar su extinción” (15.5); “adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar tanto la demanda como la oferta de productos ilegales de flora y fauna silvestres” (15.7); y “adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos...” (15.8). En este sentido, se ha resaltado que los ODS cumplen ‘una función transformadora’ de la comunidad internacional en sentido solidario.

Este programa normativo puede contribuir tanto a la creación de normas jurídicas internacionales como a la interpretación sostenible de las normas ya existentes. En todo caso, como ya se ha destacado por algunos autores, la Agenda 2030 proporciona ‘un vigor normativo particular’ para la conformación de principios y normas del Derecho internacional. Por un lado, la Agenda 2030 puede estimular la adopción de nuevos tratados internacionales para regular, suministrar o dar cumplimiento a algunas de las metas que ayudan a implementar los ODS. Las negociaciones en marcha de los nuevos tratados sobre la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en las zonas situadas más allá de la jurisdicción estatal y sobre la contaminación por plásticos, incluyendo la contaminación marina son buenos ejemplos.

Por otro lado, la Agenda 2030 puede ayudar a la creación, identificación y prueba de nuevas normas consuetudinarias. Su significado político, ‘una carta para las personas y el planeta en el siglo XXI’, su aprobación por unanimidad, el enunciado de algunas de sus disposiciones, en particular de los ODS y de algunas metas, proporciona la opinio iuris que puede contribuir bien a la cristalización o bien a la generación de nuevas normas consuetudinarias.

Asimismo, la Agenda 2030 puede coadyuvar al proceso de formación, reconocimiento e identificación de diversas modalidades de principios jurídicos internacionales. Algunos autores, como C. Díaz Barrado y C. Fernández Liesa, han planteado la posibilidad de que el desarrollo sostenible, cuya densidad normativa y operatividad está reforzada por la Agenda 2030, hubiera llegado a ser un nuevo principio estructural del Derecho internacional. La conclusión de dichos autores es que dicha posibilidad aún estaría en formación y que no habría cristalizado en un nuevo principio estructural. Otros autores, en cambio, han defendido que el desarrollo sostenible sería un principio general del Derecho cuyo valor diferencial, la sostenibilidad, es su capacidad para integrar diferentes regímenes del Derecho internacional con una finalidad transversal y unificadora. En todo caso, se puede defender que la Agenda 2030 ha contribuido de forma definitiva a la cristalización y al reconocimiento como norma de Derecho internacional general del principio de integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. El principio de integración no tiene un contenido objetivo, unívoco y fijo para todos los Estados, sino que está en función del contexto y de las

circunstancias en las que opera. No obstante, en dicho contenido se pueden distinguir dos elementos: el esencial y el contingente. El contenido esencial del principio de integración es una obligación de comportamiento para los legisladores y órganos encargados de aplicar las normas jurídicas. Dicha obligación exige examinar, tener en cuenta, ponderar, considerar, valorar o incorporar los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible que, en muchos casos, pueden estar ya regulados por normas específicas en cada uno de los regímenes específicos. El elemento contingente depende de las circunstancias económicas, sociales y ambientales que existan en el país o región en el que opere y en el ámbito material concreto. Por ello, los resultados de este principio son contextuales ya que, al no exigir estándares objetivos iguales para todos los Estados y sectores, el principio de integración es compatible con el respeto de las diferencias en materia económica, social y medioambiental que puedan existir y deja margen normativo nacional a los Estados. El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible se puede considerar en la actualidad una norma de Derecho internacional general. Este estatuto jurídico implica que es obligatorio para todos los Estados, con independencia de los tratados internacionales de los que sean parte, y que todos deben cumplir la obligación de comportamiento que forma parte de su contenido esencial. Además, el principio de integración puede tener un gran rendimiento porque proporciona resultados de diferente naturaleza: sustantiva, política y jurídica. Desde el punto de vista sustantivo, este principio produce resultados más integrados y más sostenible por lo que es un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible. Desde el punto de vista político, dado que sus resultados tienen un carácter contextual, puede ser una herramienta adecuada para gestionar el pluralismo social y jurídico existente en la comunidad internacional y en el Derecho internacional. Y, desde el punto de vista jurídico, el principio de integración da lugar a relaciones sistémicas que tienen un doble efecto ya que, a la vez que los resultados son más coherentes jurídicamente, proporciona coherencia al sistema. Por ello, es una buena técnica para ayudar a reforzar la unidad del ordenamiento jurídico internacional.

Por último, la Agenda 2030 proporciona recursos argumentativos para la interpretación sostenible de tratados, normas consuetudinarias y normas institucionales ya existentes. Por interpretación sostenible se puede entender una interpretación del derecho aplicable a un supuesto de hecho que tenga en cuenta, pondere e integre los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible de forma que se incorpore en las normas aspectos del mismo que no estaban explícitamente enunciados en el contenido de la normas con el fin de lograr una aplicación más “sostenible” de las mismas, teniendo en cuenta las particularidades del contexto ambiental y de desarrollo en el que operan. Algunos de estos recursos son: las reglas de interpretación de las normas jurídicas, los conceptos flexibles y evolutivos, algunas técnicas para mitigar los conflictos normativos, la ayuda para redefinir las obligaciones convencionales y algunos criterios para evaluar la sostenibilidad de las normas. Un ejemplo de esta capacidad es el de la reinterpretación del art. 1.3 de la CNU. La práctica institucional de las Naciones Unidas durante 75 años, en la que la Agenda 2030 tiene un valor relativo fundamental, habría reinterpretado el art. 1.3 de la Carta y le habría proporcionado un nuevo significado. Ahora, el tercer propósito de las Naciones Unidas, junto al mantenimiento de la paz y seguridad internacional y a la promoción y protección de los derechos humanos, sería fomentar la cooperación internacional en favor del desarrollo sostenible.

3.2.2. Un marco normativo para facilitar la implementación de los ODS: Los indicadores

La Agenda 2030 ofrece también un marco normativo para facilitar la implementación de los ODS. Este marco normativo se caracteriza por el énfasis en la cooperación entre los diferentes actores concernidos (públicos y privados) y por el uso de indicadores para medir y supervisar la implementación. Especial interés tiene esta segunda característica: el uso de indicadores como técnica unificadora de gobernanza global. La gobernanza por medio de indicadores es una técnica que se utiliza con frecuencia en la práctica institucional del sistema de las Naciones Unidas.⁵⁵ Desde el punto de vista normativo, los indicadores no crean derechos y obligaciones jurídicas internacionales. En consecuencia, no son obligatorios para los Estados y, por tanto, los Estados, organizaciones internacionales y otros actores pueden recurrir a otros indicadores posibles. Además, en la

práctica, en ocasiones los indicadores tienen problemas derivados de su heterogeneidad, lo que los hace poco comparables. Ahora bien, los indicadores no carecen de significado normativo ya que “aspiran a influir y a modificar la conducta humana”.⁵⁶ A pesar de sus limitaciones, los indicadores son un medio fundamental para implementar los ODS y “se deben considerar un complemento a la técnica convencional, pero con una vida distinta”.

A pesar de los esfuerzos que se han hecho en Naciones Unidas para desarrollar el marco normativo para facilitar la implementación de los ODS, la técnica de los indicadores como instrumento para la gobernanza global tiene algunos problemas importantes. W. Huck ha destacado dos. El primero atañe a su eficacia. Aún hoy existen dudas sobre la utilidad de los indicadores para alcanzar progresos o incluso para conocer con precisión el progreso real en el cumplimiento. El segundo problema atañe a su legitimidad. Los indicadores utilizados nunca son neutrales políticamente porque, a pesar del intento de invocar la ciencia como una fuente de autoridad, siempre son el resultado de elecciones normativas y, como tales, nunca son neutrales políticamente. Las características de los indicadores tienen como consecuencia que en muchas ocasiones no sean percibidos como suficientemente legítimos por los Estados u otros actores concernidos (stateholders).

3.2.3. Los ODS como agregadores de normas

La Agenda 2030 tiene también una función normativa de carácter sistémico muy importante porque los ODS operan en la práctica como agregadores de normas jurídicas que se encuentran ya en diversos regímenes internacionales. Esta función normativa de agregación opera como una herramienta antifragmentación y refuerza la unidad material del Derecho internacional.

R.E. Kim ha propuesto la metáfora de la orquestación para explicar la aquí denominada función agregadora de normas de los ODS. Según este autor, el concepto de orquestación (orchestration) hace referencia a “los esfuerzos por arreglar diferentes elementos de un sistema en armonía con cada uno de los demás para fortalecer su rendimiento colectivo”. En el ámbito de la gobernanza global, este mismo concepto es utilizado para explicar el modelo de gobernanza indirecta de algunas organizaciones internacionales que utilizan de forma coordinada pero descentralizada a otros actores internacionales como intermediarios para conseguir sus propios fines. Kim defiende que existen algunos orquestadores en el ámbito del desarrollo sostenible como son los órganos de gestión de tratados internacionales, grupos de interés o agencias de las Naciones Unidas. Para este autor, los ODS pueden ser una de las herramientas más útiles en términos de orquestación, es decir, de armonizar los diferentes intereses económicos, sociales y ambientales que entran en juego. Su rendimiento puede ser examinado en tres diferentes niveles de análisis: dentro de cada ODS, entre unos pocos ODS que tienen el mismo tipo de preocupaciones y a través de los objetivos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

En suma, los ODS y sus correspondientes metas operan en la práctica como una herramienta contra la fragmentación del Derecho internacional. Dado que algunos ODS ya están incorporados en varios tratados internacionales, dichos ODS sirven como instrumento para la coordinación y armonización de las normas contenidas en tales tratados y de otras normas pertinentes que puedan existir en el Derecho internacional. Un buen ejemplo de esta función agregadora que reduce la fragmentación y contribuye a reforzar la unidad del Derecho internacional es el ODS 14 sobre la conservación y utilización sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos que exige la orquestación de las normas jurídicas internacionales existentes en la materia para conseguir dicho objetivo. También es el caso el del ODS 15 sobre protección, restablecimiento y promoción del uso sostenible de los ecosistemas terrestres, la gestión sostenible de los bosques, la lucha contra la desertificación y la degradación de las tierras y la pérdida de biodiversidad que desempeña también una función de agregador de las distintas normas que ya existen sobre tales materias.

Esta función agregadora u orquestadora de los ODS tiene una gran importancia sistémica porque reduce los riesgos de fragmentación derivados de la especialización funcional del Derecho internacional y, en definitiva, contribuye a reforzar la unidad material del ordenamiento jurídico internacional.

4. CONCLUSIONES

La Agenda 2030 tiene una enorme importancia política y jurídica para la comunidad internacional en estas primeras décadas del siglo XXI.

Desde el punto de vista político, como ya se ha argumentado, la Agenda 2030 enuncia de forma sistematizada la política pública global de la comunidad internacional para el desarrollo sostenible para las personas, para el planeta y para la prosperidad. Su significado político es de primer orden porque, como ella misma se denomina, “es una carta para las personas y el planeta en el siglo XXI”, una llamada a la acción para cambiar el mundo. Además, en ella se identifican, enuncian y proponen algunos de los más importantes bienes públicos globales que la comunidad internacional debería suministrar a las personas, a los países y a las generaciones futuras. Desde el punto de vista jurídico, la Agenda 2030 está contenida en la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por tanto, está contenida en un instrumento de soft law que no es vinculante jurídicamente. Ahora bien, el hecho de que la Agenda 2030 sea external soft law no implica que carezca de significado normativo porque desempeña importantes funciones normativas. Por un lado, dicha Agenda proporciona el programa normativo de la comunidad internacional en materia de desarrollo sostenible. Por otro lado, ofrece un marco normativo para facilitar la implementación de los ODS en el que tienen una especial importancia los indicadores. Estos no generan derecho no obligaciones jurídicas internacionales, pero aspiran a influir y a modificar la conducta de los Estados y de otros actores concernidos (stateholders). Se trata de una técnica de gobernanza que, aunque no está exenta de limitaciones y de problemas, opera de manera complementaria a las técnicas tradicionales existentes en el Derecho internacional. Y, por último, la Agenda 2030, en particular los ODS, desempeñan una función normativa de cada sistémico muy importante. En la práctica operan como agregadores de normas jurídicas que ya existen en diversos regímenes internacionales. Esta función agregadora o de orquestación de las normas sirve como una herramienta antifragmentación y, en el fondo, ayudan a reforzar la unidad material del Derecho internacional.