

**Universidad Nacional de La Plata**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Doctorado en Relaciones Internacionales**



**Tesis para obtener el grado académico de**

**Doctor en Relaciones Internacionales**

**Título: Prometeo y la cruz del Sur.**

**Subtítulo:** El Examen Nacional Voluntario de implementación de la Agenda 2030 y sus posibles sinergias con el Examen Periódico Universal (procesos históricos y aplicación a casos escogidos durante el período 2016-2018).

Candidato:

**Javier Leonardo Surasky**

Director:

**Alejandro Simonoff**

La Plata, mayo de 2019.

## **Prometeo...**

“De Prometeo nos hablan cuatro leyendas.

Según la primera, lo amarraron al Cáucaso por haber dado a conocer a los hombres los secretos divinos, y los dioses enviaron numerosas águilas a devorar su hígado, en continua renovación.

De acuerdo con la segunda, Prometeo, deshecho por el dolor que le producían los picos desgarradores, se fue empotrando en la roca hasta llegar a fundirse con ella.

Conforme a la tercera, su traición paso al olvido con el correr de los siglos. Los dioses lo olvidaron, las águilas lo olvidaron, él mismo se olvidó.

Con arreglo a la cuarta, todos se aburrieron de esa historia absurda. Se aburrieron los dioses, se aburrieron las águilas y la herida se cerró de tedio.

Solo permaneció el inexplicable peñasco.

La leyenda pretende descifrar lo indescifrable.

Como surgida de una verdad, tiene que remontarse a lo indescifrable.”

*(Franz Kafka, 1931)*

## **...y la Cruz del Sur**

Cada cultura asignó un nombre a las constelaciones. El astrólogo portugués João de Lisboa divisó las cuatro estrellas que señalaban el sur por primera vez desde la costa este de Brasil en el año 1500 y escribió su "Manual de Navegación" aconsejando a los navegantes su uso, pero el primero en denominarlas "Cruz del Sur" fue Hernando de Magallanes en 1505. Ambos coincidían en su importancia para la orientación de las naves de exploración y comercio.

Para los Mapuches, en cambio, la Cruz del Sur representa el rastro del choike (ñandú), uno de sus animales sagrados. Ellos imaginaban a la Vía Láctea como un campo de cacería de ñandúes perseguidos por cazadores. Menos prácticos que sus pares europeos, tal vez tuviesen más razón que ellos.

## AGRADECIMIENTOS

*A mi viejo, que me enseñó a persistir*

## GLOSARIO

AAAA: Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento del Desarrollo.

ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas.

AMDSR: Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible Revitalizada.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

APP: Alianzas Público-Privadas.

BM: Banco Mundial.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

CDH: Comisión de Derechos Humanos.

CDS: Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

CEA: Comisión Económica para África.

CEE: Comisión Económica para Europa.

CENU: Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

CESPAO: Comisión Económica y Social para Asia Occidental.

CESPAP: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico.

CI: Cooperación Internacional.

CID: Cooperación Internacional al Desarrollo.

CIJ: Corte Internacional de Justicia.

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

CND: Contribuciones Nacionales Determinadas.

COP: Conferencia de Estados Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

DDHH: Derechos Humanos.

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos.

ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

ENV: Examen Nacional Voluntario.

EPU: Examen Periódico Universal.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GANE: Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la agenda post-2015.

GT post-2015: Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015.

GTA-ODS: Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sustentable.

HLPF: Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

IAEG-MDG: Grupo Interagencial y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

IAEG-SDG: Grupo Interagencial y de Expertos sobre los Indicadores de Desarrollo Sostenible.

IFI: Instituciones Financieras Internacionales.

MFT: Mecanismo de Facilitación de la Tecnología.

NOEI: Nuevo Orden Económico Internacional.

NOI: Nuevo Orden Informativo Internacional.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

ONUDI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

País INV: País que presenta en un año determinado su Informe Nacional Voluntario ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

PBI: Producto Bruto Interno.

PEID: Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

PIDCyP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

PMA: Países Menos Adelantados.

PMD: Países Mediterráneos en Desarrollo.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SG: Secretario General de las Naciones Unidas.

SICD: Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo.

UE: Unión Europea.

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNDESA: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

UNISDR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres.

## Contenido

Capítulo 1: Presentación y marco metodológico.....	1
Presentación.....	1
Las herramientas metodológicas: pensamiento decolonial e integración de perspectivas .....	1
El pensamiento decolonial .....	2
Un breve aporte propio: la idea de “grieta” .....	14
Aportes estructuralistas y neorrealistas .....	15
Herramientas intermedias 1: una visión de los Derechos Humanos como procesos de lucha social.....	19
Herramientas intermedias 2: gobernanza y metagobernanza.....	21
Las herramientas metodológicas: triangulación metodológica .....	26
Capítulo 2: El Derecho al Desarrollo y el deber de cooperación.....	32
Marco introductorio: primera visión de cambios en el orden social internacional y sus repercusiones en el derecho internacional público .....	32
De las bases jurídicas de la cooperación al derecho al desarrollo.....	45
Capítulo 3: Las estrategias de las Naciones Unidas para promover el Desarrollo a nivel global .....	55
Las primeras estrategias de promoción del desarrollo: los decenios de las Naciones Unidas en contexto .....	55
La década de 1990: las grandes conferencias internacionales de las Naciones Unidas y las bases para un cambio de estrategia .....	69
2000-2015: los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	73
Capítulo 4: Las grandes reuniones internacionales del año 2015: de Sendai a París .....	88
2015: un año de referencia para la cooperación internacional al Desarrollo	88
Marzo, Sendai. La Conferencia sobre Reducción de Desastres.....	90
Julio, Addis Abeba. La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.....	93
Noviembre, París. La COP 21 .....	99
Capítulo 5: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible .....	104
Hacia la adopción del nuevo consenso internacional sobre desarrollo .....	104
Agenda 2030: visión política .....	117
Agenda 2030: principios .....	123
Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	132

Agenda 2030: los medios de implementación.....	141
Capítulo 6: El examen y seguimiento de compromisos en la Agenda 2030 ....	149
Objetivos y principios del examen y seguimiento.....	149
El esquema multinivel de examen y seguimiento: referencias a los niveles nacional y regional .....	153
El esquema multinivel de examen y seguimiento: el nivel global y el Foro Político de Alto Nivel.....	155
Capítulo 7: El examen y seguimiento en la práctica: el período 2016-2018....	172
El nivel regional .....	172
El nivel global .....	175
El HLPF de 2016 .....	175
El HLPF de 2017 .....	185
El HLPF de 2018 .....	193
Capítulo 8: Los datos para el desarrollo .....	201
Primera aproximación a los datos para el desarrollo .....	202
Revolución de datos y Big Data.....	205
El Camino hacia la definición de los indicadores de seguimiento de los ODS .....	211
El problema de la insuficiencia de datos .....	220
Capítulo 9: El Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: ¿Lecciones por aprender? .....	228
Breves referencias previas: Derechos Humanos y Naciones Unidas .....	228
Evolución normativa y de procedimientos de protección de los Derechos Humanos .....	228
El establecimiento del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas .....	237
El Examen Periódico Universal .....	242
Los informes nacionales .....	256
Un elemento innovador en el EPU: los informes voluntarios de medio término .....	263
El financiamiento como condición de una participación efectiva de los Estados en el mecanismo del Examen Periódico Universal .....	265
El mecanismo del Examen Periódico Universal: una novedad ya utilizada antes .....	274
Capítulo 10: El esquema de examen y seguimiento de la Agenda 2030 y el Examen Periódico Universal: una visión comparativa .....	279



Diferencias y coincidencias: perspectivas de análisis, obligatoriedad, formatos, y contenidos.....	279
Capítulo 11: Botswana, Colombia, India y Suiza ante el Foro Político de Alto Nivel y en el Examen Periódico Universal .....	295
Botswana .....	297
Colombia .....	305
India .....	314
Suiza.....	324
Conclusiones.....	333
Bibliografía.....	357

## Lista de ilustraciones, tablas y recuadros

### LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Modelos de gobernanza y esferas del Desarrollo Sostenible .....	26
Ilustración 2: Inequidad mundial, medida como Índice de Gini global (1960-2000) .....	74
Ilustración 3: los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	79
Ilustración 4: ODM 1, metas e indicadores para la meta 1.A .....	80
Ilustración 5: reuniones internacionales destacadas de 2015.....	90
Ilustración 6: posibles sinergias cruzadas entre las metas mundiales establecidas en el Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	93
Ilustración 7: Flujos de ayuda al desarrollo por tipo de flujo, en USD a valores constantes de 2016 (1990-2010, años seleccionados).....	95
Ilustración 8: Cambios en la temperatura mundial (1880-2016).....	101
Ilustración 9: los seis elementos esenciales del informe de síntesis del Secretario General y las cinco áreas críticas de la Agenda 2030.....	119
Ilustración 10: la Agenda 2030 y las alianzas multiactores en el marco de Naciones Unidas.....	131
Ilustración 11: la confluencia de los procesos de negociaciones ambientales y sobre objetivos de desarrollo en Naciones Unidas.....	133
Ilustración 12: los ODS, formulación comunicacional .....	140
Ilustración 13: circulación de insumos y productos del nivel nacional hasta el HLPF a través de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y su expresión en documentos globales .....	175

Ilustración 14: el Foro Político de Alto Nivel de 2016. Datos básicos .....	184
Ilustración 15: el Foro Político de Alto Nivel de 2017. Datos básicos .....	192
Ilustración 16: el Foro Político de Alto Nivel de 2018. Datos básicos .....	199
Ilustración 17: sesenta segundos de circulación de datos en el mundo .....	203
Ilustración 18: cantidad de suscripciones a líneas de telefonía celular por cada 100 personas .....	208
Ilustración 19: porcentaje de la población mundial que es usuaria de internet .....	209
Ilustración 20: rol de la comunidad estadística en el proceso de selección de objetivos, metas e indicadores para el post-2015 .....	212
Ilustración 21: índice de capacidad estadística por regiones (excluyendo los países de ingresos altos), años seleccionados y variación porcentual 2004/2017 .....	221
Ilustración 22: índice de capacidad estadística por países de América Latina con datos disponibles durante el período 2005/2017, y variación porcentual 2005/2017 .....	222
Ilustración 23: comparación en el tiempo de la evolución del índice de capacidades estadísticas para países escogidos de América Latina.....	224
Ilustración 24: evolución de los documentos internacionales de DDHH (1945 en adelante).....	233
Ilustración 25: los Ciclos del EPU desde su creación hasta la actualidad.....	246
Ilustración 26: el Examen Periódico Universal.....	255
Ilustración 27: Financiamiento de viajes de representantes nacionales a períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el EPU y sesiones plenarias del Consejo DDHH por el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para la Participación en el EPU (en USD) .....	269
Ilustración 28: gastos realizados por el Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Asistencia Financiera y Técnica en la Aplicación del Examen Periódico Universal, 2009 a 2017 (por regiones, en USD).....	271
Ilustración 29: línea de tiempo: trascurso entre la presentación del Informe Nacional Voluntario de seguimiento e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS y el Informe Nacional EPU de Botswana .....	297
Ilustración 30: línea de tiempo: trascurso entre la presentación los informes nacionales voluntarios de seguimiento e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS y el Informe Nacional EPU de Colombia.....	305
Ilustración 31: línea de tiempo: trascurso entre la presentación los informes nacionales voluntarios de seguimiento e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS y el Informe Nacional EPU de la India .....	314

Ilustración 32: línea de tiempo: trascurso entre la presentación los informes nacionales voluntarios de seguimiento e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS y el Informe Nacional EPU de Suiza.....	324
Ilustración 33: el Desarrollo Humano conforme el PNUD.....	338
Ilustración 34: HLPF-EPU; sinergias de entrada.....	347
Ilustración 35: HLPF-EPU; institucionalidad y documentos del proceso.....	349
Ilustración 36: HLPF-EPU; proceso.....	349
Ilustración 37: HLPF-EPU; resultados.....	351
Ilustración 38: HLPF-EPU; sinergias de salida.....	352
Ilustración 39: línea de tiempo del HLPF reforzado por su encuentro con el esquema EPU.....	355

#### LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Los modelos clásico y contemporáneo del derecho internacional.....	42
Tabla 2: Comparación entre objetivos señalados por los países de la OCDE y algunos objetivos adoptados por la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.....	76
Tabla 3: Estimaciones sobre los recursos complementarios al esfuerzo nacional necesarios para lograr los ODM.....	84
Tabla 4: años con registros más altos de temperatura global promedio en la historia (1981-2017).....	103
Tabla 5: Grupos Principales y otros actores interesados.....	105
Tabla 7: comparación entre los objetivos propuestos por el GANE, el GTA-ODS y los adoptados en la Agenda 2030.....	134
Tabla 8: comparación entre las sesiones del HLPF bajo el ECOSOC y la AGNU.....	157
Tabla 9: secuencia de temas transversales amplios y exámenes temáticos de los que el HLPF reunido bajo los auspicios del ECOSOC se ocupa en cada una de las sesiones de su primer ciclo cuatrienal (teniendo en cuenta que había pasado su sesión de 2016 al momento.....)	161
Tabla 10: componentes de las directrices comunes para la presentación de informes voluntarios en relación con los exámenes nacionales de carácter voluntario emprendidos en el Foro Político de Alto Nivel.....	162
Tabla 11: ENV presentados durante los foros políticos de alto nivel de 2016, 2017 y 2018 y comprometidos para 2019, con identificación de subregión y pertenencia de los países autores a grupos de Estados especialmente vulnerables (PMA, PEID y PMD).....	176

Tabla 12: seguimiento de las directrices comunes por 45 de los 46 países que presentaron informes ENV ante el HLPF de 2017 (exceptuando Belarús).....	186
Tabla 13: posibles aportes del Big Data al desarrollo .....	210
Tabla 14: sistemas de protección de los derechos humanos creados en acuerdos internacionales.....	234
Tabla 15: recomendaciones emitidas por el EPU hasta el 31 de diciembre de 2018 conforme categoría según precisión de la acción recomendada .....	252
Tabla 16: recomendaciones emitidas por el EPU hasta el 31 de diciembre de 2018 en temas seleccionados .....	252
Tabla 17: comparación entre las directrices generales para la elaboración de informes nacionales de 2007 y de 2011 .....	257
Tabla 18: presentaciones de informes voluntarios de medio término de seguimiento de recomendaciones del Examen Periódico Universal (por región y subregión) .....	263
Tabla 19: Estado de ingresos y gastos del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para la Participación en el Examen Periódico Universal correspondiente al período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2017 (en USD) .....	269
Tabla 20: estado de ingresos y gastos del Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Asistencia Financiera y Técnica en la Aplicación del Examen Periódico Universal correspondiente al período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2017 (en USD) .....	271
Tabla 21: relaciones entre los ODS y sus metas y algunos de los principales tratados universales de derechos humanos .....	280
Tabla 22: comparación entre los principios que guían el mecanismo EPU y el esquema HLPF .....	288
Tabla 23: alineamiento del informe del Examen Nacional Voluntario de Botswana de 2017 con las directrices voluntarias para la elaboración de informes propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas.....	298
Tabla 24: lazos entre ODS y recomendaciones realizadas a Botswana en el marco del tercer ciclo del EPU (entre paréntesis la identificación del país que hace la recomendación) .....	302
Tabla 25: alineamiento del informe del Examen Nacional Voluntario de Colombia de 2018 con las directrices voluntarias para la elaboración de informes propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas.....	310
Tabla 26: lazos entre ODS y recomendaciones realizadas a Colombia en el marco del tercer ciclo del EPU (entre paréntesis la identificación del país que hace la recomendación) .....	312

Tabla 27: alineamiento del informe Nacional EPU de India de 2017 con las áreas temáticas recomendadas en la Guía técnica de la Oficina del ACNUDH del 8 de diciembre de 2016.....	319
Tabla 28: alineamiento del informe del Examen Nacional Voluntario de India de 2017 con las directrices voluntarias para la elaboración de informes propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas.....	321
Tabla 29: lazos entre ODS y recomendaciones realizadas a la India en el marco del tercer ciclo del EPU (entre paréntesis la identificación del país que hace la recomendación) .....	322
Tabla 30: alineamiento del informe del Examen Nacional Voluntario de Suiza de 2018 con las directrices voluntarias para la elaboración de informes propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas.....	329
Tabla 31: lazos entre ODS y recomendaciones realizadas a Suiza en el marco del tercer ciclo del EPU (entre paréntesis la identificación del país que hace la recomendación) .....	330

## RECUADROS

Recuadro 1: el ODS 1 y sus metas.....	138
Recuadro 2: lista de grupos temáticos para organizar el contenido de los Informes Nacionales EPU incluida en la guía técnica elaborada por la Oficina del ACNUDH (el 8 de diciembre de 2016) .....	262

## CAPÍTULO 1: PRESENTACIÓN Y MARCO METODOLÓGICO

### PRESENTACIÓN

Este trabajo se orienta, en primer lugar, a lograr un mejor conocimiento del esquema de seguimiento y examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en septiembre de 2015 por los Estados miembros de las Naciones Unidas como documento de consenso global en torno a las prioridades de desarrollo a nivel mundial. El Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible y los Informes Nacionales Voluntarios de los procesos de exámenes nacionales de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son sus elementos centrales.

Luego, avanzando un paso más allá, propone analizar las relaciones entre ese esquema y el proceso definido por esos mismos Estados para dar seguimiento a la situación de los Derechos Humanos (DDHH) de manera sostenida y universal. El Examen Periódico Universal que se realiza en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los Informes Nacionales que presentan los países examinados y las recomendaciones que reciben constituyen nuestros principales apoyos.

### LAS HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS: PENSAMIENTO DECOLONIAL E INTEGRACIÓN DE PERSPECTIVAS

El trabajo que presentamos se enmarca en el campo de las Relaciones Internacionales, lo que nos lleva a tomar como punto de partida metodológico la afirmación de que “ninguna generalización, principio o hipótesis aislado hasta ahora ha demostrado tener la suficiente fuerza como para servir como el fundamento para una teoría abarcadora y universalmente aceptada de las relaciones internacionales” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993, pág. 26).

En igual sentido Glenn Snyder y Paul Diesing (1977, págs. 21-22) afirman que las diferentes teorías de las relaciones internacionales constituyen “islas” en el gran océano del comportamiento internacional y que “algunos teóricos han establecido residencia permanente en una u otra isla (teórica), otros continúan

trasladándose entre ellas, pero pocos intentan construir puentes, tal vez porque las islas parecen demasiado alejadas”.

Dispuestos a construir esos puentes, recurriremos a diferentes aproximaciones teóricas complementando el uso de abordajes y herramientas analíticas cuanti y cualitativas (ver infra). El objetivo final que nos proponemos es el de adoptar los mejores caminos que hallemos a fin de lograr una mejor comprensión de nuestro objeto de estudio, asegurándonos de no perder la rigurosidad que la investigación académica exige en este tipo de trabajos.

### El pensamiento decolonial

En línea con lo que estamos afirmando, trabajar desde la perspectiva del pensamiento decolonial tiene como necesario inicio promover activamente un diálogo de saberes que supere las formas “oficiales” de conocimiento científico y eurocéntrico. En nuestro caso esto es imperativo en tanto nuestra investigación incluye elementos plenos de disputa, tales como los son el desarrollo y los DDHH.

El origen de la estructuración del pensamiento decolonial a partir de varios autores que avanzaban caminos confluyentes tiene lugar durante los años 1990 en el marco de la búsqueda de una deconstrucción del campo de las ciencias sociales impulsado por el pensamiento crítico.

El establecimiento del “Programa de Investigación de la Modernidad/Colonialidad Latinoamericana” marca un hito de ese proceso, en tanto da origen a un espacio multidisciplinario desde el cual se irá generando un pensamiento latinoamericano, pero de bases abiertas y en diálogo con otras formas de pensar fuera de la región, que irá alumbrando “una teoría desde/del Tercer Mundo, pero (...) también para el Primer Mundo en el sentido que la teoría crítica es subsumida e incorporada en una nueva locación neocultural y epistemológica” (Mignolo, 2013, pág. 388).

Aquí partimos de la premisa de que la construcción del actual orden mundial no es más que el resultado del ejercicio “duro” del poder a lo largo de la historia expresado en la modernidad-colonialidad, cuyo origen está ligado con el surgimiento del circuito comercial del Atlántico que sucedió a la llegada de los

Europeos a América, desplazando como prioridad comercial global al circuito comercial del Mediterráneo.

Fue el proyecto político y económico de colonización (ocupación y dominio) de América por las potencias europeas lo que construyó el primer lazo de integración mundial que incorporó a todo el planeta, definiendo en ese proceso conjuntos identitarios (ver infra) y dejando establecido el lazo hasta hoy indisoluble entre desarrollo del capitalismo y dominación (Maldonado Torres, 2007, págs. 132-133).

Como resultado, los orígenes de la modernidad pueden ser situados en la conquista de América y alineados a las condiciones económicas que hicieron viable la acumulación de capitales inicial a partir de la cual se iría constituyendo el capitalismo industrial.

El primer cambio en la modernidad llegaría con el desplazamiento de España como potencia por parte de países que avanzaban su camino de industrialización: Inglaterra, Alemania y Francia.

El paso siguiente se da con los procesos de la Reforma y la Ilustración, que confluyen en sentar las bases que cristalizarán en la Revolución Francesa de 1789.

El rol de las áreas periféricas y la dominación racializada impuesto como origen de la modernidad jugó un papel trascendente en todo ese camino.

La privilegiada posición ganada con América para el control del oro, la plata y otras mercancías producidas por medio del trabajo gratuito de indios, negros y mestizos, y su ventajosa ubicación en la vertiente del Atlántico por donde, necesariamente, tenía que hacerse el tráfico de esas mercancías para el mercado mundial, otorgó a [los conquistadores] blancos una ventaja decisiva para disputar el control del tráfico comercial mundial. La progresiva monetización del mercado mundial que los metales preciosos de América estimulaban y permitían, así como el control de tan ingentes recursos, hizo que a tales blancos les fuera posible el control de la vasta red preexistente de intercambio comercial que incluía, sobre todo, China, India, Ceylán, Egipto, Siria, los futuros Lejano y Medio Oriente. Eso también les



hizo posible concentrar el control del capital comercial, del trabajo y de los recursos de producción en el conjunto del mercado mundial (Quijano, 2000, pág. 206).

Esta afirmación de Quijano no debe llevarnos al error de suponer que el pensamiento decolonial realiza un reduccionismo economicista de los procesos históricos. Claramente así lo expresan Castro-Gómez y Grosfoguel (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007, pág. 16) cuando dicen:

Desde la perspectiva decolonial manejada por el grupo modernidad/colonialidad, la cultura está siempre entrelazada a (y no derivada de) los procesos de la economía-política. Al igual que los estudios culturales y poscoloniales, reconocemos la estrecha imbricación entre capitalismo y cultura. El lenguaje, como bien lo han mostrado Arturo Escobar y Walter Dignolo (1995), "sobredetermina", no sólo la economía sino la realidad social en su conjunto.

Desde esta perspectiva, el inicio del capitalismo se presenta como parte de la modernidad-colonialidad, y entonces como una proyecto que excede los límites de lo económico para representar parte inescindible de la estructura global de expresión del poder, que es a la vez política, social, económica y cultural: "cuando se habla del 'descubrimiento de América' se indica simultánea y necesariamente: sistema-mundo, capitalismo y modernidad" (Dussel, 2004, pág. 204). Y "nadie coloniza inocentemente" (Césaire, 1979, pág. 10).

Desde otra perspectiva pero en igual dirección, Bull (2005) señala que la colonización territorial es consustancial a la formación de un sistema internacional en tanto se convierte en la herramienta de expansión del modelo europeo más allá de Europa, mientras que Peñas (1997) sostiene que el establecimiento de un sistema de relaciones internacionales solo fue posible a partir de la extensión universal del capitalismo y del Estado-nación europeos por vía colonial. Sus afirmaciones nos recuerdan nuevamente que la conformación del actual sistema internacional solo fue viable a partir de la imposición de las prácticas del dominador en los más variados espacios de la vida.

La modernidad es, en consecuencia, la colonialidad: no hay una sin la otra, no se trata de dos realidades diferentes sino de una única realidad indisoluble, y tiene dos grandes lecturas posibles: la del nosotros europea y la de los-otros-no-

Europeos. La modernidad-colonialidad es además total, en tanto cubre todos los espacios geográficos y de actuación posibles.

Recordemos que en el mundo moderno uno de los abordajes de la cuestión de "el-otro-extranjero" vendrá de la mano de la constitución de las relaciones internacionales como disciplina científica, proceso que tuvo lugar en Europa y Estados Unidos en el período de entre guerras; y tengamos presente también que una y otro jugaron papeles hegemónicos en el orden mundial desde la constitución del sistema internacional de Estados, de lo que resulta que los "sistemas de relaciones sociales internacionales y sus mecanismos intelectuales para hacerlo inteligible, y a menudo legitimarlo" de bases europeo-occidentales servirán de punto de partida reconocido por el poder para analizar las relaciones internacionales (Neila Hernández, 2001, pág. 18).

Así la comprensión y explicación del mundo se realizarán a partir de una serie de herramientas y paradigmas que implicarán la ausencia de subjetividad del "otro no-europeo". En otros términos, "las áreas no europeas han sido organizadas y transformadas sistemáticamente de acuerdo con los esquemas europeos" (Escobar, 2012, pág. 76).

En el campo epistemológico en particular, esa relación se traducirá en la determinación por parte del poderoso de las maneras de conocer: la "colonialidad del saber" como una particular forma de sometimiento por la que se asume la existencia de una única forma de conocimiento verdadero -el conocimiento científico- que se construye sobre la base de parámetros definidos por la propia lógica colonial.

Para comprender el sentido real de esta afirmación es necesario recuperar estrategias de pensamiento que reconstruyan y traspasen las visiones tradicionales europeas sobre el orden mundial y, para ello, se debe hacer el ejercicio de enfrentar los paradigmas científicos que fueron parte del trayecto hacia el establecimiento del actual orden mundial.

Por ello se postula que "no habrá justicia global sin justicia cognitiva global", ya que "los procesos de opresión y de explotación, al excluir grupos y prácticas

sociales, excluyen también los conocimientos usados por esos grupos para llevar a cabo esas prácticas" (De Sousa Santos, 2009, pág. 12), lo que lo lleva a afirmar que "el privilegio epistemológico que la ciencia moderna se concede a sí misma es producto de un epistemicidio" (De Sousa Santos, 2009, pág. 81).

Este epistemicidio al que refiere el sociólogo portugués ya era percibido y denunciado por los líderes reunidos en la Conferencia de Bandung de 1955, en cuyo documento final incluyeron, como punto 2 del capítulo referido a la cooperación cultural, la condena al racismo -al orden racializado de la modernidad-colonialidad, decimos nosotros- "como un medio de supresión cultural".

La visión científica-occidental y europea del saber, con su consabido método científico, fue una herramienta de la que se valieron autores como Herbert Spencer, Robert Knox, Benjamin Kidd, Francis Bacon o Augusto Comte para contribuir y justificar el esfuerzo europeo de dominación sobre bases racializadas: un primer mundo era europeo y blanco; el segundo mundo bárbaro y amarillo; el tercero, salvaje y negro.

La marca de este proceso, global a partir del descubrimiento de América y su posterior conquista armada, estaba presente en el derecho internacional cuando faltaban apenas algo más de treinta años para el inicio de la Segunda Guerra Mundial: en 1883 James Lorimer clasificaba a la humanidad en civilizada, bárbara o salvaje, utilizando como variable ordenadora el apego de las sociedades a las formas de organización social y a las costumbres europeas. Ya tras la Segunda Guerra Mundial, al adoptar el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, los Estados Miembros originarios de la Organización de las Naciones Unidas incluyeron entre las fuentes del Derecho Internacional, replicando el texto de los Estatutos de la Corte de Justicia Internacional de la Liga de las Naciones, a los "los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;" (artículo 38.c, dentro del Capítulo II "Competencia de la Corte").

El resultado de esa visión de la humanidad es expuesto por la colonialidad del poder, que apunta al orden resultante como elemento constitutivo de la extensión

del capitalismo a escala global, en tanto la clasificación que hace de las personas, y de las sociedades.

La colonialidad del poder es uno de los elementos constitutivos del patrón global de poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder, y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas de la existencia cotidiana y a escala social (Quijano, La colonialidad del poder y la clasificación social, 2007, págs. 93-94).

El mejor ejemplo que hemos encontrado para ilustrar este punto nos lo otorga Henry Kissinger y la brutal franqueza de su visión: "Nada importante puede venir del Sur. La historia nunca ha sido producida en el Sur. El eje de la historia comienza en Moscú, va hacia Bonn, pasa por Washington y luego sigue hasta Tokio. Lo que pasa en el Sur carece de importancia"<sup>1</sup> (como se cita en Hersh, 1983:263. La traducción es propia del original en inglés).

La negación de la capacidad de producir historia que el experto diplomático hacía reposar en el Sur era ya denunciada por el dominicano Francisco Moscoso Puello, quien vivió entre 1885 y 1959, en sus *Cartas a Evelina*. Hablando de su linaje señala ese autor en su "Carta 12" el honor que le producía su padre, blanco y militar de grado, pero también su madre negra:

Ya conoce usted todo el honor que me corresponde por vía de mi padre; en cuanto al que haya podido recibir por parte de mi madre no lo estimo en menos, Casi todos los parientes de mi madre pertenecen a la raza negra y esta no tiene historia (...) los negros no tienen historia ni biógrafos, a menos que sean un Toussaint Louverture<sup>2</sup> (Moscoso Puello, s.f., pág. 73)

El mismo autor, con sorna, afirmaba además en su "Carta 2", en la que "presentaba" la República Dominicana a su destinataria, que

---

<sup>1</sup> En 1969 el canciller chileno Gabriel Valdés expuso los intereses de los países de América Latina ante Kissinger, quien se ofuscó ante algunas de sus afirmaciones, y ante la insistencia del chileno por entrar en debate pronunció la frase que transcribimos y que también recupera en sus textos Arturo Chavola (2005, pág. 82).

<sup>2</sup> Toussaint Louverture: político y militar negro, fue el "hombre fuerte" de la revolución haitiana.

Como usted no ignorará, los habitantes de la República Dominicana somos en su mayoría mulatos, mulatos tropicales, que es un tipo singular de la especie humana. Es un producto especial de estas latitudes, que se ha originado por la concurrencia de un sin número de factores que analizaremos en otra parte. Como los frutos del trópico, el aguacate, el zapote, el plátano y la piña, se produce en gran abundancia y para conocerlo bien hay que venir a verlo aquí

Pero debo advertirle, señora, que *los dominicanos somos constitucionalmente blancos, porque ha sido a título de tales que hemos establecido esta República*, que usted no debe confundir con la de Haití, donde los hombres comen gente, hablan francés patois y abundan los papaluases. ¡Es bueno que los extranjeros, en particular los yanquis tengan en cuenta estos pormenores! (Moscoso Puello, s.f., pág. 14)<sup>3</sup>.

Si bien la variable racial es la principal en la colonialidad-modernidad, es un error grave considerar que es la única:

Desde la inserción de América en el capitalismo mundial moderno/colonial, las gentes se clasifican y son clasificadas según tres líneas diferentes, pero articuladas en una estructura global común por la colonialidad del poder: trabajo, género y raza. La edad no llega a ser insertada de modo equivalente en las relaciones sociales de poder, pero sí en determinados ámbitos del poder. Y en torno de dos ejes centrales: el control de la producción de recursos de sobrevivencia social y el control de la reproducción biológica de la especie (Quijano, Colonialidad del poder y clasificación social, 2014)

Los primeros debates dentro de las Naciones Unidas nos muestran lo fuerte que era aún tras la Segunda Guerra mundial esta mirada, expresada en el Informe del Grupo de Expertos designados por el Secretario General de 1951, titulado "Measures for the Economic Development of Under Developed Countries"

Hay un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse,

---

<sup>3</sup> El resaltado es propio.

y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda.

La necesidad de superar lo "ancestral" y lo "viejo" muestran el sentido de titularidad del uso de la palabra propio de la modernidad-colonialidad, lo que como veremos más adelante es un hecho que entra en la consideración del pensamiento decolonial, y que por ahora presentamos en la palabras de Clastrés (Clastres, 2008, pág. 131):

Poder y palabra sólo subsisten uno en el otro, cada uno de ellos es sustancia del otro y la permanencia de su relación, aun cuando parece trascender la Historia, nutre sin embargo el movimiento de ella: hay acontecimiento histórico cuando, abolido lo que los separa y por lo tanto los destina a la inexistencia, el poder y la palabra se establecen en el acto mismo del encuentro (Clastres, 2008:131).

Estas afirmaciones expresan lo que Mignolo denominará "colonialidad global", una forma históricamente nueva de colonialismo donde no hay territorialidad ni potencia colonizadora identificable: "La posmodernidad del imperio no es sino postcolonialidad en el sentido literal del término: nuevas formas de colonialidad, esto es, de colonialidad global" (Mignolo, 2001, pág. 32).

La colonialidad de poder, como estamos viendo, se nutre y autojustifica por su expresión gnoseológica, expresada fundamentalmente en la asunción de que existe una única verdad y, en consecuencia, una sola forma de conocimiento verdadero, privilegio epistemológico que la direccionalidad del poder otorga al conocimiento científico, nutriendo la propia lógica de la colonialidad del poder: yo conquisto, yo ordeno, yo suprimo y yo explico científicamente el orden creado.

Volvemos aquí, aunque desde un ángulo diferente, a nuestras afirmaciones anteriores en torno al epistemicidio producto de la modernidad/colonialidad: vemos ahora que la verdad se torna un producto de la ciencia, y las formas del saber científico un resultado del orden mundial de la modernidad/colonialidad impuesto desde Europa, que limita lo pensable por el recurso a la limitación de las formas en que puede ser dicho y pensado. En otros términos: "Los procesos de opresión y de explotación, al excluir grupos y prácticas sociales, excluyen

también los conocimientos usados por esos grupos para llevar a cabo esas prácticas” (De Sousa Santos, 2009, pág. 12).

La conjunción entre las colonialidades del poder y del saber tiene su expresión en la colonialidad del ser, en tanto el ordenamiento global de personas y culturas a partir de una “escala”, construida desde y para el poder y justificada desde y para la ciencia, dio origen a una expresión tan sutil como agobiante del propio modo de ser de las personas en relación de colonialidad intersubjetiva.

La colonialidad del ser es presentada por Escobar (2012, pág. 78) como

la dimensión ontológica de la colonialidad, en ambos lados del encuentro [la colonialidad del ser] apunta hacia el ‘exceso ontológico’ que ocurre cuando seres particulares se imponen sobre otros y, además, encara críticamente la efectividad de los discursos con los cuales el otro responde a la supresión como un resultado del encuentro.

Esa “supresión” tiene raíces en la persona de Hernán Cortés como expresión de un ideal de subjetividad moderno/colonial al que denomina *ego conquiro*, previo al *ego cogito* cartesiano, por lo que afirma que la certidumbre del sujeto como conquistador antecede a la del sujeto pensante de Descartes: conquisto ergo soy (superior) (Dussel, 1994, pág. 133 y ss.). Así, “ser” y “ser superior” es para el poderoso una y la misma cosa. Como reverso necesario del *ego conquiro* se constituye su contraparte, que es a la vez su imagen en el espejo: el *ego subegera*: estoy conquistado ergo (no) soy.

La colonialidad del ser refiere así a “la experiencia vivida de la colonización y de su impacto en el lenguaje” (Maldonado Torres, 2007, pág. 130) en tanto demostración de las vivencias atravesadas por los sujetos conquistados. Mignolo (2004) sostiene que se trata de la expresión de la colonialidad a partir del lenguaje ya que ciencia y lenguaje no pueden separarse ya que los idiomas son localizaciones donde se inscribe el conocimiento.

En un sentido donde el acento está puesto en la visualización del poder en el lenguaje y su uso, Pierre Clastres (2008, pág. 131) caminaba por senderos complementarios a los del semiólogo argentino cuando sostenía que

El ejercicio del poder asegura la dominación de la palabra: solo los amos pueden hablar. En cuanto a los súbditos, están destinados al silencio del respeto, de la veneración o del terror. Palabra y poder mantienen relaciones tales que el deseo de uno se realiza por la conquista del otro [...] Toda toma del poder es asimismo una adquisición de la palabra (p. 131).

La expresión en América de esta idea de dominación de la palabra es expresada en el contexto americano por Zea (1953, pág. 99):

El hombre que se encuentra en esta América, el indígena, no habla, carece de una voz que pueda ser comprendida. Su voz, cuando la tiene, pasa a través de la parcial interpretación que hace de ella el europeo, a través de categorías de comprensión que no son ya las propias. Las historias y relaciones que sobre la vida y costumbres de este hombre se escriben, van cubriendo su auténtica realidad en vez de explicarla.

A través de estas vías el orden colonial político construido por Europa, que alcanza proyección territorial global con la conquista de América, sirve como sostén de un orden de colonialidad mundial que atraviesa los territorios, pero también a las personas, las sociedades, las culturas y las formas que asume la verdad.

Queda expuesto entonces que la colonialidad no es, como sí el colonialismo, una relación formal de sometimiento de unos (pueblos) a otros (pueblos), por lo que "el fin del colonialismo formal, o político en sentido estricto, no significó el fin del colonialismo social, cultural y, por lo tanto, político en sentido amplio" (De Sousa Santos, 2009, pág. 12).

Poniendo fin a este apartado, creemos conveniente destacar dos elementos particulares dentro del conjunto del instrumental teórico que surge del pensamiento decolonial: la noción de "exterioridad" de Dussel y el "pensamiento fronterizo" de Mignolo.

La idea de "exterioridad" fue presentada por Dussel en su trabajo seminal *Filosofía de la liberación* (1977) donde, partiendo de la exclusión de culturas-otras (no europeas) que produjo la modernidad-colonialidad que se vio reforzado por una globalización que siguió sus pautas, afirma que las culturas



permanecieron vivas aunque "soterradas" en su exilio particular, portando herramientas necesarias para la sobrevivencia de la humanidad, particularmente en materia de opciones otras y diversas a la relación entre el ser humano y la naturaleza que la cultura europeo-occidental capitalista y moderno-colonial propone.

En su búsqueda de esas culturas-otras y sus saberes, recupera la noción de "exterioridad" del marxismo.

Así, desde un enfoque que el mismo autor vincula a la filosofía de Levinás, el otro-no-europeo es tomado como fuente de origen de un discurso ético localizado en su propia exterioridad, reinterpreta así el lugar y posición de su otredad.

Este cambio está en la base de la posibilidad de elaborar un nuevo proyecto que pueda trascender la modernidad-colonialidad en un movimiento hacia la transcolonialidad, que deberá ser culturalmente multipolar, trabajar desde la diferencia hacia multi(pluri)versos, por oposición a universo cultural occidental europeo y luego también estadounidense.

Lo que el autor propone es, en definitiva "el retorno a la conciencia de las grandes mayorías de la humanidad de su inconsciente histórico excluido" (Dussel, 2004, pág. 223). Una afirmación por "negación de la negación", una dialéctica que parece negativa pero que, en realidad, resulta afirmativa al tomar como su origen no a otro y su razón sino a otro de la razón opresora y totalitaria:

cuando la "crítica" parte desde la "Exterioridad" del "pobre" explotado y excluido (excluido de la distribución de la vida), desde la "mujer" objeto sexual, etc. (es decir, desde la "positividad" de la realidad del Otro que para el sistema es el "No-ser", el que se niega), dicha crítica, y la praxis que la antecede y consecuentemente sigue, no es sólo negación de la negación (dialéctica negativa), sino que es la afirmación de la Exterioridad del Otro, "fuente" (Quelle) -y no "fundamento" (Grund)- "desde-donde" se parte (del "trabajo vivo" ante el capital, en Marx; desde la subjetividad activa de la corporalidad femenina como constitutiva del eros y como "objeto"; como subjetividad del Edipo, de la juventud, de la cultura popular como creadores de "nueva" ideología, etc.) (Dussel, 1993, págs. 17-18).

El “pensamiento fronterizo” está fuertemente ligado a la exterioridad dusseliana: Walter Mignolo (2013, págs. 50-51) cuenta que el concepto “surgió para identificar el potencial de un pensamiento que surge desde la subalternidad colonial”, y completa la idea:

El pensamiento fronterizo, desde la perspectiva de la subalternidad colonial, es un pensamiento que no puede ignorar el pensamiento de la modernidad, pero que no puede tampoco subyugarse a él (...) El pensamiento fronterizo es el pensamiento que afirma el espacio donde el pensamiento fue negado por el pensamiento de la modernidad.

La primera en formular este concepto fue la autora chicana Gloria Anzaldúa en su libro *Borderlands/La frontera: The New Mestiza* (2016), publicado por primera vez en 1987, donde las fronteras son abordadas como ámbitos de debate sobre resistencias identitarias de quienes las habitan, desde los que emerge un “pensamiento fronterizo” que incluye tanto a la subalternidad como a la hegemonía.

Privado del ejercicio de sus epistemologías, los pensamientos-otros reclaman a través del pensamiento fronterizo su propio derecho a ser diferentes, y en tal sentido se alejan de cualquier posibilidad de un pensar universal y abstracto. Se sitúan en el borde y construyen sus formas desde allí. No niegan al otro, más bien le reclaman, y con ello lo reconocen.

[La mestiza] debe moverse continuamente, alejándose de las formaciones habituales; del pensamiento convergente, del razonamiento analítico que tiende a usar la racionalidad para avanzar hacia un objetivo único (un modo occidental) y acercándose al pensamiento divergente, caracterizado por movimientos de alejamiento de los patrones y objetivos establecidos y hacia una perspectiva más total, una perspectiva incluyente más que excluyente.

La “Nueva Mestiza” aborda esto desarrollando la tolerancia hacia las contradicciones, la tolerancia hacia la ambigüedad. Aprende a ser india en la cultura mexicana, a ser *Mexican* desde un punto de vista anglo. Aprende a hacer juegos de malabares con las culturas. Posee una personalidad plural, opera en un modo pluralista -nada se desecha, lo bueno, lo malo y lo feo, nada se rechaza,

nada se abandona. No solo sostiene las contradicciones, convierte la ambigüedad en otra cosa (Anzaldúa, 2016, pág. 146).

La frontera, el borde, no solo divide sino que pone en diálogo diferentes identidades, y el pensamiento fronterizo rechaza igualmente cualquier hegemonía en favor de conectar contrahegemonías heterogéneas como un camino posible hacia un "cosmopolitismo crítico y a una utopística que nos ayuda a construir un mundo donde quepan muchos mundos" (Mignolo, 2013, pág. 58).

Finalmente, este pensamiento no es propio de los otros-no europeos ni nace necesariamente desde la exterioridad, ni es un híbrido entre los pensamientos posibles a un lado y al otro de la "frontera", sino "un pensamiento desde la subalternidad colonial (como en Anzaldúa, Fanon, o el zapatismo) o desde la incorporación de la subalternidad colonial desde la perspectiva hegemónica (como en Las Casas o en Marx)" (Mignolo, 2013, pág. 58).

Un breve aporte propio: la idea de "grieta"

Existe un elemento que es sustancial a la investigación que realizamos, cuyo origen ubicamos en el pensamiento decolonial, particularmente en las posibilidades de la exterioridad y del pensamiento fronterizo al que hacíamos referencia. Ese elemento será denominado en adelante como "grieta".

La modernidad-colonialidad capitalista y centralizada en occidente a puesto todos sus recursos de poder en juego para establecer el orden mundial moderno-colonial y capitalista al que venimos haciendo referencia. Sin embargo, ese juego de poderes, asociados a diferentes opresiones del otro en su ser y su conocer (sobre su cuerpo, "alma" y pensamiento; individual y grupal) necesariamente ha debido y debe evitar la plena exposición y encontrar límites que viabilicen su continuidad. No debe ser visto, pero a la vez debe ser percibido en la medida de lo necesario para ser efectivo; no debe dejar a los oprimidos sin nada que perder, pues eso podría incluso impulsarlos hacia la respuesta (violenta o no) a lo establecido.

El poder no puede, para sostenerse, andar desnudo. Sus formas más visibles deben, entonces, reservarse para casos extremos de necesidad.

Estos espacios en los que el poder se refugia de la vista constituyen nuestras "grietas", pequeñas horadaciones, marcas en la estructura del poder con las que necesita convivir. Como las grietas en una roca, no necesariamente afectan su estructura ni su dureza, pero abren campos a aquellos que quieren señalar sus defectos y su calidad "terrenal", y exponen sus lados débiles.

Las grietas que el poder se permite nunca son, en principio, lo suficientemente importantes como para causarle peligro estructural (y siempre queda el recurso al poder duro para cerrarlas si fuese necesario), pero permiten a quienes tengan la capacidad de localizarlas trabajar sobre ellas, intentar hacerlas más anchas y profundas, exponerlas frente a los incrédulos de su existencia.

Las grietas se convierten así en una forma de resistencia contra el poder y el orden que este establece desde las propias posibilidades que abre ese poder. Negando la idea del pesimismo de su perpetuidad, llaman a la acción por el cambio a aquellos que sepan aprovechar las oportunidades que brindan, la más básica de ellas es siempre la posibilidad de denunciar la propia conducta del poder, su hipocresía y múltiples raseros.

Espacios para el optimismo de la voluntad frente al pesimismo de la razón gramsciano, queremos destacar su valor en el campo del Desarrollo y de los DDHH, temas que serán tratados más adelante en nuestro trabajo, aunque podemos adelantar aquí que tanto la Agenda 2030 como los principales tratados internacionales en materia de derechos fundamentales de las personas, y sus sistemas de seguimiento a nivel global, son expresiones de grietas donde el trabajo por el cambio puede hallar oportunidades de acción desde dentro, pero en la exterioridad, del sistema.

#### Aportes estructuralistas y neorrealistas

Nuestra "ciudad capital" metodológica estará situada en el pensamiento decolonial, a partir del cual estableceremos relaciones (construiremos puentes, en el sentido de Synder y Diesing) con otras "islas" o enfoques, nutriéndonos tanto del estructuralismo como del neorrealismo. Las tres visiones del mundo y

las relaciones internacionales tienen un punto en común que posibilita las conexiones: la ineludible necesidad de aproximación sistémica.

El estructuralismo, nacido a finales de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960 con el proceso de descolonización como telón de fondo, comparte con el pensamiento decolonial la visión de que "las categorías que rigen nuestra historia se configuraron históricamente" (Wallerstein, *Análisis de los sistemas mundiales*, 1990, pág. 414). En tanto esta vertiente dedica especial atención al estudio del sistema capitalista mundial (funcionamiento, mecanismos de acción y de perpetuación) y hace de los conceptos de subdesarrollo y dependencia herramientas centrales de su análisis, sus aportes resultarán relevantes al progresar en un análisis situado de las discusiones en torno al Desarrollo Sostenible y sus esquemas de rendición de cuentas.

Asimismo, será de interés al analizar elementos como los principios de universalidad y de "no dejar a nadie atrás" que resultan de la Agenda 2030 recuperar la idea de la "dependencia" como "una situación en la que la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía, con respecto a la cual se halla en una posición de subordinación" (Dos Santos, 1970, pág. 231).

Además, las unidades de análisis estructuralistas son tanto el sistema capitalista mundial como las partes que lo integran, fijando la atención en el Estado, pero sin descartar a otros actores internacionales tales como las clases sociales, las empresas multinacionales y los organismos internacionales. Este elemento en particular nos aportará herramientas al momento de considerar los enfoques de trabajo multiactores que resultan de la actual agenda global del desarrollo y de los procesos del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos.

Cabe agregar aún que suelen diferenciarse dos corrientes principales dentro del marco estructuralista: la teoría de la dependencia y la teoría del sistema capitalista mundial. Siguiendo a Chris Brown (1985), nos parece más correcto hablar de tres corrientes: la teoría de la Dependencia, representada en autores tales como Fernando Enrique Cardoso, Enzo Faletto, Raúl Prebisch y Theotônio

Dos Santos), la teoría del análisis centro-periferia (Arghiri Emmanuel y Samir Amin) y la teoría del análisis del sistema mundial (Immanuel Wallerstein).

Wallerstein tuvo la capacidad de incorporar en su pensamiento otras líneas de trabajo que desde la filosofía americana (Dussel, 1977) y la teología de la liberación (Gutiérrez, 1971) (Boff, 1978) alimentaron su visión. Partiendo de la premisa de que, para explicar las desigualdades que marcan la estructura mundial, deben ser tenidas en cuenta en igual medida las regiones desarrolladas y las subdesarrolladas en tanto que conformando un todo integral, su visión se encuentra profundamente vinculada al pensamiento decolonial, que cita a Wallerstein como uno de sus referentes, lo que se comprende mejor si se piensa que ese autor busca "eliminar la idea de progreso como trayectoria y plantearla como variable analítica" (Wallerstein, *Análisis de los sistemas mundiales*, 1990, pág. 415).

En su análisis mantiene que no se debería hacer referencia a Estados centrales y periféricos sino a regiones centrales y periféricas: "Yo no hablo de Estados periféricos porque una característica que poseen las áreas periféricas es que el Estado originario de allí es débil, en un rango que va desde inexistente (es decir, una situación colonial) hasta con un bajo grado de autonomía (es decir, una situación neocolonial)" (Wallerstein, 1976, pág. 231).

Esta perspectiva reconoce la existencia de áreas semiperiféricas que son resultado de antiguas áreas centrales que han perdido su posición o bien se originan en la promoción de áreas periferias apoyadas por las centrales en su propia conveniencia política. Las áreas semiperiféricas funcionan como colchón neumático entre las otras dos.

El sistema mundo expresa y es expresión de una "economía-mundo" conformada como un sistema mundial sin autoridad central, en el cual la estructura se define por las relaciones de producción que determinan la distribución internacional del trabajo. Concibe a la economía internacional como un juego de suma cero.

Los cambios que identifica la teoría del sistema-mundo son de dos tipos: los intrasistémicos o cíclicos, expresión de etapas de contracción y expansión del

capitalismo, no son verdaderos cambios sino meros acomodamientos; por el contrario, los cambios de estructura solo se alcanzan como resultado de crisis que resultan del agotamiento del patrón de acumulación capitalista.

El neorrealismo será otra de las "islas teóricas" a las que visitará este trabajo, y es que, si bien el estructuralismo y el neorrealismo comparten la visión de un mundo conflictivo y anárquico, sistemáticamente estructurado, los neorrealistas ven en ello la justificación para que cada Estado haga de su propia supervivencia el factor clave tras sus decisiones. Postergado en el estructuralismo, el Estado ocupa aquí el lugar primordial en las relaciones internacionales.

Ahora los Estados son vistos como actores racionales, en interrelación con otros y jugando un juego de suma cero que obstruye las posibilidades de cooperación y los previene de involucrarse regímenes de cooperación internacional cuando entienden que eso implicará que otros Estados sean más beneficiados que ellos mismos (Grieco & Ikenberry, 2003, págs. 103-106).

El sistema internacional es, en esta visión, tan integrado como lo era en la estructuralista, pero Waltz (1988) lo desagrega en dos perspectivas complementarias: identifica, por una parte, un sistema político constituido por los Estados y del que también participan otros actores y, por la otra, un sistema económico cuya actor principal son las empresas. Señala que el sistema político es el más influyente de los dos al momento de determinar la estructura sistémica internacional.

El mismo autor nos dice que "En un nivel, un sistema consiste en una estructura y la estructura es el componente de nivel sistémico que posibilita pensar en las unidades como un conjunto diferente de una mera reunión. En otro nivel, el sistema consiste en unidades interactuantes" (Waltz, 1988, pág. 63). Los cambios en el nivel internacional pueden darse en las unidades y/o en las estructuras, pero los cambios a nivel de unidades no implican necesariamente cambios a nivel estructural.

La consideración de la estructura en interacción recíproca con las unidades pone a las unidades como actores en procesos a la vez de socialización, donde la

estructura moldea y limita sus conductas-, y de competencia, donde las unidades adaptan sus estilos a las prácticas más aceptables y exitosas.

Esta perspectiva enriquece el análisis que llevaremos adelante en tanto explica satisfactoriamente los cumplimientos selectivos de los compromisos asumidos por los Estados en el campo del desarrollo y de los DDHH desde una doble aproximación: por selección de áreas (¿qué compromisos mantener dentro del total asumido?) y por selección territorial (¿con qué Estados mantener esos compromisos dentro del universo existente?).

Herramientas intermedias 1: una visión de los Derechos Humanos como procesos de lucha social

En este trabajo utilizaremos el Examen Periódico Universal de los Derechos Humanos que lleva adelante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como una referencia a contraponer al actual esquema de seguimiento de compromisos en materia de Desarrollo Sostenible que resulta de la Agenda 2030. En tal sentido, es metodológicamente relevante dejar claro cuál es la visión de ontológica de los DDHH que utilizaremos, dado que distintas perspectivas en este campo pueden llevarnos por caminos diferentes.

Entenderemos a los DDHH como el resultado de luchas sociales, el producto de conquistas de la sociedad. Su contenido representa el conjunto de procesos sociales, económicos, normativos, políticos y culturales que abren y consolidan espacios de lucha por una particular concepción de la dignidad humana (Herrera Flores, 2001) (Herrera Flores, 2005).

Esa “particular concepción” de la dignidad se explica a partir de la aproximación a los DDHH desde un lugar diferente al tradicional, reconociendo que los mismos se desarrollan dentro de situaciones sociales particulares y alejándolos de cualquier idea de una naturaleza humana abstracta y ahistórica.

Dado que las luchas sociales a las que hacemos referencia tienen lugar en tiempos y espacios concretos, nos vemos obligados a tener en consideración los contextos en que estas se producen y en qué medida favorecen u obstaculizan visiones en pugna sobre el contenido de la “dignidad humana”. La lucha por los



DDHH adopta así un claro marco político, alejándose de elucubraciones teórico-jurídicas y tomando contacto con la realidad cotidiana en la que se desarrolla la vida de las personas en tanto seres sociales en un mundo organizado (hoy) en Estados nacionales, que también interactúan dentro de un particular orden internacional.

Puestos en contexto los DDHH pueden ser vistos como herramientas para enfrentar los modelos sociales imperantes en cada momento: los "Derechos del ciudadano", como antecedentes de los DDHH, fueron útiles para que la burguesía en ascenso enfrentara al régimen monárquico; los DDHH en el contexto de guerra fría y descolonización fueron esenciales para permitir el ascenso de nuevas potencias y de sus propios proyectos económicos y políticos: los derechos civiles y políticos defendidos por el mundo occidental liberal capitalista "versus" y los derechos económicos sociales y culturales por el mundo soviético socialista.

Hoy los DDHH aparecen como herramienta apta para la denuncia de las condiciones que impone a las personas el actual sistema de globalización moderno-colonial y capitalista, más útil para tratar a la persona en su rol de "productor-consumidor" (gobernanza bajo modelos de mercado) que, en su espacio de individualidad única e irrepetible, constituyéndose en una grieta en el sentido antes presentado.

En esta misma línea se expresa Hannah Arendt al entender a los DDHH no como un dato sino como un constructo, denunciando que

Ninguna paradoja de la política contemporánea se halla penetrada de una ironía tan punzante como la discrepancia entre los esfuerzos de idealistas bien intencionados que insistieron tenazmente en considerar "inalienables" aquellos derechos humanos que eran disfrutados solamente por los ciudadanos de los países más prósperos y civilizados y la situación de quienes carecían de tales derechos (Arendt, 2006, pág. 279).

Complementamos estas afirmaciones con lo señalado por Bobbio (1991, pág. 14): "los derechos humanos, por muy fundamentales que sean, son derechos históricos que nacen gradualmente, no todos de una vez y para siempre, en

determinadas circunstancias caracterizadas por luchas por la defensa de nuevas libertades contra viejos poderes”.

De esta manera, las tensiones y desigualdades realmente existentes, así como la forma en la que las sociedades organizan la distribución del poder tanto a nivel nacional como global, son parte integral del contenido real de estos derechos, más allá de las declamaciones que puedan hacerse en documentos internacionales, que son de enorme valor pero que no necesariamente reflejan la realidad de los DDHH en el mundo vivo y cambiante del que somos parte.

La perspectiva que seguimos tiene, entendemos, el mérito de convocar a la acción en el espacio de los DDHH, ya que, si bien estos sirvieron para legitimar intereses expansionistas y de dominación, también se constituyeron como una potente herramienta de movilización en contra de los mismos.

Herramientas intermedias 2: gobernanza y metagobernanza

Finalmente, nuestro recorrido nos llevará por una “isla” de menor tamaño, pero no de menor importancia para nuestro trayecto.

La teoría de la metagobernanza (gobernanza de la gobernanza), desarrollada a partir de los trabajos de Meuleman (2008) (2019), Bevir (2011), Bernstein (2017), Ziekow y Bethel (2017) -y las aportaciones sobre intervinculación e interdependencia de objetivos que resultan del trabajo de Le Blanc (2015) y sobre alianzas de Beisheim y Simon (2016)- será nuestra segunda referencia teórica de alcance medio.

Partimos de la idea de gobernanza como un concepto polisémico que necesita ser definido para los diferentes ámbitos y alcances con que se pretende utilizarlo.

El Banco Mundial, principal impulsor de la idea de gobernanza, la definía desde una perspectiva orientada por sus funciones como el método de ejercicio del poder en la gestión de los recursos políticos, económicos y sociales de un país para el desarrollo (Banco Mundial, 1993).

Esta institución afirmó que las crisis que afectaron las economías de las áreas subdesarrolladas a finales de la década de 1980 e inicios de la siguiente estaban

vinculadas a problemas de gobernanza interna y lanzó una serie de “pilares básicos” a considerar en cualquier estructura de gobernanza que no quisiera ir hacia el fracaso social: transparencia, rendición de cuentas y reforma judicial se integraron desde entonces en sus “paquetes” de medidas y nació el “par incremental” del concepto de gobernanza: la buena gobernanza o buen gobierno (*Good Governance*).

De la mano de este proceso llegaba a su cénit la teoría de la gobernanza del *New Public Management* (NPM). Formulada durante las décadas de 1980 y 1990, este enfoque priorizaba una visión de gobierno asociada al mercado, estableciendo como sus principios la reducción del Estado (“menos es más”), la certeza de la existencia de que los datos estaban más allá de la disputa política y tenían siempre una única lectura verdadera (“decisiones basadas en evidencia”) y que la gestión horizontal no tenía nada que ofrecer, debiendo ser abandonada por otra transversal (“romper los silos”).

Más allá de los fracasos y falacias detrás del NPM, su promoción global por las instituciones financieras internacionales derivó en que autores como Paul Hirst (2000) afirmaran que la gobernanza era un proceso que perseguía llevar la estructura social y de gestión de políticas de los países desarrollados a escala planetaria. Las tensiones dentro del concepto de gobernanza comenzaban a visibilizarse fuertemente: nadie discutía el concepto, pero sí sus contenidos.

Unos años más tarde, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997) presentaba a la gobernanza como

el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias.

Sobrepasaba con esta definición la atadura entre gobernanza y desarrollo establecida en la comprensión del Banco Mundial.

Iniciando el actual siglo, Pierre (2000), afirmaba que la gobernabilidad refiere a mantener la coordinación y la coherencia entre una amplia variedad de actores con diferentes propósitos y objetivos, dando preponderancia a la participación de múltiples involucrados en la gestión de los asuntos públicos. Recordemos que como consecuencia de la aplicación del NPM el Estado se había “retraído”, y en las áreas en desarrollo algunas de sus funciones sociales habían sido tomadas por actores no gubernamentales, especialmente organizaciones de la sociedad civil.

Volvemos a mencionar a Hirst (2000), quien coherente con su crítica al NPM afirma que la gobernanza se explica, en términos generales, como un medio para el control y la dirección de una actividad o conjunto de actividades, de tal forma que se ofrezca un rango aceptable de resultados dentro de algún estándar previamente establecido.

El Instituto sobre Gobernanza, una institución y sin fines de lucro con sede en Ottawa, destaca hoy que “la gobernanza determina quién tiene poder, quién toma las decisiones, cómo los demás actores hacen que sus voces sean escuchadas y como tiene lugar la rendición de cuentas”<sup>4</sup>

En una definición más estrecha, Francis Fukuyama sostenía en 1993 que la gobernanza era “la capacidad del gobierno para hacer y hacer cumplir las reglas, y para prestar servicios, independientemente de si ese gobierno es democrático o no” (Fukuyama, 2013, pág. 3), poniendo en tensión, si no eliminando directamente, el componente de la rendición de cuentas.

Este breve repaso muestra la pluralidad de acepciones, y en consecuencia las tensiones que subyacen la definición del concepto, identificado como método, ejercicio de autoridad, ejercicio de coordinación, medio de control de actividades, distribuidor del poder y capacidad de gobierno; centrado en el Estado o incluyendo múltiples actores, ligado o no a la democracia.

Nosotros partimos de entender el concepto de gobernanza como práctica de gestión de los asuntos públicos, y en tal sentido adoptamos la definición de

---

<sup>4</sup> Tomado del sitio web de Instituto: <https://iog.ca/what-is-governance/>

Meuleman (2008, pág. 12): "la gobernanza es la totalidad de las interacciones en las que los gobiernos, otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil participan (de una manera u otra), con el fin de resolver desafíos públicos o crear oportunidades públicas".

Esta definición actualiza, sin alejarse demasiado, la posición de Renata Mayntz (2006, pág. 104), sosteniendo que el concepto de gobernanza "abarca todas las formas que asume la regulación colectiva de los asuntos sociales: desde la autorregulación civil institucionalizada, pasando por diversas formas de acción conjunta de actores estatales y privados, hasta el accionar de actores exclusivamente estatales".

La misma autora nos señala que los conceptos que, por medio de su definición, buscan limitar la extensión del espacio de la gobernanza optan por aproximaciones selectivas que vincula con "la omisión de aspectos importantes de la sociología de la dominación en los análisis políticos (...) En un caso como en el otro, el centro de interés es la regulación -funcione o no- y no así el tan eminente tema político de la obtención de poder por interés propio" (Mayntz, 2006, pág. 114).

Las estructuras de ejercicio de la gobernanza identificadas por la teoría son tres: jerárquica, en redes y de mercado. En su presentación seguimos el trabajo de Meuleman (2019, págs. 28-30)

- El modelo jerárquico es el más utilizado a lo largo de la historia y tiene en Max Weber a su más reconocido aval sociológico. Parte de que la gestión de los asuntos públicos corresponde al Estado, quien se organiza para ello creando áreas de especialización que ejecutan soluciones verticales (de arriba hacia abajo) a los problemas identificados. Presupone un marco fuertemente normativo con división de tareas y responsabilidades, y establecimiento de "cadenas de mando". Axiológicamente reposa en la racionalidad, la estabilidad, la confianza, la legitimidad, la justicia, la confianza, la aversión al riesgo, la rendición de cuentas, la centralización, la autoridad, la obediencia y el control. El Estado es su actor excluyente.

- El modelo de redes crece de la mano del aumento del involucramiento y la relevancia de actores no estatales. Se caracteriza por la tendencia al trabajo cooperativo, en oposición a la coerción y la competición. Axiológicamente destaca la confianza, la interdependencia, las alianzas, el trabajo colaborativo, la co-creación, el diálogo, las soluciones *win-win*, el consenso y la participación voluntaria.
- El modelo de mercado parte de la afirmación de las ventajas de los modos de organización del sector privado por sobre los del sector público, y por tanto busca llevar los segundos al primero. Orientado por las fuerzas del mercado, axiológicamente reposa en la eficiencia, la competición como motor de innovación, la racionalidad asociada a la decisión basada en costos, la comunicación basada en el *marketing*, el individualismo, la autonomía, la descentralización y la generación de incentivos.

Con este grado de avance resulta evidente que tanto por motivos políticos asociados al poder como por disputas en torno a modelos de gestión de lo público el campo de la gobernanza está cruzado por disputas más o menos visibles.

La metagobernanza, como el estudio de los procesos que ordenan a la gobernanza, que le son subyacentes y, en ocasiones, intencionalmente preteridos, pretende justamente trabajar sobre esas cuestiones políticas y de gestión.

El término metagobernanza fue acuñado por Jessop (1997) y es definido por Meuleman (2008, pág. 68) como

un medio por el cual se produce cierto grado de coordinación del gobierno mediante el diseño y la gestión de combinaciones sólidas de gestión jerárquica, de mercado y en red, con el fin de lograr los mejores resultados posibles desde el punto de vista de los responsables del desempeño de las organizaciones del sector público.

Un elemento esencial al campo de la gestión que presenta la metagobernanza es la idea de que cada modelo de gobernanza implica necesariamente falencias y espacios en los que no tiene capacidades de respuesta suficiente, por lo cual

resultaría necesario trabajar con combinaciones de ellos, convirtiendo al gestor tradicional de políticas en su "metagobernador".

La forma en que los procesos que revisaremos combinan los intereses de los Estados con las diferentes formas de gestión y sus posibles combinaciones nos aportará nuevos elementos a lo largo del trabajo de investigación, que reflejaremos principalmente en el capítulo de conclusiones.

*Ilustración 1: Modelos de gobernanza y esferas del Desarrollo Sostenible*



Fuente: elaboración propia basado en (Meuleman, 2019)

#### **LAS HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS: TRIANGULACIÓN METODOLÓGICA**

Realizar el trabajo que nos proponemos requiere, por supuesto, de un estudio de los antecedentes y de funcionamiento de los procesos de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 y de cumplimiento de los DDHH, de los cuales resultan elementos que serán abordados desde un enfoque centralmente inductivo, generando información que es tratada a través de herramientas

cuantitativas en primer lugar, y solo en segundo término se avanzó sobre aspectos cualitativos.

Nos detenemos un momento en este punto dado que la interacción entre metodologías cuanti y cualitativas juega un rol importante en el trabajo realizado, ya que el encuentro entre ambas formas de trabajo se da en el marco de un enfoque de "triangulación metodológica", definido ya en 1970 (Denzin, pág. 291) como "la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos o métodos de investigación en el estudio de un fenómeno singular". Lo que se propone es la aplicación de una estrategia topográfica: utilizar múltiples puntos de referencia para localizar la posición exacta de un elemento, lo que en las ciencias sociales se traduce como la aplicación a un mismo objeto de estudio de múltiples metodologías analíticas.

En la misma línea, Irene Vasilachis de Gialdino (1992, pág. 65) afirma que los métodos cualitativos y cuantitativos no deben ser considerados opuestos sino complementarios.

Es por este motivo que en la combinación de herramientas y metodologías de trabajo cuanti y cualitativas nos hemos preocupado siempre por avanzar análisis centrados, es decir incluyentes de elementos de ubicación geográfica y temporal en que se produce la información con la que se trabaja, elemento que consideramos esencial en el marco de un momento histórico de cambios internacionales rápidos y en el que somos testigos de una reactualización de la tradicional brecha Norte-Sur que se aleja de sus formulaciones típicas para incorporar elementos que hacen a la transparencia, rendición de cuentas y el uso de tecnologías verdes, entre otras variables.

Así, la relación establecida entre el trabajo cualitativo y cuantitativo debe enmarcarse metodológicamente en lo que Denzin (2012, pág. 53) identifica como "condición multimetodológica" de la labor investigativa, requisito para la apertura hacia un trabajo capaz de incluir múltiples aproximaciones a un mismo fenómeno o realidad, adaptando las lecturas posibles al marco de los contextos sociales realmente existentes en cada tiempo y lugar e incluyendo en el estudio el marco, también temporal y espacial, en que los datos son producidos.



Desde esta perspectiva, a lo largo de toda la investigación hemos recurrido a fuentes primarias, fundamentalmente documentos de las Naciones Unidas, informes nacionales y discursos pronunciados por funcionarios de la ONU y representantes de sus países miembros; y secundarias, básicamente trabajos de autores de primera línea y amplia trayectoria en cada uno de los temas abordados.

Se han realizado también entrevistas a informantes claves, todas ellas bajo el esquema de *Chatam House Rules*, por lo que se incluyen sus contenidos, pero sin identificar a sus autores, salvo expresa autorización por los mismos.

A continuación, presentamos la lista de personas entrevistadas por orden alfabético según apellido:

1. Guenther Bachmann (Alemania, 2018) Secretario General de Consejo Alemán para el Desarrollo Sostenible.
2. Sugeng Bahagijo (Indonesia, 2016) Director Ejecutivo del Foro Internacional de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Indonesia.
3. Paula Caballero (Nueva York, 2019) Directora para el Clima y el Agua de *Rare*, previamente fue Directora del Programa sobre Clima del *World Resources Institute*. Desempeño funciones directivas en el Banco Mundial y en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
4. Naiara Costa (Brasil, 2017) ex Secretaria Ejecutiva de Juntos 2030 (*Togheter 2030*), coalición global de la sociedad civil para el seguimiento de la implementación nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
5. Ana Paula de Souza (Brasil, 2016) Oficial de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
6. David Donoghue (Irlanda, 2018) ex embajador de Irlanda ante las Naciones Unidas y facilitador del proceso intergubernamental de negociaciones para la adopción de la Agenda 2030.
7. Thomas Gass (Suiza, 2016) ex Subsecretario General de Coordinación de Políticas y Asuntos Interinstitucionales en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) y actual

- Vicedirector y Jefe del Departamento de Cooperación con el Sur de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
8. Louis Meuleman (Bélgica, 2018), Vicejefe del Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas (CEPA).
  9. Namhla Mniki-Mangaliso (Sudáfrica, 2017) Directora de *African Monitor*, Sudáfrica.
  10. Freddy Rodríguez (Colombia, 2018) ex coordinador de Regulación Estadística en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y actual coordinador del área de datos del Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei).
  11. Fabián Salvioli (Argentina, 2019) ex presidente del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (período 2015-2016) y actual Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las Naciones Unidas.
  12. Patrick Seitso (Botswana, 2018) Oficial Principal de Investigación y Evaluación del Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico del gobierno de Botswana.
  13. Paul Seitz (Estados Unidos, 2016) ex director del Equipo de Revolución de Datos para el Desarrollo Sostenible del Departamento de Estado de los Estados Unidos durante la gestión de Barack Obama.
  14. Nik Sekhran (India, 2017) ex director del Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, actual jefe de la Oficina de Conservación del World Wildlife Fund (WWF).
  15. Jan-Gustav Strandenaes (Noruega, 2018) Foro de múltiples actores de Noruega y consultor internacional en temas de Desarrollo Sostenible.
  16. Irena Zubcevic (Croacia, 2017) Jefa de la Oficina de Apoyo y Coordinación Intergubernamental, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

A esas entrevistas debe sumarse la participación del autor en los siguientes eventos en los que se pusieron en discusión aspectos de la presente tesis (por orden cronológico):

1. *Coordination across civil society on Sustainable Development Agenda* (CIVICUS, Estambul, 7 y 8 de marzo de 2016).
2. *Jump-Starting the SDGs in Germany: Natural Resources and Sustainable Consumption and Production* (Ministerio Federal de Alimentos y Agricultura del gobierno de Alemania, Berlín, 2 al 4 de mayo de 2016).
3. *Starting Strong: Diálogo regional América Latina sobre los primeros 1000 días de implementación de los ODS* (ODI-Cepei-Southern Voice, Bogotá, 14 y 15 de junio de 2016).
4. *Foro de Alto Nivel de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 2016* (Naciones Unidas, Nueva York, 11 al 26 de julio de 2016).
5. *Seminario Regional sobre Planificación y Gestión Pública en la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Cepal, Santiago de Chile, 26 al 28 de septiembre de 2016).
6. *2016 CAPE conference: where next for development effectiveness?* (ODI, Londres, 18 y 19 de octubre de 2016).
7. *Open SDG Club-Berlin* (Gobierno Federal de Alemania, Berlín, 21 al 23 de noviembre de 2016).
8. *Foro de Alto Nivel de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 2017* (10 al 19 de julio de 2017, Naciones Unidas, Nueva York)
9. *2017 Sustainable Development Transition Forum. SDG Mainstreaming and Means of Implementation: A Retrospective and Prospective View* (Naciones Unidas, Incheón, 30 de octubre al 1º de noviembre de 2017).
10. *Expert Group Meeting on the update of the Secretary-General's Voluntary Common Reporting Guidelines* (Naciones Unidas, Incheón, 2 y 3 de noviembre de 2017).
11. *El papel de la Universidad en la Agenda 2030* (Secretaría General Iberoamericana, Salamanca, 1º y 2 de febrero de 2018).
12. *Technical Brainstorming Meeting on "South-South Co-Operation in a New Development Context: Towards a Consensus Agenda for Action"* (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, 9 de febrero de 2018).

13. *Semana de la cooperación regional del Sistema de Integración Centroamericana* (SICA, Santo Domingo, 5 al 8 de junio de 2018).
14. *Foro de Alto Nivel de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 2018* (Naciones Unidas, Nueva York, 9 al 18 de julio de 2018).
15. *Friends of high ambitions for the UNDS and HLPF reforms Expert Meeting* (German Institute for International and Security Affairs-Cepei, Berlín, 21 y 22 de junio de 2018).
16. *2018 Sustainable Development Transition Forum. Accelerating Progress towards the SDGs: Enhancing the Role of the High-Level Political Forum* (Naciones Unidas, Incheón, 29 al 31 de octubre de 2018).

## CAPÍTULO 2: EL DERECHO AL DESARROLLO Y EL DEBER DE COOPERACIÓN

Uno de los elementos que tensionan esta tesis está dado por el hecho de que vamos a establecer posibles relaciones y oportunidades de aprendizajes de dos procesos, los Informes Voluntarios Nacionales de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Examen Periódico Universal de cumplimiento con los Derechos Humanos, el primero de los cuales tiene como base compromisos internacionales políticos, es decir que no son jurídicamente vinculantes, mientras el segundo refiere a obligaciones asumidas por los Estados en el campo del Derecho Internacional Público (DIP).

Este elemento tiene menos importancia que la que podría sugerir a quien desconoce la trayectoria recorrida por el concepto de desarrollo, y en particular su consagración como un derecho humano de doble titularidad: son sus sujetos beneficiarios tanto los individuos como los pueblos.

A fin de establecer claramente este punto, dedicaremos esta parte del análisis a la identificación del desarrollo como un derecho que, con sus particularidades, integra el conjunto de los DDHH inscribiéndose en lo que se denomina "derechos humanos de tercera generación" o "derechos de solidaridad".

### MARCO INTRODUCTORIO: PRIMERA VISIÓN DE CAMBIOS EN EL ORDEN SOCIAL INTERNACIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Decía Emile Durkheim (2001, pág. 146) en su obra *La división del trabajo social* -publicada en 1893- que "cooperar, en efecto, no es más que distribuirse una tarea común", y agregaba luego: "Cooperamos porque hemos querido, pero nuestra cooperación voluntaria nos crea deberes que no habíamos solicitado" (Durkheim, 2001, pág. 253).

Esta vinculación entre cooperación y deberes integra desde hace varias décadas los debates no solo de las relaciones internacionales, sino también del DIP a través de la irrupción en el campo jurídico de la Cooperación Internacional (CI).

Por CI entendemos el “conjunto de acciones que intentan coordinar políticas o aunar esfuerzos para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional” (Insulza, 1998, pág. 73).

Esta definición es aplicable a los campos más diversos: cooperación económica, cooperación militar, cooperación judicial, etc. Del inmenso espacio que abarcan las relaciones cooperativas entre los actores de la sociedad internacional vamos a concentrar nuestra mirada particularmente en la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), a la que podemos definir como el

conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible (Gómez Galán & Sanahuja, 1999, pág. 17).

No obstante, debemos ser cautos ante esta definición ya que como lo señala Alfonso Dubois refiriendo a la ubicuidad y el contexto de las lecturas que señalábamos como un elemento central de este trabajo,

El concepto de cooperación para el desarrollo no tiene una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. La cooperación al desarrollo se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos” (Dubois, 2002, pág. 125).

Esa necesidad de pensar dentro de marcos históricos y de distribución del poder mundial nos presenta un elemento muchas veces obviado pero que creemos de la mayor importancia: si bien vivimos en tiempos de globalización/mundialización, eso no debe entenderse en el sentido de que todas las personas compartimos un mismo esquema de mundo que se ha hecho global. Por el contrario, como el pensamiento decolonial lo demuestra, conviven en el tiempo histórico actual diferentes tiempos sociales y grupales, lo que construye maneras de vivir un mismo presente de forma diferenciada. Piénsese, por ejemplo, en el caso de un experto internacional occidental y anglosajón contratado como consultor por una institución financiera internacional que se reúne con campesinos de subsistencia

de Sierra Leona. Al encontrarse uno y otros confluyen dos realidades distintas que expresan dos tiempos históricos diferentes en convivencia actual.

Volveremos sobre este tema más adelante, pero señalamos este punto ahora porque es necesario comprender desde el inicio que la idea de un tiempo único, lineal y común a todos los habitantes del planeta, es tenida en este trabajo como una falacia que esconde desigualdades severas y desdibuja elementos de la otredad, que debe constituir una pieza clave en cualquier trabajo sobre CID.

Hecha esta primera aclaración, un primer acercamiento a la consideración de los marcos de tiempo, lugar, distribución y organización del poder internacional puede ser realizado a través de la visión originalmente propuesta por Dupuy (1979) de la existencia de dos modelos de sociedad internacional con sendas expresiones jurídicas.

El autor francés, seguido luego por otros (Diez de Velazco, 2007) (Consani, 1996), señala que con la Paz de Westfalia se instaura un modelo de sociedad internacional a que denomina "Relacional", y dado que el DIP toma su forma de la sociedad que regula, estuvo acompañado por un modelo del derecho internacional que llama "Clásico".

Tal como lo afirmaba el jurista francés, el modelo relacional regulaba las relaciones ocasionales entre Estados, por lo que el derecho internacional clásico se orientaba a satisfacerlas cuando emergían, para luego desvanecerse (Dupuy, 1979, págs. 46-47).

Este modelo analítico se caracteriza por la existencia de un plano interestatal, en una sociedad internacional compuesta exclusivamente por Estados soberanos que rechazan cualquier límite a su capacidad de acción, recurriendo para ello a una conceptualización de la soberanía como un poder que se ubica por encima de todos los demás, tal como la presentaba Jean Bodino en su obra *Les six livres de la République* publicada en 1576, justamente cuando el Estado se encontraba en conflicto con los poderes del Imperio, el papado y los señores feudales.

Como resultado, el orden internacional carecía de órganos propios, sosteniéndose en las decisiones de Estados yuxtapuestos que mantenían relaciones formalmente horizontales entre sí.

Esos Estados eran, además, culturalmente homogéneos: el "mundo" relacional estaba limitado territorialmente a Europa, a partir de cuyo poder, prácticas y visiones se organizaban todos los demás espacios y poblaciones, siendo estas últimas clasificadas, como lo hemos mencionado brevemente antes y a partir de los "aportes" de John Lorimer en su libro *The Instituts of the Law of Nations*, publicado en 1884, en tres grandes grupos: civilizados, bárbaros y salvajes. Mientras los primeros, europeos, disfrutaban de un reconocimiento político total, los bárbaros -pueblos sometidos a Europa, sus colonias, adaptadas por la fuerza a la práctica cultural europea- solo tenían reconocimiento político parcial. Los salvajes, no sujetos a dominación directa europea, eran tenidos por seres de la naturaleza, con debate sobre si eran o no humanos.

El resultado de ese orden social se expresaba jurídicamente mediante relaciones entre el poder y el derecho también formalmente horizontales entre los pueblos civilizados, en tanto dialogaban en un supuesto pie de igualdad, mientras que los pueblos bárbaros debían ser sometidos por la razón de las decisiones civilizadas de Europa, y a los salvajes solo se les debía una aplicación del derecho internacional por razones humanitarias. Vemos aquí cómo la perspectiva moderno-colonial se hace presente en el DIP.

Los Estados Europeos, como consecuencia, se enfrentaban en guerras "entre iguales" como formas de ejercer su soberanía frente a un orden social y jurídico internacional que no oponía restricciones al ejercicio de la fuerza. Frente a los otros no europeos, en cambio, el uso de la fuerza ya no era entre iguales sino frente a objetos (personas objetivadas). Esta diferencia no es meramente teórica sino que se muestra en la forma en que se fueron ordenando las relaciones internacionales a partir del momento mismo del nacimiento del mundo bajo el orden de "Estados".

Para el caso de las relaciones entre los Estados (en sentido amplio) europeos, ya desde 1815 el sistema conocido como "Concierto de Europa", con su orden



basado en el equilibrio de poder para mantener la paz en Europa y la realización de conferencias, mostraba el reconocimiento del nosotros europeo. Ese orden colapso frente a las tensiones político-religiosas que se instalaron tanto por la dominación de territorios en disputa como por la reforma luterana que sirvieron de trasfondo a la "Guerra de los Treinta Años", que enfrentó a las potencias europeas del Siglo XVII: los Habsburgo, familia gobernante en el Sacro Imperio Romano Germánico y España, Francia y Suecia.

Sin vencedores claros y habiendo causado estragos entre la población civil, el conflicto bélico se cerró tras cinco años de negociaciones, con la firma de dos acuerdos que dieron origen a la "Paz de Westfalia":

- El Acuerdo de Münster, del 30 de enero de 1648, poniendo fin a 80 años de guerras entre España y los actuales Países Bajos.
- El Acuerdo de Osnabrück, firmado el 24 de octubre del mismo año por el emperador romano Román III, los príncipes alemanes, Francia y Suecia<sup>5</sup>.

Estos dos documentos, y en especial el segundo, sentaron las bases del sistema estatal-soberano-territorial otorgando libertad religiosa y afirmando la igualdad soberana de los Estados (europeos). Esa misma igualdad soberana, ficción jurídica que esconde un sin número de desigualdades reales, sigue presente como un hito estructurante del orden jurídico internacional moderno, y podemos hallarla entre los principios de la Carta de las Naciones Unidas adoptada en 1945, cuyo artículo 2.1 sostiene que "La Organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros".

Un elemento relevante para nuestro trabajo es la inclusión en los acuerdos de Westfalia del compromiso de la extensión de su aplicación a los territorios coloniales, continuidad de los territorios europeos. Al respecto, y como resumen de lo dicho, retomamos las palabras de Peter Wilson (2018, pág. 6):

La idea de una guerra de religión se ajustaba al marco narrativo de muchos escritos históricos del siglo XIX y de comienzos del XX, que contemplaban los acontecimientos

---

<sup>5</sup> Participó de las negociaciones el nuncio papal Fabio Chigi, quien poco más tarde se convertiría en el Papa Alejandro VII (1655 y 1667).

que siguieron a la Reforma como una liberación del yugo católico. Sin embargo, la misma trayectoria también podría presentarse sin ese sesgo confesional como una progresiva secularización y modernización. En una narración reciente, la guerra se transforma en la crisis del desarrollo y la modernización de la civilización europea, un "infierno" que dio como resultado el mundo moderno. La historiografía y la ciencia política afirman que los acuerdos de Westfalia iniciaron el sistema por el cual los estados soberanos se convirtieron en el eje de la estructura internacional mundial. Los historiadores militares, por lo general, otorgan a figuras clave, como Gustavo Adolfo, el papel de padre de la guerra moderna. En el ámbito político, se cree que la guerra fomentó una era en la que las monarquías absolutas dominaron la mayor parte del continente hasta la Revolución francesa. Los europeos llevaron sus disputas al Caribe, Brasil, África occidental, Mozambique, Sri Lanka, Indonesia y los océanos Atlántico y Pacífico. La plata con la que se pagó a los soldados de la Europa católica la extrajeron, en espantosas condiciones, los mexicanos, peruanos y bolivianos; a muchos miles de ellos se les podría considerar víctimas de la guerra. Los esclavos africanos que trabajaron en Brasil para los plantadores de azúcar holandeses ayudaron a financiar el conflicto de su república con España, de la misma manera que el dinero obtenido del comercio de grano en el Báltico y de las pesquerías del mar del Norte.

La parte final de la cita anterior nos introduce en la situación de los "otros no europeos" frente a los cuales la realidad era muy diferente, como queda brutalmente expuesto en el Congreso de Berlín de 1885 en que las potencias europeas se repartieron el continente africano sin consideración alguna por los valores humanos, sociales, políticos o religiosos vigentes en la región, en su visión habitada por seres de la naturaleza sin subjetividad. En otras palabras, quienes allí vivían eran meros objetos. Esos otros no-europeos estaban en el territorio pero que de ninguna manera alcanzaban a "ser" sujetos, y mucho menos a constituir Estados.

Comencemos por destacar que la convocatoria a ese Congreso fue realizada por Alemania, en el marco del proceso económico y político de la Segunda Revolución Industrial, es decir enmarcada en el establecimiento de la fase industrial del capitalismo. Reunida entre el 15 de noviembre de 1884 y el 26 de febrero de 1885, uno de sus objetivos era hacer frente a las crecientes tensiones entre

potencias europeas resultantes de sus pretensiones superpuestas de control del territorio africano.

Con la presencia de representantes de Alemania, el Imperio Austro-Húngaro, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Italia, Portugal, Reino Unido, Rusia, y Suecia, acompañados por delegaciones del Imperio Otomano y los Estados Unidos, se acordó el reparto del continente africano dejando únicamente sin metrópolis colonial a los territorios de Liberia y Etiopía.

En el inicio de los trabajos de la Conferencia, Otto von Bismarck pronunció un discurso cuyas actuales derivaciones son hoy observables. Bajo la lógica no discutida de que los países de Europa debían avanzar desde sus posiciones costeras hacia el interior de África con el fin de civilizar a sus habitantes y lograr control sobre los territorios aún no explotados, destacaba:

Las condiciones especiales en las que han abierto amplias extensiones de territorio para empresas comerciales requieren garantías especiales para la preservación de la paz y el orden público. Los males de la guerra asumirían un carácter especialmente fatal si los nativos (africanos) fueran llevados a tomar partido en las disputas entre poderes civilizados. Después de una cuidadosa consideración de los peligros que podrían surgir en tales circunstancias, en aras del comercio y la civilización, he intentado idear medios para retirar una gran parte del continente africano de las oscilaciones de la política general y confinar la rivalidad de las naciones allí presentes a las actividades pacíficas del comercio y la industria (Traducción propia al español desde la versión en inglés, como se cita en Hyam, 2010, pág. 124).

El modelo de DIP que expresan esos acontecimientos es denominado "clásico" y se caracteriza por tres elementos centrales.

- La dispersión del poder, que señala el hecho de que este se encuentra distribuido (disperso) entre diferentes unidades políticas estatales, correspondiendo a cada Estado definir y defender su propio interés
- La incondicionalidad del poder, que refiere a que el mismo no está limitado (condicionado) por ningún elemento a excepción de otro poder, el poder de otro Estado, que sea más fuerte que el propio.

- La violencia del poder, que alude a su justificación, en tanto el uso del mismo está legitimado por la sociedad y legalizado por el derecho.

La Primera Guerra Mundial; el lento pero indetenible deterioro del poder inglés, que se desplazaba hacia afuera de Europa para terminar, tras la Segunda Guerra Mundial, en cabeza de Estados Unidos y la Unión Soviética; los cambios en las tecnologías de la comunicación, la información y la guerra; y un nuevo paradigma de economía mundial nacido tras el esfuerzo bélico son algunos de los factores que fueron sentando las bases para el establecimiento de nuevas formas de orden social mundial, proceso que fue tomando forma a lo largo de un período que se inicia con la primer gran guerra y se consolida a partir del final de la segunda.

Como expresión de esos cambios surge el modelo institucional de organización de la sociedad internacional, que reconoce la existencia de intereses estables y comunes a múltiples Estados, cuya gestión se confía a instituciones permanentes.

El surgimiento de nuevos Estados independientes, antes colonias, y los cambios en el mapa del poder mundial consiguen que el concepto de mundo rebase las fronteras de Europa y se logre una primera apariencia de globalidad: técnicamente, todas las entidades estatales y pueblos pasan a ser considerados como política y jurídicamente iguales rompiendo la división entre civilizados, bárbaros y salvajes. Como resultado de esos procesos la sociedad internacional se vuelve crecientemente heterogénea tanto en lo cultural como en lo político, lo económico y lo social. Este paso, sin embargo, no acaba con la colonialidad en tanto sigue ubicado dentro de la modernidad. Ahora la igualdad formal es una cortina delante de las desigualdades reales ya consagradas e inscriptas en la cultura y los imaginarios globales tanto de los dominadores como de los sujetos sometidos al orden de la colonialidad, expresado para estos últimos como esquema basal de la colonialidad del ser.

Si antes referenciábamos al Congreso de Berlín de 1885 como muestra de la negación de la subjetividad de los pueblos y personas que habitaban África, ahora podemos decir que a partir de la década de 1960, con la masiva incorporación a la ONU de los países que dejaban atrás su etapa colonial (política, no de

colonialidad) alcanzando su independencia política, toma fuerza una actitud contestataria frente al derecho internacional clásico: los nuevos países cuestionan las normas que habían sido elaboradas por y para las grandes potencias y reclaman la consideración del Estado en una faz concreta y situada, dando ingreso al análisis de sus situaciones reales de desarrollo, riqueza y capacidades nacionales existentes por oposición a una lectura puramente conceptual y abstracta. La "igualdad soberana" es entonces puesta en tensión por el reconocimiento de las desigualdades realmente existentes entre países.

La grieta que había abierto el sistema político global, en que las nuevas potencias no tenían pasado colonialista en el sentido de sus antecesoras y necesitaban "descolonizar" para avanzar una nueva recolonización, ahora de tipo económico, había sido aprovechada por los países sometidos a dominación política y ocupación territorial por las antiguas potencias en descenso.

Estos cambios serán estudiados por Wolfgang Friedmann (1966) quien afirmará en su reconocida obra *The Changing Structure of International Law*, el avance desde un derecho basado en la coexistencia (*coexistence*) a un derecho de la cooperación (*co-operation*).

Friedman será pragmático para sostener su posición afirmando que durante el período de conformación inicial del DIP el conflicto era percibido como una herramienta al servicio del interés de los Estados, dando como resultado un "derecho internacional de la coexistencia" que solo pretendía sostener la existencia de un conjunto limitado de países. Pero la importancia del conflicto habría cedido espacios a la cooperación en varios asuntos, habilitando la construcción de un "derecho internacional de la cooperación". En el nuevo contexto internacional, la cooperación podría servir a los intereses del Estado mejor que el conflicto<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Esta visión todavía tiene antecedentes en la posición de Schwarzenberger en su libro *The Frontiers of International Law* (Schwarzenberger, 1962) y su distinción entre un derecho internacional de reciprocidad y otro de coordinación, y en la perspectiva presentada en *Paz y guerra entre las naciones* por Aron (Aron, 1985), ambos textos publicados por primera vez en 1962. Un antecedente más lejano aparece en la distinción que realiza Carr en su libro *The Twenty Year's Crisis 1919-1939. An Introduction to the*

En este nuevo escenario el Estado irá dejando lugar a que nuevas entidades se conviertan en sujetos de derecho: en un primer momento veremos aparecer a las organizaciones internacionales, a las que luego se sumarán una pluralidad de entes diversos que van desde el individuo considerado como tal hasta la humanidad como conjunto, pasando por los movimientos de liberación nacional y los beligerantes.

La relación entre el poder y el derecho se torna vertical, constituyéndose un sistema de subordinación, que implica la imposición de poderes que se encuentran por encima de los Estados, poderes organizados en instituciones ya sea supraestatales, donde sus miembros mantienen su poder soberano sin cambios; ya supranacionales, donde irán cediendo competencias soberanas que pasarán a ser entonces gestionadas por la propia organización.

De este orden social se nutre el derecho internacional contemporáneo, erigido sobre tres características que se oponen a las del modelo clásico.

- La concentración del poder: refiere a que este ya no está meramente disperso en diferentes unidades políticas estatales, sino que se ve concentrado en instituciones internacionales entre las cuales destaca la Organización de las Naciones Unidas. Estas nuevas instituciones expresan su propia voluntad, una voluntad nueva y distinta a la de cada uno de los miembros que las componen.
- La condicionalidad del poder: expresa la existencia de limitantes al libre uso del mismo por parte de los Estados. Entre esas destaca la prohibición jurídica del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, piedra fundamental del nuevo modelo de derecho.

La aparición del derecho internacional de los DDHH no solo da un nuevo estatus jurídico internacional a los individuos, ahora bajo protección jurídica internacional, sino que limita lo que el Estado puede hacer a sus propios ciudadanos.

---

*Study of International Relations* (Carr, 2016), publicado por primera vez en 1939, y su distinción entre el orden realista y utópico.

- La represión del poder: viene dada por la ilegitimidad general y la prohibición jurídica de su libre utilización en las relaciones internacionales. La prohibición no solo del uso de la fuerza sino también de la amenaza del uso de la fuerza se convierten en principios integrados a la Carta de las Naciones Unidas, que jurídicamente constituye un tratado cuyo cumplimiento es jurídicamente exigible por cualquiera de sus miembros.

Como resultado de lo dicho, podemos presentar la siguiente tabla comparativa entre los modelos clásico y contemporáneo del derecho internacional:

*Tabla 1: Los modelos clásico y contemporáneo del derecho internacional*

Modelo Clásico	Modelo Contemporáneo
Basado en el conflicto <i>Los Estados establecen entre sí relaciones de subordinación sobre la base de su poder relativo</i>	Basado en la cooperación <i>Los Estados cooperan para obtener fines de interés común (paz, desarrollo)</i>
Relación formalmente horizontal entre derecho y poder	Relación vertical entre derecho y poder
La soberanía del Estado se presenta como un poder que no acepta ningún otro por encima de él.	Soberanía del Estado se presenta como un poder que puede estar sujeto a limitaciones.
Dispersión del poder <i>En diferentes unidades políticas (Estados) formalmente iguales.</i>	Concentración del poder <i>En los organismos internacionales a través de los que se institucionaliza la sociedad internacional.</i>
Incondicionalidad del poder <i>No está limitado sino por otro poder mayor.</i>	Condicionabilidad del poder <i>Limitado por el desarrollo normativo e institucional de la sociedad internacional.</i>
Violencia del poder <i>El uso de la fuerza en las relaciones internacionales está legitimado por el DI.</i>	Represión del poder

	<i>El uso de la fuerza en las relaciones internacionales, e incluso su amenaza, están prohibidos por el DI.</i>
Sujeto internacional único (el Estado)	Sujetos internacionales plurales (Estado, Organizaciones Internacionales, pueblos, individuo, etc.).
Eurocéntrico y homogéneo.	Global y heterogéneo.
Expresión jurídica internacional del modelo relacional de la sociedad internacional	Expresión jurídica internacional del modelo institucional de la sociedad internacional.

Fuente: elaboración propia

Los dos modelos de sociedad y derecho internacionales no se han sucedido en el tiempo como parte de una continuidad más o menos ordenada. Por el contrario, existen en cada uno de los modelos de sociedad elementos que benefician o perjudican a las diferentes unidades que la integran, y esto ha significado que entre ambos modelos exista en realidad un enfrentamiento que lleva a tensiones permanentes e irresueltas que subsisten hasta hoy: siguiendo a Díez de Velazco (2007, págs. 70-72) podemos caracterizar a la actual orden social internacional como universal, complejo, heterogéneo, fragmentado y poco integrado pero interdependiente, en la que cada vez hay más riesgos colectivos.

La caída del Muro de Berlín en 1989, símbolo del final de la Guerra Fría, no cambió esta tensión entre modelos, pero sí la agudizó al desaparecer uno de los dos grandes poderes globales dejando a los Estados Unidos como única gran potencia mundial, lo que se tradujo en el auge del neocapitalismo a nivel global y en los intentos por establecer un "pensamiento único", aumentando la grosera desigualdad de poder entre el Estado hegemónico y el resto de los países.

Como no podía ser de otra forma, eso condujo a que un fortalecimiento del modelo de derecho clásico en su permanente puja con el modelo contemporáneo, cuyas consecuencias seguimos viendo hoy en el actual debilitamiento del multilateralismo como forma de gestión de los asuntos internacionales.



Según lo afirman Diez de Velazco (2009:86-95), un tercer modelo denominado "comunitario" habría surgido a partir del establecimiento de la Unión Europea. Aún en formación, este nuevo modelo ya no se basaría en el conflicto o en la cooperación, sino en la solidaridad. Sus características centrales serían la protección de intereses colectivos -ya no individuales ni sociales-, la existencia de un derecho internacional imperativo -*ius cogens*- y la tutela organizada de las normas internacionales.

No estamos de acuerdo con la opinión del jurista español. La caracterización del modelo comunitario que realiza se basa en los intereses que protegen las normas jurídicas internacionales, la naturaleza y el modo de aplicación de las mismas, derivando en un "modelo jurídico" y no en uno que afecte a la complejidad de la organización del poder en la sociedad internacional, del cual las normas son precisamente una expresión. Además, las características presentadas no implican un quiebre con el DIP contemporáneo, sino que son su expresión.

Sobre la base de los cambios que llevan a hablar de dos modelos de sociedad y derecho internacionales diferenciados a lo largo de la historia, Carrillo Salcedo (1996) afirma que se ha producido una evolución de la sociedad internacional hacia una "comunidad internacional" donde el interés de cada parte pierde fuerza en relación al interés común de todas ellas, un proceso que reconoce desafíos que necesariamente deben ser enfrentados por "la comunidad en su conjunto" tomando como parámetro de acción un conjunto compartido de "valores comunes", tales como la paz y la dignidad de las personas.

Incluso en disidencia con el autor español, dado que entendemos que la referencia a valores compartidos es solo formal ante la inexistencia de entendimientos mínimos comunes respecto de la interpretación de lo que significan, por lo que preferimos seguir hablando de sociedad internacional, es innegable es que el propio derecho internacional se ha apropiado de ese concepto, otorgándole sentido jurídico. Tal como lo explica Casanovas (1999, pág. 153) "la comunidad internacional no es solo un concepto, que tiene su base real en el proceso histórico de los últimos siglos; sino que también por ser un fenómeno perteneciente al ámbito de la realidad es un *hecho jurídico relevante*".

Sumando elementos que son de nuestro interés, podemos mencionar como ejemplos de lo anterior:

1. El artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas, donde establece el principio de la igualdad soberana de los Estados como elemento básico del actual orden jurídico internacional. Cuando en 1970 la Asamblea General de la ONU adopta su Resolución 2625 titulada "Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas" donde lo analiza, afirma que en virtud de ese principio todos los Estados "tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole".
2. La sentencia adoptada por la Corte Internacional de Justicia de La Haya en el caso Barcelona Traction (España vs. Bélgica) afirmando la necesidad de establecer "una distinción esencial entre las obligaciones de los Estados hacia la comunidad internacional en su conjunto y las que nacen respecto de otro Estado (...). Por su propia naturaleza, las primeras conciernen a todos los Estados. Dada la importancia de los derechos en cuestión, puede considerarse que todos los Estados tienen un interés jurídico en que tales derechos sean protegidos: las obligaciones de que se trata son obligaciones *erga omnes*". Este pronunciamiento del tribunal rompe con la idea de que todas las obligaciones de derecho internacional eran bilaterales o plurilaterales, para introducir la existencia de obligaciones "hacia todas las personas".

#### DE LAS BASES JURÍDICAS DE LA COOPERACIÓN AL DERECHO AL DESARROLLO

Con los elementos planteados en la introducción metodológica y los que hemos presentado en el primer título de este capítulo, estamos en condiciones de avanzar en la conceptualización del desarrollo, su consagración como derecho y la definición de las primeras agendas multilaterales orientadas a su logro por los

---

<sup>7</sup> Barcelona Traction Light and Power Company (Bélgica vs. España), Segunda fase, 5 de febrero de 1970, CIJ, Recueil, 1970 (párrafos 33 y 34).

países sucesivamente llamados pobres, subdesarrollados, en vías de desarrollo y "del Sur".

El camino de los debates en torno al desarrollo en el ámbito de la institucionalidad internacional se inició formalmente con la inserción del "principio de cooperación consagrado en la Carta de las Naciones Unidas" (Gómez Isa, 1999, pág. 19), cuyo preámbulo expresa la resolución de la organización de "promover el progreso social y (...) elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades (...) emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos".

Luego, su artículo 1º incluye entre los propósitos de la organización el de "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos".

Cuestiones de CID vuelven a aparecer en el artículo 13.1 sobre las competencias de la Asamblea General de la ONU (AGNU), a quien se faculta para promover estudios y hacer recomendaciones a fines de "fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos".

Pero el elemento más importante que podemos recuperar está ubicado dentro del capítulo IX de la Carta de San Francisco, titulado "Cooperación Internacional Económica y Social", cuyos artículos 55 y 56 interpretados en conjunto establecen el momento inicial de creación de un Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD).

El artículo 55 afirma:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

A continuación, el artículo 56 establece que "Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55".

De allí que no solo la ONU deba actuar para promover los tres elementos identificados en el artículo 55, sino que "todos los Estados miembros" también están jurídicamente obligados a adoptar medidas "conjunta o separadamente" a tal fin.

Bajo ese entendimiento, ya en su primer período de sesiones la AGNU adoptó la resolución 52 (I) reconociendo la existencia de desiguales estados de desarrollo entre sus miembros, de lo que derivaba una obligación a cargo de la organización de suministrar asistencia técnica en diferentes ámbitos a aquellos que la solicitaran. Tres años después, en 1948, por Resolución 198 (III) la misma Asamblea solicitó a los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas procedan a un examen del conjunto del problema del desarrollo económico de los países "insuficientemente desarrollados".

A partir de la década de 1960 y el proceso de descolonización, los debates en torno al desarrollo irán tomando cada vez más fuerza en el campo internacional. La Resolución 1514 (XV) de la AGNU del año 1960, una suerte de Carta Magna de la descolonización va a reconocer el derecho de cada pueblo a autodeterminarse y, para autores de la talla de Gros Espiell (1983), el derecho al desarrollo es complemento necesario de este derecho de autodeterminación de los pueblos.

Será la resolución 2625 (XXV) de la AGNU: "Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas" quien precise el contenido del derecho de autodeterminación, estableciendo que este implica la facultad de los pueblos para determinar sin injerencia externa "su condición política y procurar su desarrollo económico, social y cultural".

Esa misma resolución estableció, al desarrollar el principio de obligación de los Estados de cooperar entre sí de conformidad con la Carta, que

los Estados tienen el deber de cooperar entre sí (...) a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones [A ese fin] los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo".

Desde entonces, la lucha por conseguir el desarrollo que llevarán adelante los países del subdesarrollados comenzó una nueva etapa, persiguiendo ahora la obtención de un orden económico mundial más justo, donde se reconozcan las desigualdades de hecho para dar un tratamiento preferencial a los Estados más rezagados, creando un orden económico que les asegure mejores condiciones de intercambio en los mercados internacionales.

Ese proyecto de orden mundial que se busca es conocido como "Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI), y así lo menciona la Resolución 3201 (SVI) aprobada por la AGNU el 1 de mayo de 1974, donde se establece que "la cooperación internacional para el desarrollo es un objetivo compartido y deber común de todos los países".

Es en el marco de los debates en torno al NOEI donde se ubica la primera referencia explícita al derecho al desarrollo en el ámbito de la ONU: en su discurso ante la AGNU, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Senegal dice: "No

sólo debemos afirmar nuestro derecho al desarrollo, sino que debemos dar los pasos que hagan posible que ese derecho se convierta en realidad”<sup>8</sup>.

Como consecuencia de las discusiones, el concepto de desarrollo irá ampliándose dentro del entendimiento de las Naciones Unidas hasta abarcar materias como DDHH, medio ambiente, cultura, educación, acceso a energías limpias, innovación, equidad de género, etc.

Es justamente a partir del encuentro con los DDHH que el Desarrollo irá encontrando sus propias bases jurídicas, cuando la Comisión de Derechos Humanos de la ONU recomiende al Consejo Económico y Social de la organización (ECOSOC) solicitar al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (SG) la elaboración de un informe sobre “Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano en relación con otros derechos humanos basados en la cooperación internacional, incluido el derecho a la paz, teniendo en cuenta las exigencias del nuevo orden económico internacional y las necesidades humanas fundamentales”<sup>9</sup>. Se trata de la primera vez en que se utiliza el término “derecho al desarrollo” por un órgano oficial del sistema de Naciones Unidas.

El informe solicitado al SG fue presentado el 11 de diciembre de 1978, y defiende “la existencia, en el derecho internacional público, de un derecho humano al desarrollo”<sup>10</sup>. Como consecuencia, la AGNU incluye el tratamiento del tema en su agenda: la primera resolución que le dará cabida en su texto será la 34/46, del 23 de noviembre de 1979, y a partir de entonces el derecho al desarrollo estará siempre presente en los trabajos de ese órgano.

---

<sup>8</sup> Official Records of the General Assembly, 1414th meeting, 23 de septiembre de 1966, párrafo 228. Original en inglés, la traducción al español es propia.

<sup>9</sup> Comisión de Derechos Humanos, 1398ª sesión, Resolución 4 (XXXIII) del 21 de febrero de 1977.

<sup>10</sup> “Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano en relación con otros derechos humanos basados en la cooperación internacional, incluido el derecho a la paz, teniendo en cuenta las exigencias del nuevo orden económico internacional y las necesidades humanas fundamentales”, Informe del Secretario General (E/CN.4/1334).

Pero será una vez más la Comisión de Derechos Humanos quien motorice el progreso del derecho humano al desarrollo cuando, el 11 de marzo de 1981, apruebe la resolución 36 (XXXVII) por la cual crea un Grupo de Expertos Gubernamentales, conformado por 15 miembros, cuya misión será estudiar el alcance y contenido del derecho al desarrollo.

Los debates en el seno de este grupo fueron intensos y terminaron dando origen a un texto que se elevó a consideración de la AG, para que esta lo discutiera, lo que finalmente ocurrió recién el 4 de diciembre de 1986. El texto propuesto fue adoptado con el voto afirmativo de 146 Estados, 8 abstenciones y un voto en contra, como la resolución 41/128 de la AGNU: "Declaración sobre el Derecho al Desarrollo"<sup>11</sup>.

Tal como lo afirman el preámbulo y articulado de esa resolución, sus fundamentos están dados por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) y de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). Así como en una serie de principios jurídicos y derechos previamente reconocidos, tales como los referidos a la descolonización, prevención de discriminaciones, respeto y la observancia de los DDHH, mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el derecho de los pueblos a la libre determinación y a ejercer su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales.

El preámbulo de la Declaración sobre el derecho al Desarrollo también avanza sobre cuestiones de fondo respecto del contenido mismo del derecho, afirmando que "el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos"; reconociendo "que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo", y que "la

---

<sup>11</sup> El voto en contra correspondió a los Estados Unidos, mientras que se abstuvieron de votar la República Federal de Alemania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, el Reino Unido y Suecia.

creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el deber primordial de los respectivos Estados”.

El artículo 1.1 de ese documento sostiene que el derecho al desarrollo es “un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”, asignando con ello una doble titularidad del derecho, en tanto lo detentan los individuos como los pueblos.

El artículo 2.2 se aproxima, tímidamente, a sentar una obligación genérica que pesa sobre “los seres humanos, individual y colectivamente [de] promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo”, deber que el párrafo siguiente hace extensivo al Estado, que tendrá el “derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera”.

También se hace pesar sobre los Estados la obligación de “crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo” (artículo 3.1), lo que exige “el pleno respeto de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados” (artículo 3.2). En esa dirección el artículo 3.3. sostiene que “Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos” a la concreción del derecho al desarrollo, y para ello los Estados deberán “adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional” (artículo 4.1).

El último artículo del texto adoptado en 1986 aparece la obligación genérica de adoptar las medidas conducentes a “asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional”.



Tras adoptarse la resolución de referencia, el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre el Derecho al Desarrollo recibió una nueva tarea: encargarse de estudiar medidas concretas para promover y aplicar la implementación del derecho al desarrollo. Como resultado de su trabajo se publicó el "Informe del Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales, de composición abierta, sobre el Derecho al Desarrollo"<sup>12</sup> de 1989 donde se recomendaba la convocatoria a una consulta mundial sobre la realización del derecho al desarrollo.

A poco de presentada esa recomendación el mundo cambiaba radicalmente: caía el Muro de Berlín (1989) y finalizaba la Guerra Fría, telón de fondo del orden internacional que había imperado a nivel global desde casi el cese de las hostilidades que dieron contenido a la Segunda Guerra Mundial.

La situación de la sociedad internacional durante los años 1990 ha sido magníficamente ilustrada por Ignacio Ramonet (2001), señalando se produjo

un adormecimiento momentáneo de lo que podríamos llamar el pensamiento crítico. La aplastante victoria del campo occidental en la guerra fría y la del capitalismo sobre el comunismo de tipo soviético favorecieron una irresistible expansión de las tesis neoliberales y de la dinámica de la globalización. Hasta mediados de los años noventa estas tesis triunfaron de manera arrolladora sin encontrar apenas resistencia. Fueron años en los que el principal esfuerzo de los oponentes críticos a estas corrientes se consagró esencialmente a identificar, describir y comprender estos fenómenos.

De esta manera, cuando la consulta sugerida por el Grupo de Trabajo tiene lugar, en enero de 1990, el marco de los debates favorece a quienes se oponían a la aceptación de la consideración del desarrollo como un derecho.

Salvo el reconocimiento al derecho al desarrollo explícitamente brindado por los Estado en la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptados durante la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos reunida en esa ciudad en junio de 1993, reafirmando que "el derecho universal e inalienable al desarrollo, según se establece en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, debe ser realidad y

---

<sup>12</sup> E/CN.4/1989/10

llevarse a la práctica” (párrafo 72), los años siguientes no consiguieron producir aportes de relevancia:

- La Comisión de Derechos Humanos estableció en 1993 un nuevo Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre el Derecho al Desarrollo integrado por quince expertos propuestos por los gobiernos para, durante un plazo de tres años, identificar los obstáculos y recomendar los medios que favorezcan la realización de ese derecho.
- Se puso en funcionamiento otro nuevo Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo, que funcionó durante 1996 y 1997.
- Se creó la figura del Experto Independiente sobre el Derecho al Desarrollo, operativo entre 1998 y 2003.
- Se estableció un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre el Derecho al Desarrollo, operativo entre 2004 y 2010.

El último paso hasta hoy se dio con el establecimiento de la figura del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo del Consejo de Derechos Humanos, mediante su resolución 33/14. El cargo es ejercido desde el 1º de mayo de 2017 por Saad Alfarargi (Egipto), cuyo primer informe fue publicado en agosto de 2017<sup>13</sup>.

La realidad es que, desde comienzos de la década de 1990, los progresos de afirmación del derecho al desarrollo están inmersos en una nebulosa que no termina de disiparse: en 2018 los Estados Unidos justificaron su voto contrario a la adopción de la Declaración Ministerial que cerraba las reuniones del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas esgrimiendo, entre otras razones, su no reconocimiento a la existencia de este derecho, que era mencionado en el texto que se rechazaba.

Sobre esta consideración, la situación actual del derecho al desarrollo está bien explicada por Ngang, Kamga y Gumede (2018, págs. 1-2):

---

<sup>13</sup> A/HRC/36/49

Debido a que el derecho al desarrollo se originó en los países en desarrollo, su existencia como derecho humano ha encontrado recelo y una cauta aceptación por parte de los países (...) Si bien los países en desarrollo defienden la causa del derecho al desarrollo debido a su relevancia para abordar las injusticias en materia de desarrollo que resultan de los desequilibrios generados por el sistema global, la mayoría de los países industrializados occidentales siguen siendo reticentes a reconocer que los países en desarrollo tienen un derecho al desarrollo reconocido por el derecho internacional. En consecuencia, el derecho al desarrollo solo ha alcanzado el estatus de *soft law* a nivel global y, por lo tanto, sigue siendo en gran medida inaplicable. Al mismo tiempo, a nivel regional africano y en varias jurisdicciones nacionales, el derecho al desarrollo no solo ha ganado reconocimiento y protección, sino que también se ha aplicado con éxito a través de litigios”<sup>14</sup>.

Derecho internacional vigente o *soft law*, el derecho al desarrollo y sus contenidos pueden ser discutidos, pero su existencia ya solo puede ser negada desde el desprecio por el DIP y los compromisos internacionales.

---

<sup>14</sup> Traducción propia del original en inglés.

### CAPÍTULO 3: LAS ESTRATEGIAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA PROMOVER EL DESARROLLO A NIVEL GLOBAL

#### LAS PRIMERAS ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO: LOS DECENIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN CONTEXTO

Aún antes de que se adoptara la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y basadas en la Carta de la organización y en la presión de los países subdesarrollados, las Naciones Unidas buscaron generar estrategias de promoción del desarrollo a través de la CID.

Sin embargo, y a pesar de algunas iniciativas que partieron de la AGNU, no fue posible avanzar en la adopción de una estrategia conjunta de promoción del desarrollo para la organización y sus miembros, sino hasta que el proceso de descolonización dio fuerza a la voz de los países subdesarrollados.

El primer antecedente inmediato de una estrategia de ese tipo lo encontramos en la ya mencionada resolución 1515 (XV) de la AGNU, que establece bases para una acción concertada a favor del desarrollo. Sobre ese sustento, el mismo cuerpo aprueba en 1961 su resolución 1710 (XVI): "Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" (1961/1970).

El texto de la resolución observa en sus considerandos que

a pesar de los esfuerzos efectuados en los últimos años, las diferencias entre los ingresos per cápita de los países económicamente desarrollados y de los menos desarrollados han aumentado, y que el ritmo del progreso económico y social de los países en desarrollo dista todavía de ser satisfactorio.

La AGNU se declara además "convencida de que es necesaria una acción concertada para demostrar la decisión de los Estados Miembros de impulsar más la cooperación económica internacional".

El principal objetivo a alcanzar era que los países menos desarrollados alcanzaran "un ritmo anual mínimo de crecimiento del 5% en el ingreso nacional global al finalizar el decenio", que fue testigo de hitos relevantes en la historia de la CID, tales como la celebración de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre

Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964 o el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), al año siguiente.

Para alcanzar esa meta, se señalan medidas muy generales a adoptarse en una serie de campos como el comercio internacional y se solicita a los países aumentar las corrientes de recursos públicos y privados para el desarrollo. Al SG se le requiere proponga medidas conducentes a acelerar un "desarrollo económico sólido y que se sostenga por sí mismo" a través del apoyo a la industrialización, la diversificación y el desarrollo agrícola.

También se le solicitan propuestas de medidas destinadas a:

- Apoyar a los países en desarrollo en la formulación de planes nacionales orientados a movilizar sus recursos internos hacia el desarrollo.
- Mejorar el trabajo de las instituciones internacionales en apoyo del desarrollo.
- Acelerar el fin del hambre, las enfermedades y el analfabetismo en los países en desarrollo.
- Mejorar la educación profesional y técnica.
- Utilizar la ciencia y la tecnología para acelerar el desarrollo.
- Promover las posibilidades del comercio internacional de apoyo al desarrollo
- Analizar las necesidades de cotejo, difusión y análisis de datos estadísticos necesarios para la planificación del desarrollo.
- Utilizar los recursos liberados por el desarme (¿?) en favor del apoyo al desarrollo.

Esa resolución no estableció ningún esquema de seguimiento de progresos.

Cumplido el plazo del primer decenio, y verificando los escasos resultados logrados, la AG adoptó su resolución 2626 (XXV): "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" (1971/1980).

Se afirma allí reconociendo el fracaso de lo hecho en la década anterior, que incluso mostró un aumento de la inequidad, que

El lanzamiento en 1961 del Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo constituyó un importante esfuerzo mundial por dar substancia concreta a [la promesa de crear condiciones de estabilidad y de bienestar y de asegurar un nivel de vida mínimo compatible con la dignidad humana mediante el progreso y el desarrollo económicos y sociales]. Sin embargo, el nivel de vida de innumerables millones de personas en las regiones en desarrollo del mundo continúa siendo lastimosamente bajo. Estas personas siguen estando a menudo subalimentadas, ineducadas y desempleadas, además de carecer de muchas otras comodidades esenciales de la vida. Mientras que una parte del mundo vive con gran comodidad e incluso con abundancia, la gran mayoría vive en una pobreza abyecta, y de hecho la disparidad continúa aumentando (párrafos 2 y 3).

El documento de origen de este segundo decenio es diferente del primero y está ya claramente imbuido de los reclamos de los países recientemente independizados. Nuevos temas traídos por ellos se integran a los reclamos, tales como "la eliminación del colonialismo, la discriminación racial, el apartheid y la ocupación de territorios de cualquier Estado, y de la promoción de la igualdad de derechos políticos, económicos, sociales y culturales para todos los miembros de la sociedad" (párrafo 5). También hay menciones a un compromiso por parte los gobiernos "a seguir políticas destinadas a crear un orden económico y social mundial más justo y racional", en lo que puede entenderse como una referencia al NOEI.

Las metas de este Segundo Decenio eran:

- Lograr una tasa media de crecimiento anual del producto bruto de los países en desarrollo considerados en conjunto de por lo menos el 6%.
- Alcanzar una tasa media de crecimiento anual de producto bruto per cápita en los países en desarrollo considerados en conjunto cercana al 3,5% durante el Decenio

Se destaca en esta resolución la inclusión de dos compromisos cuantificables, y por tanto de fácil verificación, por parte de los Estados desarrollados, cada uno de los cuales debía:

- Procurar “proporcionar anualmente, a partir de 1972, a los países en desarrollo transferencias de recursos financieros por un importe mínimo neto equivalente al 1% de su producto nacional bruto a precios de mercado, en términos de desembolsos reales (...) Los países desarrollados que no puedan alcanzar este objetivo para 1972 se esforzarán en lograrlo para 1975, a más tardar”.
- Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado”.

Entre los asuntos específicos abordados aparecen en esta oportunidad repeticiones e innovaciones que reflejan el crecimiento del alcance del concepto de desarrollo, que pasaba entonces por un momento de intensos debates. Se mencionan explícitamente: empleo, educación, sanidad, saneamiento, nutrición, vivienda y planeamiento urbano; al tiempo que hay menciones específicas a tres grupos particulares: niñez, juventud y mujeres.

En otra mención que debe ser subrayada, se afirma que las medidas de política que se adopten deben ser “sometidas a un examen constante para asegurar su eficaz aplicación y adaptación a la luz de los nuevos acontecimientos (...) así como para tratar de encontrar nuevas zonas de acuerdo y ampliar las ya existentes” (párrafo 20), lo que nos introduce en dos temas conexos.

Por una parte, las medidas de políticas se organizan bajo una serie de ejes, que bien pueden ser entendidos como lo que hoy llamamos “medios de implementación” de los compromisos actuales en materia de promoción del desarrollo sostenible. Estos son: comercio internacional; cooperación económica e integración regional entre países en desarrollo; financiamiento del desarrollo; comercio invisible<sup>15</sup>; ciencia y tecnología; expansión y diversificación de la producción; planificación del desarrollo; y adopción de medidas especiales en

---

<sup>15</sup> Lo que hoy denominamos “comercio de servicios”.

favor del grupo de Países Menos Adelantados (PMA), los países en desarrollo sin litoral. Veinte años antes de que el Programa de las Naciones Unidas presentara su concepto de desarrollo humano, esas mismas palabras se utilizan para definir el eje de medidas políticas restante<sup>16</sup>.

Por otro lado, en materia de seguimiento y monitoreo de políticas para el desarrollo la resolución 2626 (XXV) fue innovadora al incorporar un capítulo sobre "Examen y evaluación de objetivos y medidas de política". Establece su párrafo 79 que

Es necesario tomar medidas adecuadas para mantener en examen sistemático los progresos realizados hacia el logro de las metas y los objetivos del Decenio, para determinar las deficiencias del proceso y los factores que las originan, y para recomendar la adopción de medidas positivas, incluso las nuevas metas y políticas que se necesiten. Esos exámenes y evaluaciones se llevarán a cabo (...) con la intervención tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados, teniendo en cuenta la necesidad de simplificar el mecanismo existente y de evitar toda duplicación o proliferación innecesaria de la labor de evaluación.

El esquema propuesto se estructura en tres niveles territoriales:

- En el plano nacional, se establece que cada país en desarrollo deberá crear un mecanismo de evaluación o reforzar el ya existente, debiendo prestar especial atención al mejoramiento y afianzamiento de los servicios nacionales de programación y estadística. Como resulta claro, la responsabilidad es puesta exclusivamente en cabeza de los países en desarrollo y los países desarrollados no asumen ninguna función de revisión de sus propios espacios o políticas. La "cuestión de los datos", a la que luego dedicaremos mayor atención, aparece ya desde este momento iniciático, en paralelo con la función de planificación.
- En el plano regional la responsabilidad básica es puesta en cabeza de las comisiones económicas regionales y en la Oficina de Asuntos Económicos

---

<sup>16</sup> Esto es doblemente interesante, ya que el párrafo 18 de la resolución 2626 (XXV) menciona que "la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor", donde resuenan elementos centrales del concepto de desarrollo humano creado por Mahbub Ul Haq para el PNUD.



y Sociales de las Naciones Unidas, en cooperación con los bancos regionales de desarrollo y los grupos subregionales y con asistencia de otras partes del sistema ONU.

- En el nivel global se señalan roles para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y los organismos especializados de las Naciones Unidas -en la realización de análisis temáticos-, y para la AGNU y el ECOSOC como ámbitos para llevar a cabo una evaluación general del progreso en la ejecución de los compromisos asumidos como parte del segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, contando para ello con el apoyo del SG. "la evaluación general se efectuará bienalmente y la segunda evaluación bienal tendrá el carácter de un examen de mitad de período" (párrafo 83).

Una referencia a la necesidad de movilizar la opinión pública en favor del desarrollo, lo que hoy llamamos sensibilización, cierra el documento.

No obstante los esfuerzos, este Segundo Decenio resultó un fracaso tan abierto como el primero, y así lo reconoce la Resolución 35/56 de la AGNU: Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1981/1990).

Este documento, de 180 párrafos contra los 83 de su precedente y los únicamente 8 del primer decenio, consolida algunos elementos que vimos presentes en el segundo decenio, y vuelve a ampliar el conjunto de asuntos incorporados bajo la idea del desarrollo.

Desde sus comienzos deja ver la fortaleza de las posiciones de los países subdesarrollados al interior de la AGNU. El primer párrafo alude explícitamente al NOEI y sus documentos fundantes, y el segundo es crítico al afirmar que

La aprobación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo fue un avance importante en la promoción de la cooperación económica internacional para el desarrollo. Sin embargo, pronto se hicieron obvias las limitaciones de una estrategia concebida dentro del marco del sistema existente de relaciones económicas internacionales. La injusticia y el

desequilibrio de esas relaciones están acentuando la disparidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo, constituyen un grave obstáculo para el desarrollo de los países en desarrollo y afectan adversamente las relaciones internacionales y la promoción de la paz y la seguridad mundiales. A mitad del Decenio, la comunidad mundial pidió una reestructuración fundamental de las relaciones económicas internacionales e inicio su búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional.

El reclamo continúa dejándose ver en múltiples referencias a la injusticia y a la debilidad del sistema económico mundial, que perjudican más a los países en desarrollo. La presencia de una mirada sistémica favorece que reaparezcan las menciones a la necesidad de terminar con el colonialismo, el imperialismo, el neocolonialismo, la injerencia en los asuntos internos, el apartheid, la discriminación racial, la hegemonía, el expansionismo y todas las formas de agresión y ocupación extranjeras, señaladas todas ellas como "grandes obstáculos para la emancipación y el desarrollo económicos de los países en desarrollo" (párrafo 12).

El objetivo de este tercer decenio también es presentado primero en términos políticos:

La nueva Estrategia Internacional del Desarrollo tiene por objeto fomentar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo con miras a reducir considerablemente las disparidades actuales entre los países desarrollados y los países en desarrollo y lograr la pronta eliminación de la pobreza y la dependencia, (...) la Estrategia Internacional del Desarrollo es una vasta empresa que abarca a toda la comunidad internacional (párrafo 7).

Y agrega que el proceso del desarrollo debe promover la dignidad humana, y que su objetivo último es "el aumento constante del bienestar de toda la población, sobre la base de su participación plena en el proceso de desarrollo y de una distribución justa de los beneficios derivados de este" (párrafo 8). Primeros pasos claros hacia lo que hoy denominamos principio de implementación multiactores y principio de "no dejar a nadie atrás" (ver el capítulo referido a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible).

En el capítulo titulado "Metas y objetivos", claramente empapado de la visión del NOEI, se señala como objetivo el lograr que "la tasa anual media de crecimiento del producto interno bruto de los países en desarrollo en su conjunto debería ser del 7%", dejando abierta la posibilidad de que "Sobre la base de las necesidades, las circunstancias y las modalidades regionales de crecimiento [se fijen] metas regionales más concretas en el marco de las comisiones regionales" (párrafo 20).

En su párrafo 22, se señala un segundo objetivo concreto ligado, esta vez, al comercio: "Para los países en desarrollo en general, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios deberían incrementarse a tasas anuales no inferiores al 7,5% y al 8%, respectivamente".

También se establece una meta en materia de inversión bruta, que debería ser elevada hasta el 28% del producto interno bruto (PIB) nacional para 1990, lo que requiere para los países en desarrollo un ahorro interno bruto del 24% del PIB, dejando abierta la opción para los países en desarrollo cuyo coeficiente de ahorro sea inferior al 15% de elevarlo "al 20% lo antes posible" (párrafo 23). Además, "la producción manufacturera de los países en desarrollo en su conjunto debería incrementarse en una tasa anual media del 9%" (párrafo 29).

En materia de financiamiento del desarrollo los países desarrollados son llamados a lograr la meta internacional convenida del 0,7% del producto nacional bruto de los países desarrollados y, una vez lograda esa meta, "el objetivo del 1% debería alcanzarse lo antes posible" (párrafo 24). En este lugar el texto hace una mención que recuerda al actual principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, cuando sostiene que "los esfuerzos de los países desarrollados serán mayores cuanto más baja haya sido su aportación relativa".

También se fija una meta cuantificable por fuera del campo económico al establecer que "En los países más pobres, la mortalidad infantil debería reducirse a menos de 120 por cada 1.000 nacidos vivos. Para el año 2000, la esperanza de vida debería ser, como mínimo, de 60 años y la tasa de mortalidad infantil, como máximo de 50 por cada 1.000 nacidos vivos" (párrafo 48).

Son abordados en esta resolución, como temas de preocupación propios del campo del desarrollo, la situación de los PMA y otros países en desarrollo en condiciones especialmente desventajosas; salud, saneamiento, educación, vivienda, y promoción de la equidad ente Estados; la industrialización; la participación de los países en desarrollo en la producción y el comercio internacionales; el fortalecimiento de la posición de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales; el empleo, la infraestructura; la titularidad y el uso de recursos naturales -advirtiendo la necesidad de "evitar el agotamiento temprano de los recursos no renovables y la sobreutilización de los recursos renovables" (párrafo 32)-; el aprovechamiento de recursos energéticos -se deberá "recurrir cada vez más a fuentes de energía nuevas y renovables" (párrafo 34)-; el fortalecimiento científico y tecnológico de los países en desarrollo; el desarme, la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo<sup>17</sup>; la reducción y la eliminación de la pobreza; cuestiones de población y de fortalecimiento de recursos humanos

Aparecen como grupos que requieren especial atención los "impedidos" (discapacitados), los niños, los jóvenes y las mujeres.

Adelantando nuevos elementos propios del actual modelo de desarrollo sostenible, el texto también señala que "el desarrollo es un proceso integral que comprende objetivos económicos y sociales" (párrafo 42). Sin embargo, también la variable ambiental está presente en el texto cuando afirma que "en el proceso de desarrollo deberán tenerse en cuenta las consecuencias que tienen para el medio ambiente la pobreza y el subdesarrollo y las relaciones entre el desarrollo, el medio ambiente. la población y los recursos" (párrafo 41).

Similar a su antecedente que establecía el segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, este documento señala medidas de políticas a adoptarse agrupadas bajo subtítulos: comercio internacional -incluyendo el "comercio invisible"-; industrialización; alimentación y agricultura; financiamiento del desarrollo; cuestiones monetarias y financieras internacionales; cooperación

---

<sup>17</sup> Hoy, cooperación Sur-Sur.

técnica; ciencia y tecnología; energía; transporte, cooperación económica y técnica entre países en desarrollo; medio ambiente; asentamientos humanos; socorro ante desastres; desarrollo social; y medidas especiales orientadas a apoyar a los PMA, los países más gravemente afectados, los países insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral.

La estrategia se cierra con un capítulo sobre examen y evaluación de las medidas adoptadas para lograr los resultados previstos, dando forma a un proceso a ser "realizado dentro del sistema de las Naciones Unidas en los planos mundial, sectorial y regional, y, en el plano nacional, por los respectivos gobiernos" (párrafo 169).

El examen propuesto se propone llevar adelante un "estudio sistemático, en el marco de un examen general de la situación económica internacional, de los progresos realizados en cuanto al logro de las metas y los objetivos de la Estrategia y en la determinación y evaluación de los factores causantes de las deficiencias que puedan encontrarse" (párrafo 170), de tal manera que queden expuestos camino para fortalecer la aplicación de la estrategia del tercer decenio, brindarle impulso político y, de ser necesario, ajustar, intensificar o reformular sus medidas conforme cambios en las necesidades y circunstancias (párrafo 171).

La estructura de examen en tres niveles que proponía el segundo decenio se ve potenciada por el agregado de la mirada sectorial, llevando en consecuencia a la consideración de los siguientes espacios:

- Nacional, donde los gobiernos incorporarán las metas y objetivos del tercer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo a sus prioridades y planes de trabajo. No se hacen aquí referencias explícitas a países desarrollados o en desarrollo, por lo que puede entenderse que aplica al conjunto de todos ellos, idea que se ve reforzada por la consideración sectorial (ver infra).
- Regional, nuevamente puesta bajo responsabilidad de las comisiones regionales de la ONU, con apoyo de los bancos de desarrollo. los grupos y organizaciones regionales y subregionales existentes. Las comisiones

asumen la responsabilidad de efectuar exámenes periódicos sobre los asuntos más relevantes para el desarrollo regional.

- Global: dando el rol preponderante a la AGNU, interactuando con el ECOSOC y el SG, responsable por la elaboración de informes sobre el tema, además de otros órganos del sistema.
- Sectorial, donde los organismos especializados y otros espacios pertinentes del sistema de Naciones Unidas apoyarán la implementación de medidas a partir de su experiencia y conocimientos, contribuyendo tanto en los niveles regional como global.

La dimensión sectorial es muestra de la creciente interacción entre los diferentes niveles, y como parte de la misma los países desarrollados son convocados a presentar informes sobre sus esfuerzos de asistencia al desarrollo.

Respecto de los tiempos de realización de los exámenes globales, esta resolución no se proyecta a todo el decenio, sino que se limita a señalar que "La Asamblea General realizará el primer examen y evaluación en 1984, ocasión en la cual se tomará una decisión acerca de la fecha del examen o los exámenes ulteriores" (párrafo 180).

Destacamos que, al hacer referencia a los exámenes en el nivel nacional, nuevamente hay una mención expresa al apoyo que debe darse para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación de los países "incluida también su capacidad en materia de estadística" (párrafo 172).

Es durante el transcurso de esta década que se adopta la ya mencionada declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la AGNU, y sobre su final se verifica el final de la Guerra Fría. No obstante, el cambio en el contexto no impidió que la AGNU aprobara en 1990 su resolución 45/199: Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1991/2000).

Como era de esperar, el nuevo marco internacional hace que esta resolución muestre diferencias sustanciales con las que proclamaban las tres anteriores:

La Estrategia para el Cuarto Decenio para el Desarrollo (...) supuso el abandono radical de la terminología del NOEI, una asunción de los parámetros de la economía liberal y el reforzamiento de la nueva noción de cooperación al desarrollo sobre bases estrictamente voluntarias. La octava sesión de la UNCTAD (Cartagena, Colombia en 1992) confirmó la evolución al (...) poner el énfasis en la economía de mercado. [El Sur había] perdido la batalla por normativizar, por universalizar y consagrar en el derecho internacional sus aspiraciones" (Remiro Brotons, 1997, pág. 1090).

La nueva resolución comienza, como lo hicieron sus precedentes, reconociendo el fracaso del tercer decenio: "En la mayoría de los casos no se alcanzaron las metas y objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pues acontecimientos adversos e imprevistos en la economía mundial destruyeron las premisas sobre las cuales se esperaba que se basara el crecimiento" (párrafo 2).

Entre esos "acontecimientos adversos e imprevistos" se menciona la crisis de la deuda que afectó a los países en desarrollo durante los años 1980 -la "década perdida" del desarrollo-, la reducción de la tasa de crecimiento en los países de Europa oriental y la baja de precios de los productos básicos en los mercados internacionales. Como resultado durante el decenio la tasa global de crecimiento de los países en desarrollo fue de un 3% anual y el crecimiento per cápita del 1%, cuando los decenios de 1960 y 1970 habían mostrado tasas promedio de un 5,5%, y un 3%, respectivamente. El resultado era previsible: aumentó la brecha entre países "ricos y los pobres" (párrafo 3, mostrado un cambio de terminología respecto de "desarrollados y en desarrollo" que se venía utilizando).

Donde mejor se observa el cambio de visión que implica este decenio respecto de los anteriores es en la aparición de temas como delito transnacional, terrorismo, migraciones internacionales, tráfico de estupefacientes, el espíritu de empresa y la innovación en la gestión. A ello se suma una nueva consideración del ambiente internacional, bien reflejada en el párrafo 7 de la resolución:

el aflojamiento de las tensiones internacionales brinda oportunidades para reducir los gastos militares en el plano mundial, para reducir las tensiones en las economías

nacionales y para destinar más recursos a la lucha contra la pobreza en el mundo. Al perder intensidad los conflictos ideológicos, mejora el ambiente de cooperación en todos los niveles.

Las metas y objetivos de este nuevo decenio para el desarrollo identifican como su principal referencia “lograr que el decenio de 1990 sea un decenio de desarrollo acelerado en los países en desarrollo y de fortalecimiento de la cooperación internacional” (párrafo 13). A lo largo del conjunto de metas incorporadas se nota el fortalecimiento de la relación entre las tres variables que integran hoy el desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

El párrafo 14 avanza sobre lo que hoy llamamos interdependencia de objetivos, asegurando que el logro de las metas propuestas requiere que se satisfagan seis objetivos interrelacionados

1. Incrementar el ritmo del crecimiento económico de los países en desarrollo.
2. Promover un proceso de desarrollo atento a necesidades sociales, orientado a reducir la pobreza extrema, promotor del impulso y del uso de los recursos y conocimientos humanos, que sea a la vez racional y sostenible en términos ambientales.
3. Mejorar los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales
4. Alcanzar<sup>18</sup> estabilidad y firmeza en la economía mundial mediante “una gestión acertada desde el punto de vista macroeconómico a nivel nacional e internacional”.
5. Fortalecer la CID.
6. Realizar esfuerzos especiales de apoyo a los PMS.

No se presentan ya compromisos cuantificables a ser cumplidos por los países desarrollados, sino que se prioriza la utilización de textos blandos y abiertos, como lo ilustra el párrafo 17 al decir que “sobre la base de la experiencia de algunos países, se considera que un crecimiento sostenido, a una tasa del orden

---

<sup>18</sup> Es interesante, en el marco del inicio de la década de 1990, que el verbo que utiliza el texto de la resolución es “Implantar”.



del 7%, brindaría las condiciones necesarias para una transformación genuina de la economía, con rápidos incrementos en el empleo productivo y la erradicación de la pobreza, y generaría los recursos necesarios para proteger el medio ambiente”.

Las medidas políticas incorporadas en la estrategia del cuarto decenio también marcan la discontinuidad con sus precedentes. Ahora los ejes de agrupamiento de medidas son desagregados en subítems, algo que en el decenio anterior ya se había evidenciado, aunque con escasa fuerza.

El cuadro propuesto por la estrategia para la década de 1990 es el siguiente:

1. Reactivación del desarrollo.
  - 1.1. Marcos de política económica, deuda externa, financiación para el desarrollo, comercio internacional, y productos básicos.
  - 1.2. Ciencia y tecnología, políticas y medidas industriales, y agricultura.
2. Aspectos prioritarios del desarrollo
  - 2.1. Erradicación de la pobreza y el hambre
  - 2.2. Desarrollo de los recursos humanos y de las instituciones
  - 2.3. Población.
  - 2.4. Medio ambiente.

Esta vez las referencias a los países en situaciones especiales, incluidos los PMA, constituye un capítulo separado que continúa la lógica de no establecer compromisos específicos. Se agrega, también por primera vez, un capítulo dedicado al papel que debe desempeñar el sistema de Naciones Unidas en apoyo a la estrategia del cuarto decenio, con recomendaciones generales que nada aportan.

En lo que sí sigue el camino de las resoluciones de adopción de los anteriores decenios es en cerrar el texto con un capítulo sobre examen y evaluación, dirigido a orientar su “eficacia” (párrafo 108). Manteniendo la idea de trabajar en cuatro niveles -nacional, regional, global y sectorial- pero sin hacer señalamientos precisos de actividades para ninguno de ellos.

El "espíritu" del sistema de examen propuesto queda bien reflejado en los dos párrafos finales de la resolución, donde se expresa que

los mecanismos necesarios para una vigilancia constante ya existen: los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas y las comisiones regionales emiten informes anuales, que en la práctica siguen de cerca los progresos alcanzados en prácticamente todas las esferas del desarrollo internacional. Los gobiernos participan en numerosos debates en los organismos especializados, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General (...). Sin embargo, también es necesario realizar periódicamente exámenes y evaluaciones que se relacionen directamente con los progresos de la Estrategia en su conjunto. La Asamblea General podrá llevarlos a cabo cada dos años, a través del Consejo Económico y Social, mediante la inclusión de un tema sobre la aplicación de la Estrategia en sus programas. El SG debe formular las recomendaciones pertinentes (párrafos 111-112).

#### LA DÉCADA DE 1990: LAS GRANDES CONFERENCIAS INTERNACIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS Y LAS BASES PARA UN CAMBIO DE ESTRATEGIA

Mientras el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas estaba vigente Boutros Boutros Ghali, entonces su SG, convocaba a una serie de conferencias globales sobre temas específicos de interés de la sociedad internacional. Seleccionando apenas algunas de ellas, considerando la importancia de sus resultados respecto de los debates sobre el desarrollo, podemos mencionar las siguientes:

- La Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo: reunida en junio de 1992, incorporó en su documento final el concepto de desarrollo sostenible, que había sido incorporado en el informe "Nuestro futuro común" presentado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo establecida por la ONU cuatro años antes: "el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras" (Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, principio número 3).
- La Conferencia sobre Derechos Humanos: reunida en Viena en 1993, a la que hicimos referencia al tratar el camino del desarrollo hacia su reconocimiento como derecho humano, afirmó que el derecho al desarrollo era un derecho

humano: "La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo (...) como parte integrante de los derechos humanos fundamentales" (Declaración de Viena, párrafo 6).

- La Conferencia de El Cairo sobre Población: realizada en 1994, dejó en claro que la dimensión poblacional era una de las centrales del concepto de desarrollo, y afirmó: "la persona humana es el sujeto central del desarrollo (...) El derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que se satisfagan equitativamente las necesidades ambientales de desarrollo y demográficas de las generaciones presentes y futuras" (Programa de Acción, principio 3).
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social: reunida en Copenhague en 1995, supuso un nuevo avance hacia la consideración de los actuales tres componentes del desarrollo sostenible al afirmar los firmantes de su Declaración estar convencidos de que "el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente [constituyendo] el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas" (Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, párrafo 6).
- La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: reunida en Beijing en 1995, destacó en su "Plataforma de Acción" que lograr el desarrollo sostenible basado en el ser humano requiere de "una relación transformada, basada en la igualdad, entre mujeres y hombres. Se necesita un empeño sostenido y a largo plazo para que mujeres y hombres puedan trabajar de consuno para que ellos mismos, sus hijos y la sociedad estén en condiciones de enfrentar los desafíos del siglo XXI" (párrafo 1).
- La Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos: tuvo lugar en Estambul en 1996, y allí los países reconocieron la importancia de la variable del desarrollo urbano en el desarrollo sostenible, subrayando que "por primera vez en la historia de la humanidad un porcentaje mayoritario de los 6.000 millones de personas del mundo vive en ciudades (...) Las deficiencias y los obstáculos encontrados en los últimos cinco años han

demorado el avance a nivel mundial en el logro del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos” (párrafo 28).

- La Cumbre Alimentaria Mundial: reunida en Roma en 1996, adoptó el Plan de Acción sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, señalando la importancia de los flujos nacionales públicos y privados: “Los recursos necesarios para la inversión se obtendrán en su mayor parte de fuentes internas, privadas y públicas. La comunidad internacional ha de desempeñar una función decisiva en el apoyo a la adopción de políticas nacionales apropiadas y, cuando sea necesario y oportuno, en la prestación de asistencia técnica y financiera”

Consideraciones similares se encuentran en los documentos finales producidos por la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (Nueva York, 1990) y por las conferencias sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Bridgetown, 1994).

Un elemento central que surge del conjunto de las conferencias, y que desde la reunión de Viena de 1993 es afirmado por todas ellas, es la aceptación de la existencia de una relación de interdependencia indisoluble entre desarrollo, derechos humanos y paz.

Cada conferencia fue estableciendo un conjunto de compromisos para el logro de objetivos en sus propias áreas de trabajo que debían lograrse a nivel internacional. A finales de la década, el conjunto de esos compromisos/objetivos fue reunido bajo la denominación de “objetivos de desarrollo internacional”.

Koffi Annan sucedió a Boutros Ghali, ocupando el cargo de SG entre 1997 y 2007. Al asumir su gestión, presentó su propio programa de desarrollo<sup>19</sup>. Afirma allí que su programa “se basa en los resultados de conferencias recientes de las Naciones Unidas [y] tiene por objeto revitalizar una asociación renovada y fortalecida para el desarrollo” (párrafo 2).

Ese párrafo es particularmente significativo, pues expresa el primer momento en que los compromisos asumidos por los países durante las conferencias de la década de 1990 son considerados como un pilar sobre el cual sostener un trabajo

---

<sup>19</sup> A/Res/51/240 “Un programa de desarrollo”, del 15 de octubre de 1997.

común en pos del desarrollo global. Más aún, se incorpora la necesidad de “revitalizar” una alianza mundial que trabaje para ese fin. Ambos elementos estarán desde entonces en el centro del trabajo de las Naciones Unidas de planificación global del impulso al desarrollo.

El párrafo 49 de la agenda propuesta por Annan incluía también una referencia al incumplimiento de los compromisos y acuerdos en materia de desarrollo surgidos de esas conferencias mundiales, para sostener luego que “habría que esforzarse por movilizar el apoyo público a la cooperación para el desarrollo mediante, entre otras cosas, una estrategia basada en la asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo que incorpore, si procede, *objetivos de desarrollo mutuamente acordados*” (el resaltado es propio).

La propuesta del SG estaba alineada con un planteo que había surgido de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) un año antes, con la publicación de su documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*.

Se trata de un informe que parte de la decisión tomada en 1995 por los países que integraban el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) de revisar sus estrategias de cooperación al desarrollo. El proceso derivó en la publicación en 1996 del mencionado informe, donde se presentaba la perspectiva de la OCDE de cara al cambio de siglo que se aproximaba. En él se afirmaba: “Es tiempo de seleccionar, teniendo en cuenta las muchas metas discutidas y acordadas en los foros internacionales, un número limitado de indicadores de éxito por el cual nuestros esfuerzos puedan ser juzgados” (OCDE, 1996, pág. 2).

Partiendo de los acuerdos logrados durante las conferencias mundiales que habían tenido lugar hasta entonces, los países miembros de la OCDE sostuvieron que contar con un grupo pequeño de objetivos específicos prioritarios ayudaría “a clarificar la visión de una mejor calidad de vida para todas las personas” dotando a los gobiernos de mojones contra los cuales medir progresos.

La selección de un conjunto integrado de objetivos, basado en las metas acordadas, podría proporcionar valiosos indicadores de progreso. Estamos sugiriendo varios de

esos indicadores en los campos de bienestar económico, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental. Los indicadores específicos que escogimos reflejan nuestro juicio sobre su valor, por sí mismos y como *proxies* relevantes para medir otros objetivos de desarrollo. Nuestra selección no implica restar nuestro compromiso con el logro de otros objetivos establecidos por la comunidad internacional en conferencias internacionales (OCDE, 1996, pág. 9).

Como resultado del análisis que realiza el informe se proponen seis objetivos “ambiciosos pero realizables” asociados al bienestar económico, el desarrollo social y el cuidado y la regeneración ambiental; a saber:

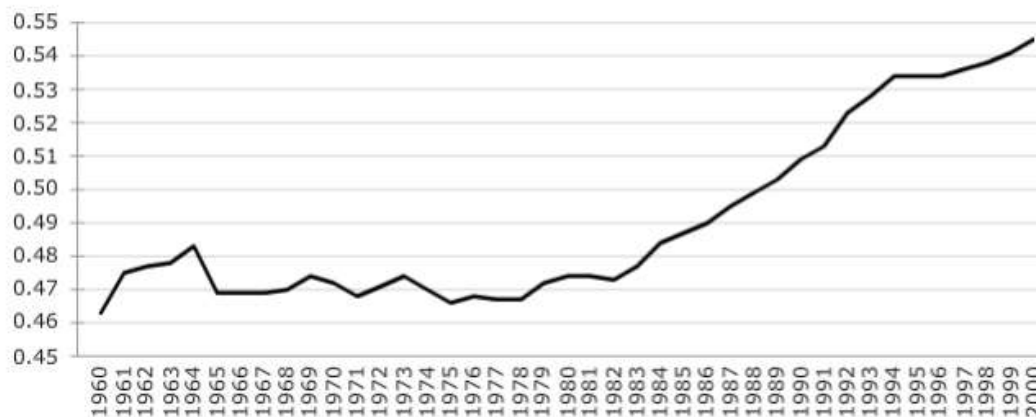
- Bienestar económico
  - Para 2015, reducir el porcentaje de población en situación de extrema pobreza en 1990 en un 50%.
- Desarrollo social
  - Para 2015, brindar acceso universal a la educación básica.
  - Para 2005, eliminar la discriminación sobre la base del sexo en la educación primaria y secundaria.
  - Para 2015, reducir la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en dos tercios respecto de la de 1990 y la mortalidad materna en tres cuartos respecto de la de 1990.
  - Para 2015, brindar acceso universal a los servicios de salud reproductiva.
- Cuidado y la regeneración ambiental
  - Para 2015, invertir la tendencia a la devastación de recursos naturales.

La Agenda de Kofi Annan y el documento de la OCDE sentaban las bases para el nuevo capítulo en el campo de las estrategias para promover el desarrollo seguidas por las Naciones Unidas que se abriría con el nuevo siglo.

## **2000-2015: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Con el inicio del año 2000 el cuarto decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo llegaba a su fin, y sus resultados eran tan decepcionantes como los anteriores.

Ilustración 2: Inequidad mundial, medida como Índice de Gini global (1960-2000)



Fuente: The Conference Board of Canada

(<https://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/worldInequality.aspx>)

La estrategia de trabajo en decenios fue finalmente abandonada, y en su lugar se iniciaría un camino diferente.

Ya en 1998 la resolución 53/202 de la AGNU decidía "designar el quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, *Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio*, y que "como parte integrante de la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio, se celebre una Cumbre del Milenio durante un número de días limitado y en las fechas que decida la Asamblea General" (párrafos 1 y 2).

El encuentro se concretó en Nueva York el 6 de septiembre de 2000, bajo el lema "Las Naciones Unidas en el Siglo XXI", y los principales insumos con los que trabajó fueron:

- El Informe realizado en conjunto entre la Secretaría General de las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial titulado "Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional", publicado en 2000 en el que se señalaba a la pobreza como el principal desafío frente a la sociedad internacional, y se proponían siete objetivos, casi copiados del informe *Shaping the 21st Century* al que aludimos antes. La novedad residía ahora en que las referencias a la reducción de la mortalidad materna e infantil eran ahora desagregadas en dos objetivos

diferentes -estaban integradas en la propuesta de la OCDE de 1996- y que cada objetivo estaba acompañado por indicadores cuantitativos para dar seguimiento a sus progresos.

- El informe del SG "Nosotros los Pueblos"<sup>20</sup>, donde se volvía a afirmar que la pobreza extrema era una afrenta a la humanidad toda, requiriéndose "a la comunidad internacional al más alto nivel, a los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre del Milenio, que aprueben el objetivo de reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de la población mundial que vive en la pobreza extrema" (párrafo 73).

Como resultado de la Cumbre del Milenio se adoptó una resolución titulada "Declaración del Milenio"<sup>21</sup> que planteaba los desafíos a enfrentar por la ONU y el rol que esta debía asumir de cara al nuevo siglo.

Desde una perspectiva axiológica, el párrafo 6 de ese documento identifica un conjunto de valores considerados por los Estados como "esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI": la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza, y la responsabilidad común.

Respecto de la última, se afirma en particular que

la responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a ese respecto (párrafo 6).

La Declaración del Milenio continúa afirmando que, con el objeto de "plasmear en acciones estos valores comunes", los países miembros de la ONU "hemos formulado una serie de objetivos clave a los que atribuimos especial importancia" (párrafo 7). Se trata de 56 objetivos de carácter general. De entre ellos solo cinco

---

<sup>20</sup> A/54/2000

<sup>21</sup> A/Res/55/2



contaban con precisión de alcance y fechas de cumplimiento, y cuatro estaban claramente tomados de la propuesta realizada por la OCDE en 1996.

*Tabla 2: Comparación entre objetivos señalados por los países de la OCDE y algunos objetivos adoptados por la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*

Objetivos del informe Shapingthe 21st Century (OCDE, 1996)	Objetivos tomados de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas
Para 2015, reducir el porcentaje de población en situación de extrema pobreza en 1990 en un 50%.	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre (párrafo 19).
Para 2015, brindar acceso universal a la educación básica.	Velar por que, para ese mismo año [2015], los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria (párrafo 19).
Para 2005, eliminar la discriminación sobre la base del sexo en la educación primaria y secundaria.	[Velar] porque tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza (párrafo 19).
Para 2015, reducir la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en dos tercios respecto de la de 1990 y la mortalidad materna en tres cuartos respecto de la de 1990.	Haber reducido, para ese mismo año [2015], la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales (párrafo 19).
Para 2015, brindar acceso universal a los servicios de salud reproductiva.	
Para 2015, invertir la tendencia a la devastación de recursos naturales.	Hacer todo lo posible por que el Protocolo de Kyoto entre en vigor, de ser posible antes del décimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el año 2002, e iniciar la reducción de las

emisiones de gases de efecto invernadero.

Intensificar nuestros esfuerzos colectivos en pro de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

Insistir en que se apliquen cabalmente el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.

Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado.

Fuente: elaboración propia

El restante objetivo que lograba precisión estaba tomado de la iniciativa internacional denominada "Ciudades sin barrios de tugurios", y establecía: "Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios" (párrafo 19 de la Declaración del Milenio).

Los restantes objetivos eran generales y carecían de precisión. Vayan como ejemplos los siguientes:

- Adoptar medidas concertadas contra el terrorismo internacional y adherirnos cuanto antes a todas las convenciones internacionales pertinentes (párrafo 9).
- Pedir a los países industrializados que concedan una asistencia para el desarrollo más generosa, especialmente a los países que se están

esforzando genuinamente por destinar sus recursos a reducir la pobreza (párrafo 15).

- Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países (párrafo 25).

Como parte de su esquema de seguimiento, la Declaración del Milenio (párrafo 31) solicitaba a la AGNU que examine periódicamente los progresos logrados en su aplicación, y al SG la publicación de informes periódicos que sirvieran de base para adoptar futuras medidas.

El primero de los informes del Secretario General se publicó en 2001 bajo el título "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio"<sup>22</sup>. Su anexo informa que

Como parte de los preparativos del presente informe, se celebraron consultas entre los Estados Miembros de la Secretaría de las Naciones Unidas y representantes del FMI, la OCDE y el Banco Mundial a fin de armonizar la presentación de informes sobre los objetivos de desarrollo que figuran en la Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo internacionales. El grupo deliberó sobre las metas respectivas y determinados indicadores pertinentes con miras a preparar una serie general de indicadores para los objetivos de desarrollo del milenio. El documento de referencia principal fue la sección III de la Declaración del Milenio sobre "El desarrollo y la erradicación de la pobreza" (anexo, párrafo 1).

Se parte del supuesto, hecho explícito por el propio informe, de que para "centrar el establecimiento de prioridades internacionales, los objetivos y las metas deben ser limitados en número, mantenerse estables a lo largo del tiempo y ser comunicados claramente a una audiencia amplia" y se dispone que "en aras de supervisar los progresos, el año de referencia para los objetivos será 1990, que es el año de referencia que han utilizado las conferencias mundiales del decenio de 1990" (anexo, párrafo 3).

---

<sup>22</sup> A/56/326

Como resultado, se presenta la formulación de un marco de monitoreo conformada por ocho objetivos, 18 metas y 48 indicadores cuantitativos para su seguimiento, agregando que, cuando fuera pertinente, los indicadores debían “calcularse para los niveles subnacionales, es decir, zonas urbanas y rurales, regiones, grupos socioeconómicos y edad y género” (anexo, párrafo 5).

Ese marco de monitoreo fue formalmente adoptado por todo el sistema de Naciones Unidas y por los países miembros, lo que de hecho llevó a que los 56 objetivos incluidos en la Declaración del Milenio se resumieran a ocho, con fuerte preponderancia de la visión social por sobre otras esferas posibles de acción por el desarrollo.

*Ilustración 3: los Objetivos de Desarrollo del Milenio*



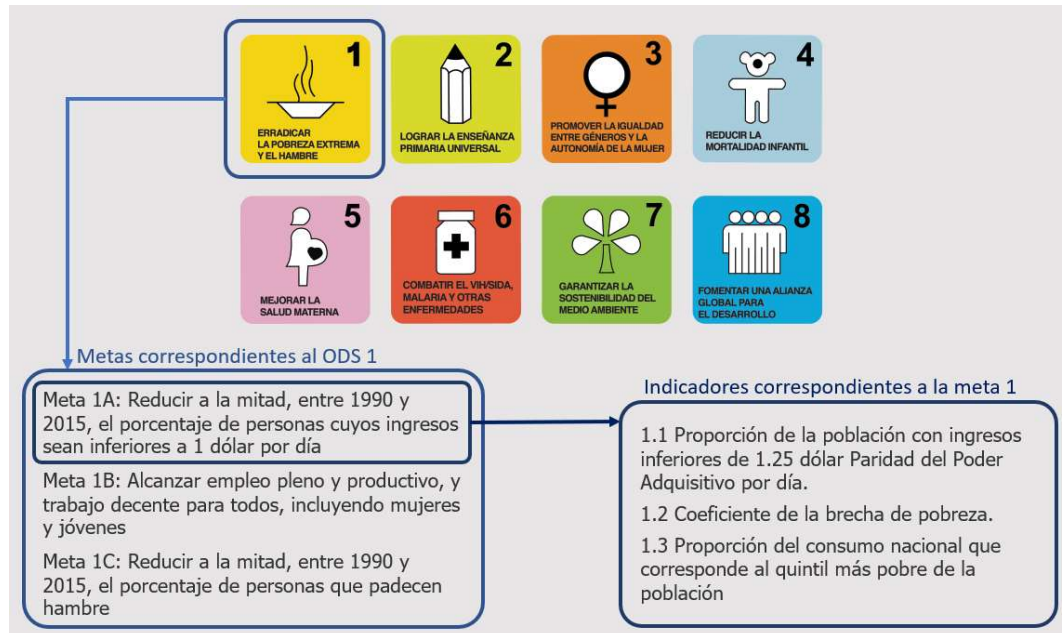
Fuente: Naciones Unidas

Los ocho ODM establecidos volvían a recuperar la propuesta original de la OCDE, y fueron redactados en los siguientes términos:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3 Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
- Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
- Objetivo 5 Mejorar la salud materna
- Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8 Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Para comprender el alcance real de los ODM es necesario sobrepasar este primer nivel dado por la definición de objetivos y “bajar un escalón” para instalarnos en el nivel de las metas en que se desagregan. A modo de ejemplo tomamos aquí el primer ODM.

*Ilustración 4: ODM 1, metas e indicadores para la meta 1.A*



Fuente: elaboración propia

Debe destacarse que el octavo objetivo sigue una lógica un tanto diferente, ya que carece de objetivos con niveles comprometidos de logro o fechas precisas, lo que se debe a que este era considerado como una herramienta para el logro de los restantes siete mediante la conformación de una alianza global para el desarrollo, y por ello sus metas constituyen una suerte de conjunto de medios de implementación:

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
- Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo
- Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la

deuda sostenible a largo plazo, incluyendo aquí asuntos referidos a AOD, acceso a mercados internacionales y sostenibilidad del endeudamiento externo nacional.

- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles
- En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones

La adopción de los ODM implicó el abordaje de una estrategia de trabajo diferente a la seguida hasta entonces por la ONU, destacándose como aspectos de ese cambio:

- El apoyo de los ODM en la Declaración del Milenio, documento adoptado al más alto nivel político internacional: Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la AGNU.
- La definición de un número muy limitado de objetivos generales que señalan la dirección a seguir, descompuestos en metas que determinan como pauta general un nivel de avance mínimo comprometido hacia el objetivo.
- La incorporación de fechas determinadas claramente para las cuales las metas deberían ser logradas, como pauta general el final del año 2015.
- El agregado de indicadores cuantitativos que posibiliten un seguimiento permanente del grado y la velocidad en que se avanza hacia el logro de las metas.
- El énfasis puesto en la lucha contra la pobreza extrema en sus diferentes expresiones, no solo económica<sup>23</sup>.

Ese marco se vio acompañado por la definición de un esquema básico de examen global de progresos, dado por la realización de informes anuales por el SG,

---

<sup>23</sup> En 2005, el informe "Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio" elaborado por Naciones Unidas, afirmará que los ODM debían ser entendidos como orientaciones hacia un macroobjetivo único: luchar contra la pobreza extrema en sus muchas dimensiones.

debates en el marco de cada período de sesiones de la AGNU sobre el progreso hacia los ODM y la solicitud a los países de que realizaran informes nacionales de avances.

A nivel global se previó la realización de encuentros internacionales de análisis de progresos que debían tener lugar en 2005 y 2010, a los que se agregaba un tercer encuentro de presentación de resultados finales en 2015.

La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ganó importancia en los trabajos sobre seguimiento de los indicadores, y se estableció en su seno un Grupo Interinstitucional de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con la misión de examinar los métodos, normas y datos disponibles para los indicadores convenidos; y estudiar y analizar las tendencias relativas a cada uno de los objetivos y metas cuantificables.

Dos serios problemas quedaban, sin embargo, planteados frente al nuevo consenso internacional: su proceso de creación había derivado en la ausencia absoluta de un programa o estrategia orientada al logro de los ODS y sus metas, y no había referencias al financiamiento de los costes que ese proceso significaría.

Frente al primero de los obstáculos, el SG y el Administrador del PNUD lanzaron en 2002 el Proyecto del Milenio, una iniciativa que reunió a un grupo internacional de expertos, con Jeffrey Sachs a la cabeza; con el fin de establecer un plan de acción concreto para lograr los ODM.

El Informe final del grupo se presentó en 2005 bajo el nombre de *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, donde se realizaban diez recomendaciones:

- 1- Los gobiernos de países en desarrollo debían adoptar estrategias para lograr alcanzar los ODM, denominadas "Estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM", estableciendo políticas públicas alineadas a los Objetivos del Milenio.
- 2- Esas estrategias debían ofrecer una base para el incremento de escala de las inversiones públicas, creación de capacidades, movilización de recursos nacionales e internacionales; así como reforzar el buen gobierno,

promover los DDHH, la participación de la sociedad civil y del sector privado.

- 3- Las estrategias debían prepararse y ejecutarse mediante procedimientos transparentes y abiertos a todos los sectores interesados.
- 4- Los donantes debían identificar al menos doce países que estén en buenas condiciones para alcanzar los ODM e incrementar rápida y sustancialmente la AOD hacia los mismos.
- 5- Países desarrollados y en desarrollo deben debían poner en marcha “iniciativas de resultados positivos rápidos” de bajo costo y alto impacto – tales como la distribución masiva y gratuita de mosquiteros para camas y de medicamentos contra el paludismo, la ampliación del programa de almuerzos escolares sobre la base de alimentos localmente producidos y la reposición masiva de nutrientes a los suelos de las pequeñas explotaciones agrícolas en forma gratuita o fuertemente subvencionada- para crear un movimiento inercial hacia los ODM.
- 6- Los receptores debían alinear sus estrategias nacionales con las estrategias regionales, y los donantes apoyar directamente los proyectos regionales.
- 7- Se debía incrementar la AOD del 0,25 del PBI de los donantes en 2003 al 0,44% en 2006 y al 0,54% en 2015, mejorando además la calidad de la ayuda. Para 2007 cada donante debía alcanzar la meta del 0,7% del PBI como AOD.
- 8- Los países desarrollados debían abrir sus mercados y apoyar la creación de capacidades comerciales en los países más pobres.
- 9- Los donantes debían apoyar las actividades científicas orientadas a las necesidades propias del mundo en desarrollo en materia de salud, agricultura, gestión ambiental, energía y clima.
- 10-El SG debía reforzar la coherencia y articulación del sistema de la organización en apoyo a los ODM.

El 1º de enero de 2007 el Proyecto del Milenio dejó de existir y su lugar dentro de las Naciones Unidas fue ocupado por un Equipo de Apoyo a los ODM que integraba la estructura del PNUD, con el mandato de apoyar la elaboración e



implementación de estrategias nacionales de desarrollo basadas en esos objetivos.

Por su parte, las necesidades de financiamiento de los ODM y la obtención de los recursos necesarios fueron temas en discusión en múltiples foros.

El coste de la implementación de los ODM tuvo diferentes resultados basados en metodologías diferentes utilizadas para su cálculo: "¿Cuánto se necesita para cumplir los objetivos, además de lo que ya destinan los países en desarrollo al gasto social? [...] A nivel mundial, el método más frecuente ha sido estimar el costo total de alcanzar todos los ODM. El *Informe Zedillo* de las Naciones Unidas provee la cifra citada más a menudo, mientras que el *Informe Sachs* es el más detallado" (Social Watch, 2006:11).

El "Informe Zedillo" es el documento presentado en 2001 por el Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo que antecedió a los trabajos de la Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo.

*Tabla 3: Estimaciones sobre los recursos complementarios al esfuerzo nacional necesarios para lograr los ODM*

Fuente	Estimación (en millones de USD)
Naciones Unidas (2001) <i>Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo</i> . "Informe Zedillo".	50.000
Greenhill, R. (2002) <i>The unbreakable link. Debt relief and the millennium development goals</i> (publicación conjunta de New Economics Foundation y Jubilee Debt Campaign)	Entre 31.000 y 37.000, más cancelación de deuda.
Devarajan, S.-Miller, M.-Swanson, E. (2002) <i>Goals for Development: History, Prospects and Costs</i> (publicado por el BM).	Entre 89.000 y 138.000
Jolly, R. (2003) <i>Global Goals: the UN experience</i> (publicado por el PNUD.)	76.300
Oxfam (2005) <i>Pagar el precio. Por qué los países ricos deben invertir ahora en una guerra contra la pobreza</i>	Entre 50.000 y 100.000

Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005) <i>Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. "Informe Sachs".</i>	121.000 (para 2006), 143.000 (para 2010), 189.000 (para 2015)
--	---

Fuente: (Surasky, 2010)

Cualquiera fuera el monto que se tomase como base, era necesario encontrar herramientas para generarlos y ponerlo a disposición de quienes los necesitaban, asuntos que estuvieron en discusión durante la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), reunida en Doha en noviembre de 2001 -donde se puso en marcha la hasta hoy inconclusa "Ronda de Doha para el Desarrollo"-, y en una Cumbre sobre Financiación para el Desarrollo realizada en Monterrey en marzo de 2002.

Entre la adopción de la Declaración del Milenio y las reuniones donde se debatió su financiamiento las perspectivas de un futuro pacífico que estaban vigentes a inicios de siglo se habían evaporado tras el ataque terrorista contra las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001.

En la Cumbre de Monterrey, participaron 183 Estados y más de 550 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Su período de sesiones estuvo precedido por el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, designado por el SG, cuyo informe final se presentó en junio de 2001.

El mandato asignado a la Cumbre era el de promover la cooperación internacional en 6 áreas:

- Aumento de la movilización de recursos financieros.
- Incremento de las corrientes de inversión privada internacional.
- Apertura de mercados y regímenes comerciales justos.
- Fortalecimiento de la AOD.
- Respuesta a la problemática del endeudamiento externo de los países en desarrollo
- Fortalecimiento de la estabilidad y coherencia de los sistemas monetarios, financieros y comerciales mundiales y regionales junto a la promoción de

una justa representación de los Estados en Desarrollo en la toma de decisiones internacionales.

El documento resultante de ese encuentro fue el "Consenso de Monterrey", que contiene compromisos generales de financiamiento que no son de obligatorio cumplimiento.

El primer capítulo, titulado "Cómo hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo: una respuesta mundial", muestra el alineamiento entre este documento y el objetivo base de los ODM: "nuestra meta es erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos" (punto 1).

En esa dirección se establece el compromiso fundamental de "promover sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión" (punto 9).

A lo largo del Consenso de Monterrey encontramos alusiones a la necesidad de crear las condiciones internas necesarias para movilizar el ahorro interno, público y privado, aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado y atraer e inversiones, implementar políticas macroeconómicas racionales –entendiendo por tales a aquellas "encaminadas a mantener índices altos de crecimiento económico, el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la estabilidad de los precios y saldos fiscales y externos sostenibles-, el rol del comercio internacional y la ayuda al desarrollo.

Con estas bases establecidas, y cumpliendo con el esquema de reuniones quinquenales de revisión de progresos previsto en la Declaración del Milenio, la AGNU convocó mediante resolución 58/291 de 2004 a "una sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea con participación de Jefes de Estado y de Gobierno" que debía realizar un examen amplio de los avances logrados.

Fueron 170 los Jefes de Estado y Gobierno que acudieron a esa Cumbre, reunida en Nueva York en el mes de septiembre de 2005, cuyo documento final (A/RES/60/1) trae pocas novedades relevantes.

En su párrafo 16 los gobiernos expresan su decisión de “adoptar medidas concretas para seguir encontrando modos de aplicar los resultados de la Cumbre del Milenio”, destacando la necesidad de dar consideración a cuatro esferas: desarrollo, paz y seguridad colectiva, DDHH e imperio de la ley, y fortalecimiento de las Naciones Unidas.

No obstante, como consecuencia de los debates sostenidos en esa Cumbre se produjo una modificación en el marco de monitoreo de los ODM: introduciendo nuevas metas, moviendo metas que ya estaban en un ODM a otro y generando nuevos indicadores para su seguimiento, estableciéndose en consecuencia un nuevo marco de seguimiento de 8 objetivos, 21 metas y 60 indicadores que, aprobado por la AGNU en 2007, comenzó a ser utilizado por el sistema de Naciones Unidas y sus Estados miembros a partir del año siguiente.

La siguiente Cumbre tuvo lugar también en Nueva York, en septiembre de 2010. Su documento final (A/65/L.1) lleva por título “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, y aunque incluye un título tan ambicioso como “El camino a seguir: un programa de acción para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015” la realidad es que no contiene ni una sola medida que vaya más allá de la repetición de compromisos previos y viejas fórmulas plenamente integradas en el lenguaje oficial de las Naciones Unidas.

Llegado 2015 los resultados que mostraron los ODS a nivel mundial fueron desiguales, con logros y fracasos repartidos de diferentes formas entre las distintas regiones.

Los movimientos más importantes en materia de estrategias para la promoción del desarrollo durante los años finales de la implementación de los ODM, especialmente a partir de 2012, estuvieron sin embargo en los debates en torno a la creación de la estrategia que debía suceder a los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuando se acabase el plazo adoptado para darles cumplimiento, iniciándose las discusiones en torno a la por entonces denominada “Agenda post-2015”.

## CAPÍTULO 4: LAS GRANDES REUNIONES INTERNACIONALES DEL AÑO 2015: DE SENDAI A PARÍS

### 2015: UN AÑO DE REFERENCIA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

El final del período acordado para lograr los ODM contribuyó de forma importante a que 2015 pueda ser considerado como uno de los años más relevantes para la CID desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas hasta hoy.

Decía el SG que “de Sendai a Addis Abeba y de Nueva York a París, 2015 fue un año crucial para el multilateralismo y la orientación de las políticas internacionales” (A/70/684).

Es que 2015 fue el año en que debió construirse una nueva agenda global de desarrollo que sucediera a la de los ODM, pero también el año fijado por los Estados Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático como fecha límite para alcanzar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante en la materia. A los debates en torno a ambos elementos se integraba un tercer eje: la realización de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres.

La definición de una nueva agenda de objetivos globales de desarrollo, de compromisos para hacer frente al cambio climático y para reducir los desastres significaría la necesidad de implementar medidas de alto coste económico, por lo que se decidió también convocar en 2015 una nueva conferencia sobre financiamiento del desarrollo.

Como corolario, 2015 se convirtió en un año en que convergieron las etapas finales de negociaciones de cuatro procesos interdependientes que conducirían a la adopción de la Agenda 2030, el Consenso de París sobre medidas para enfrentar el cambio climático, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre el financiamiento del Desarrollo y el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Los vasos comunicantes entre esos documentos son evidentes, como se refleja a continuación:

- Uno de los principios rectores para la aplicación del Marco de Sendai sostiene que la gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los DDHH, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación (párr. 19.c).
- La Agenda de Acción de Addis Abeba comienza afirmando que su objetivo es poner fin a la pobreza y el hambre y lograr el desarrollo sostenible mediante la promoción del crecimiento económico inclusivo, la protección del medio ambiente y el fomento de la inclusión social, comprometiéndose los países a respetar todos los DDHH, incluido el derecho al desarrollo (párrafo 1).
- En el preámbulo del Acuerdo de París se reconoce que el cambio climático es un problema global, y que las medidas que se adopten para enfrentarlo deben ser respetar y promover los DDHH, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.
- La Agenda 2030 menciona expresamente al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 dentro de la meta de desarrollo sostenible 11.b, acoge con beneplácito la aprobación por la AGNU de la Agenda de Acción de Addis Abeba (párrafo 40), Respecto de lo que sería el acuerdo de París, que al tiempo de adoptarse la Agenda 2030 no había nacido aún, agrega que “De cara al 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, que se celebrará en París [reafirma] que en el protocolo u otro instrumento jurídico o conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención y aplicable a todas las partes que se apruebe deberán abordarse de manera equilibrada cuestiones como la mitigación, la adaptación, la financiación, el desarrollo y la transferencia de tecnologías, la creación de capacidad y la transparencia de las medidas y del apoyo prestado” (párrafo 32).

No obstante, las múltiples interrelaciones existentes entre los cuatro documentos señalados y entre cada uno de ellos y el desarrollo, vamos a concentrar nuestra atención sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, señalando de los demás documentos algunos elementos que son relevantes para ella.

*Ilustración 5: reuniones internacionales destacadas de 2015*



Fuente: elaboración propia

### **MARZO, SENDAI. LA CONFERENCIA SOBRE REDUCCIÓN DE DESASTRES**

La Conferencia de Sendai sobre Reducción de Desastres se reunió en marzo de 2015. Fue convocada por la AGNU en 2013 mediante la resolución 67/209, que en sus considerandos menciona tener en cuenta el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 y el documento final de la Cumbre de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros, y destaca

la importancia de fortalecer los vínculos entre la reducción del riesgo de desastres, la recuperación y la planificación del desarrollo a largo plazo, pidiendo que se emprendan estrategias más coordinadas y amplias que integren consideraciones relativas a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en las inversiones públicas y privadas, la adopción de decisiones y la planificación de las medidas humanitarias y de desarrollo a fin de reducir los riesgos, aumentar la resiliencia y proporcionar una transición más fluida entre el socorro, la recuperación y el desarrollo (A/Res/67/209, considerando cuarto).

Sus trabajos se cerraron con la adopción del “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030” (Marco de Sendai), adoptado por la AGNU mediante resolución 69/283 y presentado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) como “el primer acuerdo de la agenda post-2015 de desarrollo”<sup>24</sup>.

El proceso negociaciones intergubernamentales que llevó a la adopción del Marco de Sendai transcurrió entre julio de 2014 y marzo de 2015, y el documento resultante expresa que su principal objetivo es el de reducir sustancialmente el “riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países” (párrafo 16).

Para ello comienza por establecer siete “metas mundiales”, a saber:

- a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa media de mortalidad mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.
- b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.
- c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el PBI mundial para 2030.
- d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030.
- e) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020.

---

<sup>24</sup> Sitio web de UNISDR: <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>



f) Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030.

g) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos, para 2030 (párrafo 18).

Como se ve, existe un alineamiento temporal con la Agenda 2030.

Esas metas están acompañadas por cuatro "prioridades de acción" (párrafo 20):

- Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.
- Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para "reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

El capítulo 5 del documento, titulado "Función de los actores pertinentes" señala claramente la necesidad del trabajo mancomunado entre actores interesados diferentes, estableciendo que "si bien los Estados tienen la responsabilidad general de reducir el riesgo de desastres, se trata de una responsabilidad compartida entre los gobiernos y los actores pertinentes" (párrafo 35). Se menciona específicamente como actores con incumbencias en la gestión del riesgo de desastres a la sociedad civil, la academia, el sector privado y los medios de comunicación.

El Marco de Sendai implica un cambio en la mirada sobre el trabajo de los Estados frente a desastres naturales, moviéndose de un paradigma de gestión del desastre a otro de gestión del riesgo de desastres asociados tanto a la naturaleza como a la acción del hombre, a partir de lo cual incluye nuevos capítulos sobre

riesgos asociados a asuntos tecnológicos. No es, sin embargo, un acuerdo jurídicamente vinculante, sino un plan de acción con compromisos a 15 años.

*Ilustración 6: posibles sinergias cruzadas entre las metas mundiales establecidas en el Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*



Fuente: elaboración propia

## JULIO, ADDIS ABEBA. LA TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

El segundo encuentro en realizarse fue la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, reunida en Addis Abeba, Etiopía, del 13 al 16 de julio de 2015. A diferencia de lo que había ocurrido con los ODM, en esta oportunidad la reunión para debatir cómo generar los recursos suficientes para costear el desarrollo tuvo lugar antes de que se adoptara la agenda global de desarrollo.

Convocada por la AGNU en sus resoluciones 68/204, y ya con mayores definiciones en la 68/279 -ambas de 2014- se le encomendó la evaluación de los avances realizados en la aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha, revitalizar y fortalecer el seguimiento de la financiación para el desarrollo, señalar obstáculos a la consecución de las metas y objetivos de financiación del desarrollo y proponer medidas para superarlos, y ocuparse de los problemas emergentes en la materia.

Para ello, se le requería tener en cuenta

el cambiante panorama actual de la cooperación para el desarrollo, la interrelación de todas las fuentes de financiación para el desarrollo, las sinergias entre los objetivos de la financiación en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, así como la necesidad de prestar apoyo a la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 (A/Res/68/279, párrafo 7).

El proceso de negociaciones orientado a lograr un acuerdo al final de la reunión se organizó mediante cuatro audiencias informales que tuvieron lugar entre octubre y diciembre de 2014, una audiencia con la sociedad civil y el sector privado en enero de 2015, consultas regionales y tres sesiones de redacción del documento final. Debe destacarse también la realización de una reunión especial de alto nivel con el BM, el FMI, la OMC y la UNCTAD, convocada en abril de 2015 por el ECOSOC.

Fue a inicios de ese mes cuando se presentó un informe que tendría fuertes impactos en el proceso de negociaciones y en el documento final de la conferencia de Addis Abeba. Realizado conjuntamente por los bancos Africano de Desarrollo, Asiático de Desarrollo, Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Europeo de Inversiones, Interamericano de Desarrollo, el FMI y el Grupo Banco Mundial.

Titulado "De miles de millones a billones: transformando la financiación del desarrollo" (*From Billions to Trillions: Transforming Development Finance*)<sup>25</sup> sostenía que lograr los objetivos de desarrollo de la era post-2015 requeriría pasar de flujo de recursos millonarios a billonarios, un cambio que requería un marco de financiación amplio capaz de integrar recursos nacionales e internacionales, públicos y privados, apalancándolos y creando sinergias entre ellos.

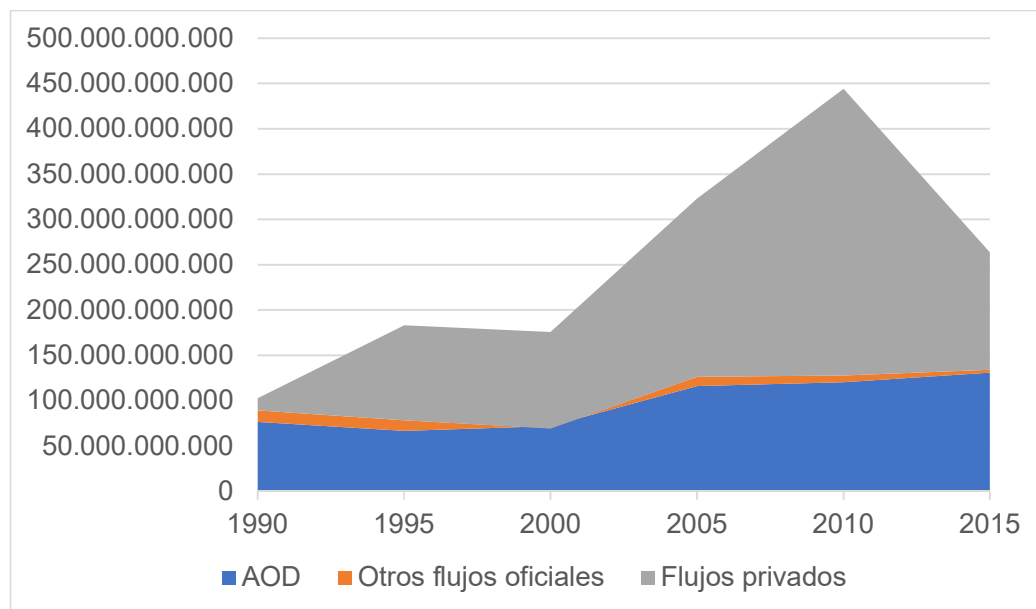
La importancia relativa de los flujos privados en el financiamiento del desarrollo había crecido en la última década, y la incorporación del sector privado se

---

<sup>25</sup> Disponible en [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)

convertiría en uno de los temas más relevantes de los debates sobre financiamiento.

*Ilustración 7: Flujos de ayuda al desarrollo por tipo de flujo, en USD a valores constantes de 2016 (1990-2010, años seleccionados)*



Fuente: elaboración propia sobre datos OCDE

Con esa verificación de base el informe señalaba que

En el mundo post-2015, la AOD y la movilización de recursos domésticos seguirán siendo esenciales para acelerar el crecimiento económico y sacar a las personas de la pobreza extrema, especialmente en varios países de bajos ingresos donde la inversión privada sigue siendo limitada. Sin embargo, no serán suficientes para financiar las ambiciones globales de los objetivos de desarrollo sostenible. Habrá que movilizar cantidades cada vez mayores de recursos privados, como la inversión extranjera directa, la emisión de bonos y el financiamiento por inversores institucionales. El desafío -en un contexto de inversiones de mercado cautelosas- será modificar los patrones actuales de financiamiento del desarrollo y de inversión (párrafo 12).

El nuevo énfasis puesto en el sector privado generó intensos debates al interior del proceso negociador, con fuertes divisiones entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, cuya representación fue asumida principalmente por el G-77+China. Tres fueron las variables centrales del desacuerdo:

- Mientras los Estados Unidos y la Unión Europea pretendían que la financiación del desarrollo se apoyara en el principio de universalidad, el G-77+China buscaba basar los compromisos en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.
- Los países desarrollados preferían unificar la ayuda al desarrollo y la dirigida específicamente a contribuir a la sostenibilidad ambiental, mientras que los países en desarrollo denunciaban en ello un intento de “desviar” recursos de apoyo al desarrollo hacia el tema ambiental, lo que generaría de hecho un “recorte” de la AOD disponible para asuntos no ambientales.
- En cuanto a la institucionalidad para el seguimiento de los compromisos que se alcanzaran en materia de financiamiento del desarrollo los países en desarrollo propugnaban la utilización del marco ya existente dentro de las Naciones Unidas, mientras los países desarrollados preferían que el proceso transcurriera por espacios diferentes, especialmente establecidos a ese fin.

Como consecuencia de la divergencia de posiciones, la ronda de negociaciones inmediatamente previa a la conferencia no logró acordar un texto de documento final, aun cuando se realizaron sesiones extraordinarias de trabajo. Así, al iniciarse la conferencia los países solo contaban con una serie de compromisos expresados en un borrador.

Con dificultades y varios países presentando reservas a un documento final no vinculante, la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo adoptó el 16 de julio, en su última jornada de sesiones, la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA).

En términos generales, lo primero que debe señalarse es que, a pesar de que “durante las negociaciones términos como ‘transformador’, ‘ambicioso’, ‘que cambia las reglas’, ‘estado de derecho’ y ‘universal’ salieron bastante fácilmente de las lenguas de los negociadores de los países desarrollados” (Montes, 2016, pág. 2) la AAAA no incluyó nuevos compromisos en temas centrales como el fortalecimiento del actual sistema de financiamiento del desarrollo ni brindó

respuestas a los interrogantes sobre la forma de financiar -en términos concretos- una agenda post-2015 cuya implementación implicaría costes billonarios.

Destacamos de entre los contenidos de la Agenda de Addis Abeba:

- Se considera a sí misma como uno más entre los medios de implementación de la agenda de desarrollo pos-2015.
- Repitió el compromiso sistemáticamente incumplido por parte de los Estados desarrollados de otorgar el 0,7% de su PIB como AOD.
- Destacó el papel de la inversión privada para la financiación del desarrollo, especialmente a través de alianzas público-privadas (APP).
- Subrayó la importancia de las pequeñas y medianas industrias en la generación de empleo.
- No incorporó normativas o mecanismos específicos para la reestructuración de deudas soberanas ni logró establecer guías para “préstamos internacionales responsables”, dos reclamos de los países en desarrollo que fueron bloqueados por los países desarrollados, privilegiando el rol del Club de París y del FMI en la materia.
- No se creó un espacio de fortalecimiento de la gobernanza global y la cooperación en temas fiscales, sino que, en una solución de compromiso entre las posiciones de los países desarrollados y en desarrollo, se optó por aumentar la frecuencia y duración de las sesiones del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Materia Tributaria de las Naciones Unidas, así como sus interacciones con el ECOSOC. Esa decisión implicó dejar que la OCDE siga siendo el principal espacio para el establecimiento de normas internacionales de cooperación tributaria.
- La relevancia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en materia de financiamiento del desarrollo solo fue reconocida para su capítulo referido a asuntos ambientales (Cepei, 2015).

En materia de implementación de los compromisos en el área de la transferencia de tecnologías, un extenso párrafo 123 establece el Mecanismo de Facilitación de la Tecnología (MFT), “el cual se pondrá en marcha en la cumbre de las Naciones

Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 con el fin de apoyar los objetivos de desarrollo sostenible”.

El MFT es básicamente un marco para la colaboración entre múltiples interesados que cuenta con un equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los objetivos de desarrollo sostenible; un foro de colaboración de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación para apoyar los objetivos de desarrollo sostenible y una plataforma en línea.

- Al equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas le corresponde impulsar la coordinación y la cooperación al interior de la ONU en cuestiones de ciencia, tecnología e innovación. Trabaja con diez representantes de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad científica nombrados por el SG por períodos de dos años, a fin de preparar las reuniones del foro de múltiples interesados y para desarrollar y mantener su plataforma *web*.
- La plataforma en línea realizará el registro de las iniciativas, mecanismos y programas de ciencia, tecnología e innovación dentro y fuera de las ONU, y servirá como portal informativo sobre los mismos.
- El foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación se reunirá dos días por año para debatir asuntos de cooperación en dichas esferas

Respecto del seguimiento, tras señalar la relevancia de los datos y la necesidad de transparencia, la AAAA señala que “los mecanismos de seguimiento y examen serán esenciales para llegar a lograr los objetivos de desarrollo sostenible y para los medios de cumplirlos” y anuncia el compromiso de los Estado de hacer un seguimiento de los resultados de la financiación para el desarrollo en los planos nacional, regional y global (párrafo 130).

- En el nivel nacional, la responsabilidad queda en cabeza de cada Estado.
- En el nivel regional, se alienta la participación de las comisiones económicas de las Naciones Unidas, los bancos regionales de desarrollo y las organizaciones regionales.

- En el nivel global,
  - se decide establecer el Foro Anual del ECOSOC sobre los resultados de la financiación para el desarrollo, de carácter intergubernamental, que se reunirá durante cinco días, uno de ellos como reunión especial de alto nivel con las instituciones de Bretton Woods, la OMC, la UNCTAD, otras instituciones y actores interesados, cuyas conclusiones y recomendaciones se integrarán al seguimiento y examen de la ejecución de la agenda post-2015;
  - Se llama al SG a establecer un grupo de tareas interinstitucional del sistema de Naciones Unidas<sup>26</sup> que deberá informar anualmente sobre progresos en la aplicación de los resultados de la financiación para el desarrollo.

Como consecuencia, los procesos de seguimiento de la implementación de esta Agenda y de la futura Agenda 2030, el siguiente documento en ser adoptado en 2015, fueron disociados.

Dado que dedicaremos especial atención al estudio de la Agenda 2030, optamos por continuar la línea temporal refiriéndonos a la realización de la 21ª Conferencia de Estados Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), donde se aprobó el Acuerdo de París.

#### **NOVIEMBRE, PARÍS. LA COP 21**

Reunida del 30 de noviembre al 11 de diciembre en la capital francesa, la COP 21 se realizaba bajo el compromiso de alcanzar, por primera vez, un tratado jurídicamente vinculante destinado a enfrentar el cambio climático.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) había sido adoptada en 1992 ante la evidencia de las relaciones entre las actividades humanas y el cambio climático. El texto de este acuerdo, que no es jurídicamente vinculante, establece una Conferencia de las Partes como su órgano supremo y le otorga el mandato de examinar regularmente la aplicación de sus normas y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia

---

<sup>26</sup> Formalmente creado en diciembre de 2015.



de las Partes, y de “tomar las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención” (artículo 7).

La primera COP se reunió en Berlín en 1993, dando inicio a una nueva ronda de negociaciones orientada a lograr un segundo acuerdo sobre cambio climático, con compromisos más firmes que los de la CMNUCC. Así, en diciembre de 1997 se aprobó el Protocolo de Kioto que incluye compromisos obligatorios sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en cabeza de un grupo de Estados industrializados.

Ya en 2014, Ban Ki Moon, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, convocó a una Cumbre sobre el Clima para septiembre de ese año. Presentada por su sitio *web*<sup>27</sup> como una plataforma pública para líderes gubernamentales, del sector privado, la sociedad civil y locales que pudiera catalizar acciones dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la resiliencia climática, movilizando la voluntad política necesaria para llegar a un acuerdo global en 2015 que limite el aumento de temperatura en el mundo a menos de 2°C.

El resultado de ese encuentro cristalizó en la COP 20, reunida en la ciudad de Lima en diciembre de 2014. Allí se definieron los elementos a ser considerados en el marco de un nuevo acuerdo sobre lucha contra el cambio climático que debía ser adoptado en la siguiente COP.

Sobre esa base, los países reunidos en Francia un año más tarde adoptaron el Acuerdo de París (decisión 1/CP.21), que solo logró parcialmente su objetivo de convertirse en el primer acuerdo vinculante de lucha contra el cambio climático: si bien establece que los compromisos de reducción de gases de efecto invernadero no son jurídicamente exigibles, determina que sí es obligatorio para todos los Estados que ratifiquen el acuerdo presentar “contribuciones climáticas” cada cinco años.

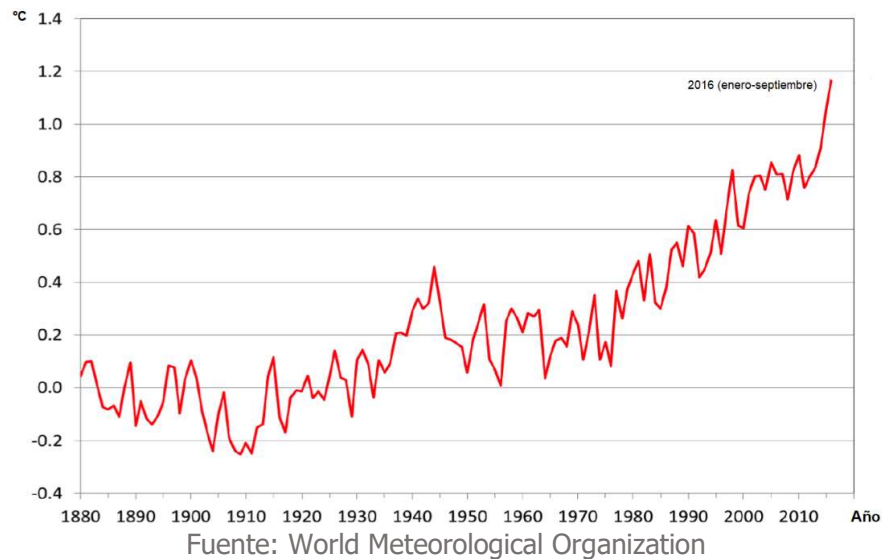
El punto central del Acuerdo de París, en vigor desde el 5 de octubre de 2016, está dado por la regla de los “2 grados centígrados” incorporada en su artículo

---

<sup>27</sup> <http://www.un.org/climatechange/summit/es/index.html>

2, inciso a, donde se expresa el compromiso de los Estados de “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales”.

*Ilustración 8: Cambios en la temperatura mundial (1880-2016)*



La principal herramienta creada a ese fin son las Contribuciones Nacionales Determinadas (CND) que cada Estado parte debe comunicar

El segundo gran objetivo del tratado es incrementar las capacidades de adaptación al cambio climático de los Estados parte, estableciendo un extenso catálogo de medidas en su artículo 7, incluyendo la posibilidad de presentar y actualizar comunicaciones sobre la adaptación que serán registradas en la Secretaría de la CMNUCC (artículo 17).

Las comunicaciones son una herramienta de seguimiento del progreso tanto en el cumplimiento de compromisos como de los avances de lucha contra el cambio climático en sí mismo, a las que debe sumarse el establecimiento de un “marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo” dirigido a fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva del texto de París (artículo 13), correspondiendo a las partes presentar un informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas, por fuentes, y de absorción antropógena, por sumideros de gases de efecto invernadero; así como la

información que permita hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de sus CND.

Todavía como parte del seguimiento, el artículo 14 determina que

La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo hará periódicamente un balance de la aplicación del presente Acuerdo para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo ("el balance mundial"), y lo hará de manera global y facilitadora, examinando la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, y a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible.

La Conferencia de Partes, órgano supremo del tratado (artículo 16), conducirá el primer balance mundial en 2023, y a partir de entonces cada cinco años, a menos que se decida otra cosa.

Ya orientado a la implementación, se establece un comité de expertos, que tendrá carácter de facilitador, sin competencia contenciosa ni punitiva (artículo 15) y se define que el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución establecidos por la CMNUCC extiendan sus funciones al Acuerdo de París (artículo 17).

Junto a cuestiones de mitigación y adaptación, el Acuerdo de París aporta elementos sobre financiamiento de la lucha contra el cambio climático y sus efectos, estableciendo compromisos para los países desarrollados (artículo 10).

La estrecha relación que existe entre los resultados perseguidos por el Acuerdo de París y el desarrollo sostenible que sirve de soporte teórico a la Agenda 2030 (ver infra) es evidente, y Naomi Klein (2015) lo expresa sin ambigüedades, señalando posibles sinergias aun insuficientemente desarrolladas:

Estoy convencida de que el cambio climático representa una oportunidad histórica de una escala todavía mayor. En el marco de un proyecto dirigido a reducir nuestras emisiones a los niveles recomendados por muchos científicos, tendríamos una vez más la posibilidad de promover políticas que mejoren espectacularmente la vida de las personas, que estrechen el hueco que separa a ricos de pobres, que generen un número extraordinario de buenos empleos y que den un nuevo ímpetu a la democracia desde la base hasta la cima (pág. 24).

La urgencia de dar pasos concretos en esta materia resulta, además, evidente. Así lo muestran la ilustración 8 (ver supra) y la siguiente tabla

*Tabla 4: años con registros más altos de temperatura global promedio en la historia (1981-2017)*

Año	Anomalía respecto al promedio 1981-2010
2016	+0,56
2017	+0,46
2015	+0,45
2014	+0,30
2010	+0,28
2005	+0,27
2013	+0,24
2006	+0,22
2009	+0,21
1998	+0,21

Fuente: World Meteorological Organization

---+---

Tras este recorrido, y con el fin de ahondar en las relaciones entre estos tres documentos y el actual consenso global en favor de la promoción del Desarrollo Sostenible, a continuación haremos un análisis detallado de la Agenda 2030, como paso previo al estudio de sus mecanismos de seguimiento y examen.

## CAPÍTULO 5: LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

### HACIA LA ADOPCIÓN DEL NUEVO CONSENSO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO

La Agenda 2030, cuyo título completo es “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, es el resultado final de un largo y trabajoso proceso de negociaciones que, aun siendo intergubernamentales en su concepción, recibió los insumos y dio la palabra a diferentes grupos de actores no gubernamentales hasta convertirse en el proceso más participativo en la historia de las Naciones Unidas<sup>28</sup>: junto a los Estados participaron de la definición de la nueva agenda representantes de los Grupos Principales (*Major Groups*).

Los Grupos Principales fueron creados, o quizás debiéramos decir “reconocidos” dado su involucramiento muy anterior, durante la Cumbre de la Tierra de 1992. El “Programa 21” allí adoptado incluye una sección sobre “Fortalecimiento del papel de los Grupos Principales”, cuyo párrafo 23.2 destaca que “uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones”, y como consecuencia identifica nueve grupos cuya voz debe ser integrada en los debates.

Diez años más tarde, en el marco del proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible reunida en Johannesburgo en 2002 (Río+10) la AGNU expresó acoger con beneplácito los preparativos nacionales para la Cumbre “mediante el establecimiento de comités preparatorios, con la participación de los gobiernos y otros interesados” y “las actividades emprendidas por grupos importantes relacionadas con los preparativos de la Cumbre” (A/Res/56/226, preámbulo).

Tras otros diez años, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río+20) no solo reconoció los aportes de esos grupos, sino que amplió su cantidad y llamó

---

<sup>28</sup> Aunque la Agenda fue formalmente adoptada por los Estados, fueron parte del proceso de su construcción la sociedad civil, la academia, el sector privado, la filantropía y ciudadanos de todo el mundo que se expresaron a través de la encuesta *My World*.

a su involucramiento en todas las actividades relacionadas con el desarrollo sostenible.

La conformación actual del esquema que hoy denominamos "Grupos principales y otros actores interesados" (*Major Groups and other Stakeholders*) es la siguiente:

*Tabla 5: Grupos Principales y otros actores interesados*

Establecidos en la Conferencia de Río de 1992	Reconocidos e incorporados posteriormente
Mujeres.	Personas con discapacidades.
Infancia y juventud.	Voluntarios.
Pueblos indígenas.	Personas mayores.
Organizaciones no gubernamentales.	Educación y academia.
Autoridades locales.	Comunidades locales.
Trabajadores y sindicatos.	Migrantes.
Comercio e industria.	Fundaciones filantrópicas.
Comunidad científica y tecnológica.	Otras partes interesadas
Agricultores.	

Fuente: Naciones Unidas

Con los Estados y los Grupos Principales integrados en las negociaciones, el proceso para definir la agenda global de desarrollo que sucedería a los ODM encuentra su primer antecedente en la reunión de seguimiento de aquellos realizada en 2010, donde se llamaba a poner en funcionamiento los mecanismos que condujeran a la adopción de nuevos objetivos para el post-2015. Sin embargo, no fue sino hasta la realización de la Cumbre de Rio+20 sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 2012 que el camino hacia la adopción de la Agenda 2030 comenzó a tomar entidad.

Como resultado de esa Conferencia se crearon el Foro Político de Alto Nivel (HLPF, por sus siglas en inglés, cuyo análisis será abordado en detalle dentro del

capítulo sobre examen y seguimiento de la agenda) y el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sustentable (GTA-ODS). Este último quedó formalmente establecido el 22 de enero de 2013 con la función de elaborar una propuesta de conjunto de nuevo objetivos de desarrollo.

El GTA-ODS junto al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015 (GT post-2015) y el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la agenda post-2015 (GANE), establecidos ambos en 2012 por el SG, conformaron el triángulo institucional original creado por las Naciones Unidas para la definición de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Dada la enorme complejidad que significaba dar coherencia a todo el proceso se constituyó un grupo de coordinación informal integrado por subsecretarios generales provenientes del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujer y por el Consejero Especial sobre la Planificación del Desarrollo post-2015 del SG.

En mayo de 2013 el GANE hizo público su informe "Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible"<sup>29</sup>, en el que se afirma la necesidad de impulsar cinco "grandes cambios transformativos", a saber: no olvidarse de nadie; colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda; transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo; construir paz e instituciones públicas eficaces, abiertas y responsables; y forjar una nueva alianza mundial.

En ese informe se incluía la propuesta de un conjunto de 12 "objetivos ilustrativos" (ver infra), a los que se consideraba universales, adosándoles metas, a las que entendía como nacionales.

Poco después John Ashe, quien el 14 de junio de 2013 fuera elegido para presidir la AGNU durante su 68º período de sesiones, estableció para su mandato el lema

---

<sup>29</sup> Disponible en [http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp\\_report\\_post2015\\_sg.pdf](http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf)

“La Agenda de desarrollo post-2015: ¡Preparando el terreno!” (*The post-2015 development agenda: setting the stage!*), sosteniendo que había llegado el momento “de que la Asamblea General, el máximo órgano deliberativo de las Naciones Unidas, ejerza su responsabilidad colectiva y comience, con carácter de urgencia, el proceso de conceptualización de una visión compartida de un futuro sostenible para todos los pueblos más allá del año 2015”<sup>30</sup>.

La iniciativa se concretó a través de la realización de

- Tres reuniones de alto nivel sobre:
  - Contribuciones de las mujeres, los jóvenes y la sociedad civil a la agenda para el desarrollo después de 2015.
  - Los derechos humanos y el estado de derecho en la agenda para el desarrollo después de 2015.
  - La contribución de la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo a la agenda para el desarrollo después de 2015.
  
- Tres debates temáticos sobre:
  - El papel de las asociaciones de colaboración.
  - El modo de asegurar la creación de sociedades estables y pacíficas.
  - Agua, saneamiento y energía sostenible en la agenda para el desarrollo después de 2015.

En paralelo con ese proceso, el 1º de agosto de 2014 el GTA-ODS presentó a la AGNU su informe, elevando una propuesta de 17 objetivos con sus respectivas metas (A/68/970). Ese documento se constituyó en la base en torno a la cual giraron de allí en más los debates para la definición de los ODS y la Agenda 2030, que continuaron durante 2015 a través de una serie de rondas de negociaciones en las que jugaron un rol preponderante, y por momentos controversial, los embajadores David Donoghue (Irlanda) y Macharia Kamau (Kenia), designados por el SG como facilitadores del proceso.

---

<sup>30</sup> <http://www.un.org/es/ga/president/68/settingthestage/>



En agosto de 2014 el SG dio un nuevo paso hacia el establecimiento de la futura agenda al crear un Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, integrado por 24 expertos gubernamentales, de la sociedad civil, la academia, el sector privado y organizaciones internacionales.

La función de ese Grupo era la de asesorar al SG sobre medidas necesarias para cerrar las brechas de datos existentes y fortalecer las capacidades estadísticas nacionales, así como evaluar nuevas oportunidades que brindan la innovación, el progreso técnico y los nuevos proveedores de datos públicos y privados para apoyar y complementar los sistemas estadísticos y fortalecer la rendición de cuentas.

Justo antes del lanzamiento del proceso de negociaciones intergubernamentales, se presentó el informe "El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015" (A/69/700) en el que, respondiendo a una solicitud de la AGNU, realiza un resumen ordenado de las aportaciones de que se disponía sobre la agenda post-2015. Este documento fue, junto al informe del GANE ya mencionado, el segundo eje que ordenó la redacción de la agenda global de desarrollo que se aprobaría casi un año más tarde.

El proceso intergubernamental de negociaciones orientado a adoptar la nueva agenda se inició formalmente en enero de 2015, siguiendo lo estipulado por la resolución A/69/L.48 de la AGNU.

Durante la primera ronda de las siete que se realizarían los Estados llevaron adelante una suerte de "análisis del estado de situación" de los progresos realizados hasta entonces. Como producto de ese encuentro se identificó la existencia de un acuerdo general en no cambiar los objetivos o metas de la futura agenda establecidos por el GTA-ODS y se solicitó a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas su contribución mediante la definición de indicadores globales para la medición de la implementación de los ODS.

La segunda ronda de negociaciones tuvo lugar en febrero de 2015. Su tema central fue la declaración que integraría la futura agenda de desarrollo. Se definió allí que esta debía vincular a todos los actores con responsabilidades en el desarrollo sostenible, y que incluiría los principios fundamentales de universalidad de la agenda y de no dejar a nadie atrás (*no one left behind*) en el disfrute de los progresos surgidos de las futuras mejoras en los niveles generales de desarrollo que se lograsen.

La tercera ronda llegó en marzo de 2015 y dedicó su atención a los objetivos y metas de la futura agenda. Fue ese el espacio en el que emergieron con fuerza las diferencias entre los países en vía de desarrollo y los desarrollados, que ya se habían dejado sentir en las dos rondas anteriores: mientras los primeros no querían abrir a negociación los objetivos y metas propuestos por el GTA-ODS, los segundos planteaban la necesidad de realizar una "revisión técnica" de los mismos<sup>31</sup>. Finalmente, la propuesta de cambios fue retirada y pasada para su tratamiento en la siguiente ronda de negociaciones. Las diferencias Norte-Sur comenzaban a evidenciarse y a mostrar que el discurso de su superación en un mundo ahora global era absurdo: lejos de desaparecer, se había actualizado en nuevos elementos que, como la disponibilidad y uso de datos, repetían las formas de dominación y ventaja de un grupo de países sobre el resto.

Un segundo punto de fricción se produjo como consecuencia de la respuesta enviada por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (CENU) al requerimiento de indicadores. Dicha Comisión presentó a los Estados un borrador y señaló que podría presentar una primera propuesta de indicadores para julio, lo que abrió una discusión sobre si los Estados miembros debían estar implicados en ese proceso -tal lo sostenido por los países en desarrollo- o si debía dejarse a la CENU establecer los indicadores sin interferencias de ninguna clase -como lo sugerían los cofacilitadores con apoyo de los países desarrollados-. Finalmente,

---

<sup>31</sup> El problema se presentó con fuerza cuando los cofacilitadores hicieron circular una propuesta, sin consulta previa, con modificaciones técnicas a 19 metas sosteniendo que con ello se facilitarían la identificación de indicadores adecuados, a los que el G77+China, los Países Menos Desarrollados, el Grupo Africano, la Comunidad del Caribe y la Alianza de Pequeños Estados Insulares se opusieron duramente.

el 6 de marzo, se creó en el seno de la Comisión de Estadística de la ONU un Grupo Interagencial y de Expertos sobre los Indicadores de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG, por sus siglas en inglés), de carácter técnico, para llevar adelante esa tarea.

La cuarta ronda sesionó en abril de 2015. Originalmente se planeaba debatir en ella sobre los medios de implementación (MoI, por sus siglas en inglés) y la alianza global para el desarrollo sostenible: sin embargo, las discusiones más importantes fueron las referidas a la necesidad de fortalecer la relación entre los procesos de construcción de la agenda post-2015 y de negociaciones enmarcados en la Tercera Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo de Addis Abeba, que tendría lugar en julio, habiéndose realizado una jornada de trabajo con representantes de Instituciones Financieras Internacionales.

Nuevamente surgieron diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados, esta vez sobre la manera en que debían vincularse las agendas de desarrollo y de financiamiento del desarrollo: mientras los países desarrollados querían vincular ambos procesos, los segundos querían mantenerlos separados.

La quinta ronda se realizó en mayo y estuvo centrada en los marcos de seguimiento y revisión para los ODS. Hubo consensos respecto de la necesidad de que esos marcos contemplaran tanto la escala global como la regional y la nacional, y en la necesidad de potenciar el rol del HLPF como espacio central para el seguimiento y evaluación a nivel universal, tema sobre el que volveremos más adelante al analizar con mayor detalle el esquema de examen y seguimiento de compromisos de la Agenda 2030 finalmente adoptado.

Los trabajos comenzaron con la introducción realizada por los cofacilitadores Kamau y Donoghue. El primero señaló que la definición del esquema de examen y seguimiento de la Agenda 2030 y los ODS debía estar basado en “las personas, el planeta, la prosperidad y las alianzas” y balancear componentes sociales, económicos y ambientales, manteniendo un encadenamiento coherente entre los niveles nacional, regional y global, y promoviendo los vínculos entre gobiernos y todas las partes interesadas.

Dada la importancia del tema para nuestro trabajo, nos detendremos en los debates que se originaron en este segmento de las negociaciones en torno a las características que debía darse al esquema a nivel global. Teniendo en cuenta que más de 50 Estados hicieron uso de la palabra, algunos en repetidas oportunidades, nos limitamos a mostrar las coincidencias y disidencias sobre las bases de las exposiciones realizadas por países que representaban grupos, a las que por su trascendencia agregamos a Estados Unidos y China.

El primero en hacer uso de la palabra fue Sudáfrica, hablando en representación del G-77+China, quien señaló que correspondería a UNDESA garantizar la operatividad del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (HLPF, por sus siglas en inglés), al que consideró como el espacio central para el examen y seguimiento de la Agenda 2030. Dijo además que ese proceso debía ser universal, liderado por los países, voluntario y abarcar el conjunto de los ODS, trabajar con espíritu constructivo y promover el aprendizaje mutuo entre los países.

Seguidamente, Nigeria señaló la posición del grupo de países africanos de llevar adelante los procesos de seguimiento de los ODS y de los acuerdos de la reunión de Addis Abeba sobre financiamiento del desarrollo como por vías separadas, aunque complementarias y convergentes, que se reforzaran y alimentasen mutuamente. Esta posición recibió el apoyo del grupo de países árabes representado en el debate por Túnez.

La representación de la Unión Europea destacó que muchos de los ODS estaban bajo análisis de otros foros, por lo que las discusiones en torno al proceso de seguimiento debían concentrar su atención en cómo optimizar y racionalizar esos mecanismos preexistentes. El resultado debía ser un mecanismo capaz de reunir bajo un mismo esquema el seguimiento de compromisos de desarrollo y los establecidos para su financiación, oponiéndose con esto a los países africanos.

Ecuador, en representación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, reclamó un marco que fuese inclusivo, transparente y universal, sin aportar mayores precisiones.

Belice, por la Comunidad del Caribe, introdujo nuevos elementos: tras volver a sostener la necesidad de dar al HLPF un rol central, propuso que el proceso a realizarse incluyese la revisión de otros compromisos vinculados a los ODS, como los resultantes de la trayectoria de SAMOA, que se incorporasen al trabajo los informes que se produzcan en el nivel regional y que se previera la existencia de recursos para dar apoyo a los países en desarrollo que se ofrecieran a presentar informes. Sugirió también que se considerara la posibilidad de que cada Estado pudiera avanzar en la implementación a una velocidad diferente de acuerdo a sus capacidades y realidades.

Maldivas, en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, se sumó a la posición de defender el uso de los mecanismos existentes, pero agregando la necesidad de avanzar en la construcción de capacidades para su aprovechamiento, destacando que debía hacerse un mejor uso de elementos estadísticos, incluir un análisis de la labor del Sistema de Naciones Unidas y de las demás partes interesadas y reconocer las características y desafíos especiales que enfrentan los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), por lo que también reclamó la integración en el seguimiento de la trayectoria de SAMOA. Al igual que Nigeria, llamó a mantener separados los procesos de examen y seguimiento de los ODS y de los compromisos resultantes de la AAAA.

El tema del uso de datos en los procesos también fue traído en la voz de Tonga, hablando en representación de los PEID del Pacífico, que se alineó a Maldivas en sus reclamos, sumando las sugerencias de incorporar revisiones por pares regionales y de dedicar una jornada del trabajo del HLPF a la situación especial de los PEID.

Noruega presentó una posición conjunta acordada con Egipto, Liechtenstein, Pakistán, Perú, República de Corea, y Suiza, destacando que el HLPF debería incluir revisiones nacionales y temáticas.

Benín, hablando por los Países Menos Adelantados (PMA), subrayó que el proceso que se adoptase debía incorporar elementos de referencia sobre transferencias de tecnologías. Volvió a señalar la importancia de contar con datos y de los

apoyos que debían prestarse para que los países que tuviesen capacidades estadísticas insuficientes pudieran alcanzar los niveles de producción de datos necesarios y para participar de forma efectiva en el proceso de seguimiento y examen.

Dos de los discursos más esperados fueron los de China y Estados Unidos, que no trajeron sorpresas:

- China destacó la necesidad de: fortalecer las relaciones entre el seguimiento de compromisos y el apoyo a los MoI, destacando el rol de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades, especialmente las estadísticas. Pidió que el sistema que se adopte fuese “flexible” y defendió su carácter voluntario.
- Estados Unidos señaló que debían considerarse un conjunto de “principios claves” que sirvieran de pilares para pensar el proceso: enfoque en resultados; titularidad por el Estado, participación de múltiples actores interesados, transparencia y trabajo basado en evidencia (*evidence-based approach*). Declaró su posición en favor de no establecer nuevos espacios de labor por fuera de los ya existentes a la vez que se opuso a cualquier ampliación de las competencias asignadas por la reunión de Río+20 al HLPF.

En una entrevista realizada por el autor, un referente de proceso de negociaciones señaló sobre estos debates que:

Nunca hubo otra opción [a que fuese el HLPF el órgano donde se realizara el seguimiento de la Agenda 2030]. Todo el tiempo fue claro que el HLPF sería el cuerpo para revisar los ODS a nivel global, aun cuando no estaba claro cuán extensas serían sus atribuciones, y lo que encontramos fue que había una tensión entre los Estados principalmente del norte global, que querían tener un seguimiento y arreglos de revisión bastante rigurosos y sistemáticos, y el G-77 , por otro lado, quien insistió en acuerdos más informales y voluntarios que no serían intrusivos, lo que no pondría a los Estados miembros bajo una presión particular (...), por lo que tuvimos que resolver la tensión de alguna manera y es por eso que el rol del HLPF en relación con el seguimiento y la revisión está equilibrado entre

algunos elementos sistemáticos y algunos elementos voluntarios, más informales.  
Es un compromiso entre las dos escuelas de pensamiento.

Como corolario de los debates, Donoghue y Kamau, mostraron un conjunto de acuerdos y otro de asuntos por resolverse.

Entre los primeros señalaron:

- la necesidad de establecer un marco de revisión que sea operativo;
- que no produzca sobredemanda a las administraciones de gobierno;
- que esté articulado con los niveles nacional y regional;
- que sea voluntario;
- el liderazgo estatal del proceso;
- su universalidad;
- su trabajo basado en evidencia y la relevancia de los datos de calidad, oportunos, fiables y suficientemente desagregados;
- el recurso al intercambio de mejores prácticas y experiencias exitosas;
- su transparencia;
- la participación de los múltiples actores interesados;
- el rol central a ser desempeñado por el HLPF, aún con diferencias en torno a su alcance.

Entre los pendientes quedaban:

- la definición sobre si se establecería un proceso de monitoreo, de seguimiento, de evaluación, de examen o de revisión, o alguna combinación entre ellos;
- las relaciones entre los esquemas de seguimiento de los ODS y de los compromisos logrados en Addis Abeba;
- los productos que debían surgir de cada reunión del HLPF;
- definir si el HLPF debía contar con una secretaría propia o utilizar los servicios de la del ECOSOC;
- la extensión y cantidad de reuniones anuales del HLPF (¿una o dos?)

- la autonomía o modos de relación del HLPF con otros espacios institucionales, tales como los mecanismos surgidos de los acuerdos multilaterales ambientales.

Los temas sin acuerdo fueron resolviéndose como parte de los intercambios entre cofacilitadores y Estados producto del progreso en la redacción del texto final de la Agenda 2030, el primero de los cuales (*Zero Draft*) fue presentado pocos días después de terminadas esta quinta ronda de negociaciones intergubernamentales.

En borradores sucesivos de la Agenda 2030, los cofacilitadores trataron de encontrar un modelo para el examen y seguimiento que equilibraría esas diversas preocupaciones. En un borrador, se consideró que el péndulo se había inclinado demasiado hacia un enfoque de estructuras rigurosas. En consecuencia, en la próxima versión volví a un enfoque más voluntario y sobre la necesidad de tener en cuenta las circunstancias nacionales individuales. Poco a poco surgió un texto que equilibraba las posiciones (Kamau, Chasek, & O'Connor, 2018, pág. 237).

El resultado final es presentado en el capítulo "El examen y seguimiento de compromisos en la Agenda 2030", más adelante en este mismo trabajo.

Señalemos finalmente que fue también en la ronda de negociaciones sobre el esquema de seguimiento y examen que los cofacilitadores insistieron en su posición de adoptar "revisiones técnicas" en algunas metas. Nuevamente los países en desarrollo se opusieron de forma tajante.

Las dos últimas rondas de negociaciones tuvieron lugar, de manera sucesiva, en la segunda mitad de julio de 2015. Los trabajos se iniciaron con la revisión de un borrador de texto final propuesto por los cofacilitadores (era, en realidad, el tercer borrador de la futura Agenda 2030, que iba cambiando a partir de los resultados de las diferentes rondas de negociaciones).

Algunos de los debates más importantes de estos encuentros fueron los centrados en al principio de "responsabilidad común pero diferenciada", frente al cual los países desarrollados afirmaban su falta de pertinencia por tratarse de un principio propio del campo ambiental, pero no extensible al conjunto del



desarrollo, mientras los países en desarrollo sostenían que se trataba de un principio aplicable al desarrollo sostenible en conjunto. La solución fue su inclusión bajo una forma muy laxa en que no queda clara la extensión de su ámbito de aplicación (Agenda 2030, párrafo 12).

Un punto que generó acalorados debates al interior de los países en desarrollo fue el de la inclusión de los derechos sexuales y reproductivos y el contenido del concepto de "familia". La diversidad del grupo "países en desarrollo", unido por lo que no poseen (el desarrollo) más que por lo que tienen en común, apareció aquí con fuerza.

El último problema, que persistía al final de la octava ronda de negociaciones intergubernamentales, era el de las propuestas de "adaptaciones técnicas" a un conjunto de metas. Para complicar aún más las cosas, el conjunto de metas sobre los que se requerían revisiones por parte de los países desarrollados incluía ahora a 26 elementos, contra los 19 originales. La octava ronda debía concluir su trabajo el 31 de julio con un acuerdo sobre el texto de la Agenda 2030 que se presentaría para su adopción formal por los Estados en una conferencia internacional a reunirse en Nueva York en septiembre, pero las diferencias forzaron a su continuidad.

Tras largas negociaciones, entrado el 1º de agosto se llegó a un nuevo borrador de acuerdo que incluía "ajustes" a 17 metas, incómodamente aceptado por el G77+China. Al día siguiente, en sesión plenaria, se aprobó el texto definitivo.

Ya en el marco de una conferencia especial que se realizó justo antes del inicio de las sesiones del 69º Período Ordinario de la AGNU, el 25 de septiembre los Estados adoptaron formalmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible mediante la resolución 70/1 de la AGNU.

Como consecuencia de todo el proceso, la Agenda 2030 no solo señala las prioridades globales en materia de desarrollo que estarán vigentes hasta el final de 2030, sino que también establece medidas que afectan la gobernanza del sistema mundial de cooperación internacional para el desarrollo, innova en cuanto a mecanismos de seguimiento y evaluación, plantea un escenario de

acción fuertemente multiactoral, difumina la frontera entre políticas sociales y política exterior y pone en el centro de los debates una nueva visión del desarrollo que, sin abandonar los “negocios inconclusos” de los ODM, incluye variables antes postergadas como el medio ambiente, la energía o la necesidad de modificar pautas de producción y consumo.

De esta manera, el nuevo texto se convierte en una verdadera agenda que incluye objetivos de desarrollo consensuados internacionalmente -siguiendo el esquema de objetivos, metas, indicadores- a los que acompaña de una visión política, unos principios de trabajo, un capítulo sobre medios de implementación y otro sobre examen y monitoreo de progresos. En este sentido, se trata de la estrategia de desarrollo global más completa e importante construida al interior de la ONU en toda su historia.

Dentro de este capítulo nos dedicaremos a presentar y analizar la visión política y los principios de la Agenda 2030, en el siguiente nos detendremos específicamente en los objetivos y metas de desarrollo sostenible, y luego avanzaremos sobre sus medios de implementación y, particularmente, sobre el esquema de seguimiento y examen de los compromisos que se ha establecido.

#### **AGENDA 2030: VISIÓN POLÍTICA**

La Agenda 2030 comienza por definir una visión política asociada al desarrollo, en la que va mucho más allá de su conceptualización como “sostenible”.

Ya en su preámbulo, los Estados afirman que se trata de “un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad” en clara alusión a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, ambiental y económica.

Sin embargo, lejos de detenerse en ese punto, avanzan afirmando que también tienen como objetivos “fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de libertad”, recuperando elementos que son propios del desarrollo humano.

Siguiendo la línea de los ODM, se mantiene la perspectiva de entender a la erradicación de la pobreza como el mayor desafío global. No obstante, establece

una clara distinción entre lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo - apartándose con esto de los ODM, al señalar que la primera constituye un requisito para la segunda.

La agenda es definida desde el inicio como "universal" y "ambiciosa", subrayando que los ODS recuperan los logros alcanzados durante el plazo de vigencia de los ODM a la vez que se orientan a conseguir lo que no pudo alcanzarse con ellos. Esto implica generar una solución de compromiso entre dos grupos cuyas ideas se encontraron durante el proceso de negociaciones: aquellos que pretendían generar un consenso orientado a cumplir con "los negocios pendientes" que dejaban los ODM, por una parte, y quienes se alineaban tras el impulso a una agenda de desarrollo renovada, por la otra.

En línea con sus objetivos, los Estados se declaran decididos a "tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia", y adelantando lo que será uno de los principios fundamentales de la Agenda 2030 prometen que "nadie se quedará atrás".

Otros principios que serán luego presentados también son insinuados como parte del enmarcamiento político del documento, cuando se afirma que "se pretende hacer realidad los DDHH de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas", o cuando se afirma que los ODS y sus metas "son de carácter integrado e indivisible".

El elemento central del preámbulo está dado, en nuestra opinión, por la identificación que en él se realiza de cinco "esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta" hoy conocidas, por sus denominaciones en inglés, como las 5P: *people* (personas), *planet* (planeta), *prosperity* (prosperidad), *peace* (paz) y *partnerships* (alianzas).

- La referencia a las personas está vinculada con la lucha contra la pobreza y el hambre, así como con la idea de que todos puedan realizar su potencial, disfrutar del respeto de su dignidad humana, en igualdad y en un medio ambiente saludable.

- El área crítica “planeta” incluye elementos de lucha contra su degradación a través de la promoción del consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de recursos naturales y a la adopción de medidas para enfrentar el cambio climático “de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.
- La prosperidad refiere aquí a la posibilidad de todas las personas de tener una vida plena, en la que el progreso económico, social y tecnológico sea respetuoso de la naturaleza.
- La mención de la paz expresa un concepto amplio de la misma, en tanto incluye elementos de justicia e inclusión social, la libertad del temor y de la violencia.
- Finalmente, la inclusión de las alianzas se orienta a contar con los recursos necesarios para implementar la Agenda 2030 “mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada”, multiactoral, sostenida en valores de solidaridad y centrada en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

Estas “áreas críticas” resumen los 17 ODS incluidos en la Agenda 2030, al tiempo que van dejando ver la imposibilidad de su desagregación absoluta dados los múltiples lazos comunes que existen entre ellos.

El origen de esta modalidad de presentación del conjunto se encuentra en el ya mencionado informe de síntesis elaborado por el SG sobre el final de 2014. Allí se identificaban seis “elementos esenciales para ayudar a enmarcar y fortalecer la agenda de desarrollo sostenible”.

*Ilustración 9: los seis elementos esenciales del informe de síntesis del Secretario General y las cinco áreas críticas de la Agenda 2030*

Los elementos esenciales del informe  
de síntesis del Secretario General

Las áreas críticas de la Agenda 2030



Fuente: elaboración propia sobre los documentos señalados. Los gráficos de cada conjunto han sido tomados de las Naciones Unidas.

Como se observa la superposición es casi absoluta. Las dos diferencias entre ambas son:

- el retiro del elemento esencial “dignidad” de entre las áreas críticas de la Agenda 2030, un cambio que no resulta en la desaparición de esa consideración, sino en su integración con la referencia a las “personas”;
- el reemplazo de la referencia a la “justicia” por la “paz” sigue una lógica similar dado que, como recién lo señalamos, el área crítica de la Agenda 2030 integra las consideraciones de justicia y de inclusión social.

Cada elemento presente en el preámbulo es desarrollado en la primera parte de una extensa Declaración, integrada por 53 párrafos, que hace las veces de primer capítulo de la Agenda 2030. Allí además se incluye un título que recoge las aspiraciones de los gobiernos al adoptar la agenda; se presenta una “fotografía” del estado actual del desarrollo a nivel mundial, resumido en la frase “Nos hemos reunido en un momento en que el desarrollo sostenible afronta inmensos desafíos” (párrafo 14); se realiza una presentación general del contenido de la Agenda 2030, su mecanismo de seguimiento y examen y sus medios de implementación; para cerrar con un llamado a la acción transformadora.

Plagada de frases repetidas y correctas, la Declaración aterriza el contenido de la Agenda 2030 en términos diplomáticos propios de la literatura onusiana, sin aportar elementos de verdadera trascendencia.

Lo más destacable de esta primera parte puede señalarse en dos elementos:

1) Por un lado, el compromiso asumido de manera explícita con el desarrollo entendido como sostenible y la vinculación que realiza entre la Agenda 2030 y otros documentos internacionales relevantes para su consecución:

- La Agenda de Acción de Addis Abeba “es parte integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Reconocemos que la plena aplicación de la Agenda de Acción de Addis Abeba es fundamental para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas” (párrafo 40).
- “De cara al 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, que se celebrará en París, subrayamos que todos los Estados se comprometen a esforzarse por lograr un acuerdo sobre el clima que sea ambicioso y universal” (párrafo 32).
- “La nueva Agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional” (párrafo 10).
- “Los fundamentos de la Agenda 2030 “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. Se basa asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo” (párrafo 10).
- “Reafirmamos los resultados de todas 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, en particular la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>5</sup>, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible” (párrafo 11).
- También es afirmada la importancia de las actividades de seguimiento de resultados de esa conferencias “incluidos los resultados de la Cuarta

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países en Desarrollo Sin Litoral y la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres” (párrafo 11).

- Se acoge “con beneplácito la Declaración de Roma sobre la Nutrición y el Marco de Acción” (párrafo 24).
- Se alienta a que se aplique “el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles” (párrafo 28).
- Se reconoce a la CMNUCC como “el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático” (párrafo 31).
- Se señala aguardar “con interés la 13ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que se celebrará en México” (párrafo 33) y la reunión en Quito de “la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible” (párrafo 34).
- “Apoyamos la ejecución de las estrategias y los programas de acción pertinentes, como la Declaración y el Programa de Acción de Estambul, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024, y reafirmamos la importancia de apoyar la Agenda 2063 de la Unión Africana y el programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, todos los cuales forman parte integral de la nueva Agenda” (párrafo 42).

A partir de esta visión que pone en interrelación múltiples documentos internacionales, otros organismos del sistema de Naciones Unidas han avanzado sus propias miradas sobre los vínculos entre sus propios espacios de labor y los de la agenda global de desarrollo. Por ser de nuestro especial interés destacamos lo afirmado por el Relator Especial sobre el derecho al Desarrollo del Consejo de Derechos Humanos, en su informe de 2018 (A/HRC/39/51): “desde la perspectiva del derecho al desarrollo es de suma

importancia garantizar procesos inclusivos y participativos. Una vez que se determine quiénes se han quedado atrás, las actividades deben orientarse a sistemáticamente llegar a ellos y empoderarlos. Evaluar cómo puede lograrse esto de la mejor manera posible es un primer paso decisivo en la aplicación efectiva de la Agenda 2030” (párrafo 65)<sup>32</sup>.

2) Por otro lado, la Declaración comienza a dar forma a lo que serán los principios de la Agenda 2030, que terminarán de adoptar sus contornos a partir de otras secciones del documento. A ese tema nos dedicaremos a continuación.

### AGENDA 2030: PRINCIPIOS

Siguiendo una interpretación que ya es unívoca en la doctrina y la jurisprudencia internacional en torno a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (artículos 1 y 2 respectivamente), podemos sostener que el párrafo 3 del preámbulo expresa los propósitos de la Agenda 2030, respondiendo a la pregunta sobre ¿Para qué se ha adoptado este consenso?:

- Poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030.
- Combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos.
- Construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas
- Proteger los derechos humanos
- Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas
- Garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales.
- Crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido.
- Generar prosperidad compartida
- Crear trabajo decente para todos

---

<sup>32</sup> La Agenda 2030 es mencionada también en los párrafos 1, 31, 32, 46, 48, 50 y 55 del mismo informe, con ejemplos de interacciones concretas de Finlandia, Noruega y Guatemala.



Sentada esta base, la Agenda 2030 señala un conjunto de principios que deben guiar su implementación, y que se han ido convirtiendo en el centro de su narrativa. Esos principios responden a la pregunta acerca de cómo queremos alcanzar nuestros propósitos e implican descartar cualquier posibilidad de aplicación de la idea de que el fin justifica los medios.

Podemos afirmar que, dado el carácter integrado de la Agenda 2030, la forma que asumen los procesos avanzados para alcanzar sus objetivos debe considerarse como formando parte de su realización. En otros términos, el cómo no debe ser desagregado del para qué. Los principios son, en consecuencia, guías para la acción política y sobre el terreno orientada al logro de los ODS tanto como parte de su concreción.

En esa comprensión, la Agenda 2030 recepta los siguientes principios:

- No dejar a nadie atrás: se trata de un principio innovador en su formulación y que se ha convertido en el principal referente de la narrativa de la Agenda 2030. Estrechamente vinculado al valor equidad, establece que el desarrollo debe llegar a todas las personas y grupos. Dado que “la dignidad de la persona humana es fundamental” los objetivos y las metas de desarrollo sostenible deben lograrse en “todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad” con prioridad en “los más rezagados” (párrafo 4). Como derivación de este principio podemos afirmar que ningún ODS se considerará logrado a menos que lo sea a nivel nacional, regional y global, e incluyendo en particular a los más vulnerables entre sus beneficiados.

Las investigadoras del *Overseas Development Institute* Elizabeth Stuart y Emma Samman publicaron un interesante trabajo sobre este principio en 2017 ofreciendo a los gobiernos recomendaciones concretas sobre su aplicación. Allí definen a “no dejar a nadie atrás” como la intersección de tres elementos (Stuart & Samman, 2017, pág. 2).:

- Terminar con la pobreza extrema asegurando que aquellos que se ven postergados en los progresos, ya sea en términos absolutos o

relativos, puedan recibir el apoyo necesario para alcanzar a quienes se están beneficiando en mayor medida.

- Enfrentar las inequidades en materia de recursos y resultados que afectan a ciertos grupos de la población, ya sea por características sociales, étnicas, geográficas u otras.
- Detener la discriminación que sirve de sustento a la marginalización de ciertos grupos y contribuye a que logren peores resultados en materia de desarrollo

En perspectiva de mayor peso político, sostienen también que el principio de no dejar a nadie atrás “va mucho más allá que una simple agenda antidiscriminación, es el reconocimiento de que las expectativas de progreso basadas en el ‘goteo’ (*trickle-down*) son naïve, y que deben hacerse esfuerzos explícitos y proactivos para asegurar que las poblaciones en riesgo de ser dejada atrás son incluidas desde el comienzo” (Stuart & Samman, 2017, pág. 2).

En una aproximación similar, un informe de BOND afirma que no dejar a nadie atrás “implica que se deben abordar desigualdades diferentes a las basadas en los ingresos, en particular para el caso de personas que enfrentan discriminaciones múltiples; y, que los gobiernos deben priorizar el progreso de los grupos marginados”, para agregar luego que este principio “reconoce que muchos factores -incluidas las normas sociales, políticas y económicas- pueden contribuir a la experiencia y a la vulnerabilidad de una persona frente a la pobreza”, y que esas múltiples posibles desigualdades se entrecruzan (BOND, 2018, pág. 8).

- Centralidad de las personas: el desarrollo debe tener como su punto de partida y su objetivo último a la situación real en la que viven las personas, ellas son su razón de ser y quienes deben beneficiarse de los progresos. Los Estados han afirmado que los objetivos y metas de desarrollo sostenible deben ser “transformativos, de gran alcance y centrados en las personas” (párrafo 2). Este principio, que hace de “puente” entre el desarrollo sostenible y el desarrollo humano, busca destacar los elementos

de justicia e inclusión, en oposición a las miradas centradas en resultados económicos.

Se trata de un concepto que, si bien fue introducido por David Korten (1984) logra reconocimiento a partir de la "Declaración de Manila" resultante de la Consulta Interregional sobre la participación de los Pueblos en un Desarrollo Ambientalmente Sostenible, sostenida en esa ciudad en junio de 1989. Se sostiene allí que un desarrollo centrado en las personas se basa en tres pilares: la soberanía del pueblo, la asunción por las personas de la responsabilidad por su propio desarrollo y el de sus comunidades, y el apoyo extranjero a las comunidades respetuoso de sus propias decisiones y agenda.

Su piedra de base está dada por un ejercicio real de democracia económica y política, respetuoso de las diferentes culturas y basado en el uso productivo de los recursos locales para la satisfacción de las necesidades locales.

A partir de allí, el concepto aparece en los debates sostenidos durante la Cumbre de la Tierra reunida en Río de Janeiro en 1992, desde donde se proyecta a otras grandes conferencias de las Naciones Unidas de esa década tales como la Conferencia sobre Población y Desarrollo de el Cairo en 1994<sup>33</sup> y la Conferencia sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995<sup>34</sup>. Retomado en la Conferencia de Río+20<sup>35</sup>, el concepto llega hasta la Agenda 2030.

- Universalidad: expresa el alcance global de la Agenda 2030 y sus ODS, asumiendo que todos los países, desarrollados y en desarrollo, tienen

---

<sup>33</sup> Su Programa de Acción (A/CONF.171/13/Rev.1) afirma en su principio 2 que "Los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza. La población es el recurso más importante y más valioso de toda nación".

<sup>34</sup> La "Declaración de Copenhague" (A/CONF.166/9) establece como su compromiso sexto el de preservar las bases esenciales de un desarrollo sostenible centrado en las personas".

<sup>35</sup> En el documento final de la Conferencia, titulado "El futuro que queremos", los Estados presentes destacan que "el desarrollo sostenible debe ser un proceso inclusivo y centrado en las personas, que beneficie y haga participar a todos" (párrafo 31).

tareas pendientes asociadas al logro de los mismos. Así lo expresa claramente el párrafo 5 cuando afirma que “los presentes objetivos y metas [de desarrollo sostenible] son universales y afectan al mundo entero, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo”. Una mala interpretación de este principio, sin embargo, se ha extendido: expresada en la frase “ahora todos somos países en desarrollo”. Debe distinguirse la idea de que todos los países tienen aportes por realizar de la que expresa la afirmación precedente, so riesgo de banalizar el concepto de subdesarrollo afectando incluso el sentido común. Aun comprendiendo las buenas intenciones que puedan subyacer a que la Primera Ministra de Noruega, Erna Solberg (2018), al señalar que su país también es un “país en desarrollo”, esa afirmación puede resultar hasta insultante en sociedades donde las carencias son “algo” más intensas que en el extremo norte de Europa<sup>36</sup>.

- Indivisibilidad e interdependencia: los objetivos y metas de desarrollo sostenible implican compromisos intervencionales y orientados a lograr el desarrollo sostenible, por lo que deben ser implementados utilizando un enfoque integrado. En esta dirección los Estados han afirmado que los ODS “son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible” (párrafo 5) y “el carácter universal, indivisible e interrelacionado de la presente Agenda y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas” (párrafo 71).

Es importante destacar aquí que tanto la indivisibilidad como la interdependencia y la universalidad, en este caso referida a que todas las personas gozan de los mismos derechos sin importar variable de distinción alguna, son pilares básicos del derecho internacional de los DDHH, volviendo a fortalecer por esta vía la relación entre ambos espacios, que se consolida con el siguiente principio.

---

<sup>36</sup> La misma frase ha sido utilizada, por ejemplo, por Neven Mimica, comisario de cooperación internacional y desarrollo de la Unión Europea (Mimica, 2017); Henrietta Moore, Directora del *Institute for Global Prosperity* de la UCL (Moore, 2015); entre muchos otros. Debo admitir que yo mismo he usado esta expresión en algún momento.

- Sustento en Derechos Humanos: los Estados afirman en la Agenda 2030 su aspiración de lograr un mundo “en el que sea universal el respeto de los derechos humanos” (párrafo 8), lo que se suma a la ya expresada relación que hace la Agenda 2030 entre sus contenidos y las obligaciones internacionales asumidas en el marco de los principales tratados sobre DDHH y al señalamiento de la dignidad de las personas dentro del área crítica “personas”. Como resultado, toda labor que persiga el logro de los ODS debe ser respetuosa de esos derechos.

Además, los ODS reflejan disposiciones de los instrumentos internacionales de DDHH, existiendo la necesidad de un mutuo reforzamiento entre ambos extremos.

Desde el punto de vista operativo, esto genera una serie de oportunidades: las normas y mecanismos de derechos humanos ofrecen orientación para la aplicación de la Agenda 2030, ya que está respaldada por tratados jurídicamente vinculantes de derechos humanos. Por ejemplo, las normas e instituciones de derechos humanos pueden constituir un baluarte contra el progreso incoherente y desigual, y garantizar la responsabilidad en la implementación de los ODS [que] pueden ser vistos como un plan operacional para realizar los derechos humanos” (The Danish Institute for Human Rights, 2018, págs. 11-12).

- Abandono de compartimientos estancos (*no-silos*): convoca a asumir en la implementación de los ODS una dinámica de trabajo integrada, que preste atención a cada objetivo y meta, pero también a las múltiples relaciones que se establecen entre todo el conjunto de objetivos y metas, cuyos puntos de encuentro y posibles sinergias son tan importantes como cada objetivo en sí mismo. En palabras de la Agenda 2030, “como reflejo del enfoque integrado que hemos convenido, los nuevos objetivos y metas están profundamente interrelacionados y vinculados por numerosos elementos transversales” (párrafo 17).

Este principio tiene dos expresiones principales:

- El Enfoque Integrado del Desarrollo Sostenible como esquema de análisis y planificación de políticas públicas: considerar las

relaciones entre objetivos y metas, sus posibles interferencias y sinergias es un imperativo para la toma de decisiones de políticas públicas comprometidas con el logro de la Agenda 2030. Entender los ODS como una red de objetivos es el desafío, ya que como bien señala Le Blanc (2015, pág. 2), quien analiza el conjunto de 107 metas de los ODS 1 a 16, “60 se refieren explícitamente a al menos un objetivo distinto al que pertenecen. 19 metas vinculan tres objetivos o más. Dichas metas crean enlaces indirectos o ‘de terceras partes’ entre los objetivos”.

- El Enfoque del gobierno en pleno (*whole-of-government approach*) como esquema de gestión pública: este enfoque refiere a las entidades de gobierno “que trabajan atravesando los límites de la propia cartera para lograr objetivos compartidos y respuestas integradas del gobierno a problemas particulares. Las aproximaciones pueden ser formales o informales. Pueden centrarse en el desarrollo de políticas, en la gestión de programas y en la prestación de servicios” (Government of Australia, Management Advisory Committee, 2004, pág. 1). La característica por resaltar de este enfoque está dada por su énfasis en la consideración de asuntos transversales, tales como innovación, lucha contra la pobreza y contra el cambio climático, todas ellas centrales para la Agenda 2030 (Christensen & Læg Reid, 2006, pág. 11).
- Responsabilidad común pero diferenciada: alcanzar los objetivos y metas propuestos es una tarea común por la que todos somos responsables, pero el grado en que los diferentes países han contribuido históricamente a la generación de daños y los diferentes recursos técnicos y financieros con que cuentan, completan la medida de su responsabilidad, por lo que se reafirma la aplicación de “todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas”(párrafo 12).

Este principio, al que referimos rápidamente en el marco de los debates mantenidos en las negociaciones intergubernamentales para la adopción de la Agenda 2030, tiene una larga historia, pero solo llega a ocupar un lugar central en las discusiones internacionales a partir de su incorporación como principio 7 de la “Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, adoptada en la Cumbre de la Tierra de 1992, donde se establece que:

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Existen aplicaciones de este principio en el derecho internacional ambiental, en campo del financiamiento del desarrollo y en materia ambiental. Tras la adopción de la Agenda 2030 este principio puede interpretarse como aplicable a todo el campo del desarrollo sostenible, y aún los más escépticos a esta interpretación aceptan extenderlo a los compromisos en materia de lucha contra la pobreza extrema.

- Trabajo multiactores: el proceso de negociaciones que llevó a la adopción de la Agenda 2030, al cual nos hemos referido antes como el más participativo en la historia de las Naciones Unidas, dejó su huella también entre los principios del nuevo consenso global sobre desarrollo. Tras iniciar su preámbulo afirmando que la Agenda 2030 constituye un “plan de acción”, se afirma de inmediato que “este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración”. La referencia a la necesidad de un trabajo en alianza entre el Estado y los múltiples actores interesados se repite varias veces en el texto, tanto entre las áreas críticas como dentro del ODS 17, cuyas metas 17.16 y 17.17 refieren específicamente a las alianzas entre múltiples

interesados, entre los medios de implementación y al establecer el funcionamiento del sistema de examen y seguimiento de progresos.

La promoción de alianzas con múltiples interesados no es un tema nuevo en las Naciones Unidas: ya en 2001 la AGNU adoptó su resolución 55/2015 “Hacia formas mundiales de colaboración”, y desde entonces se ha aprobado una nueva resolución sobre el tema, como máximo cada dos años. En la última de ellas, de 2016, se reitera una definición de alianzas multiactores que ya hace parte del acervo de la AGNU:

las asociaciones son relaciones voluntarias y de colaboración entre varias partes, tanto públicas como no públicas, en las cuales todos los participantes convienen en trabajar juntos para lograr un propósito común o emprender una tarea concreta y, de acuerdo a lo que hayan convenido entre sí, compartir riesgos y responsabilidades, recursos y beneficios (A/Res/70/224, párrafo 2).

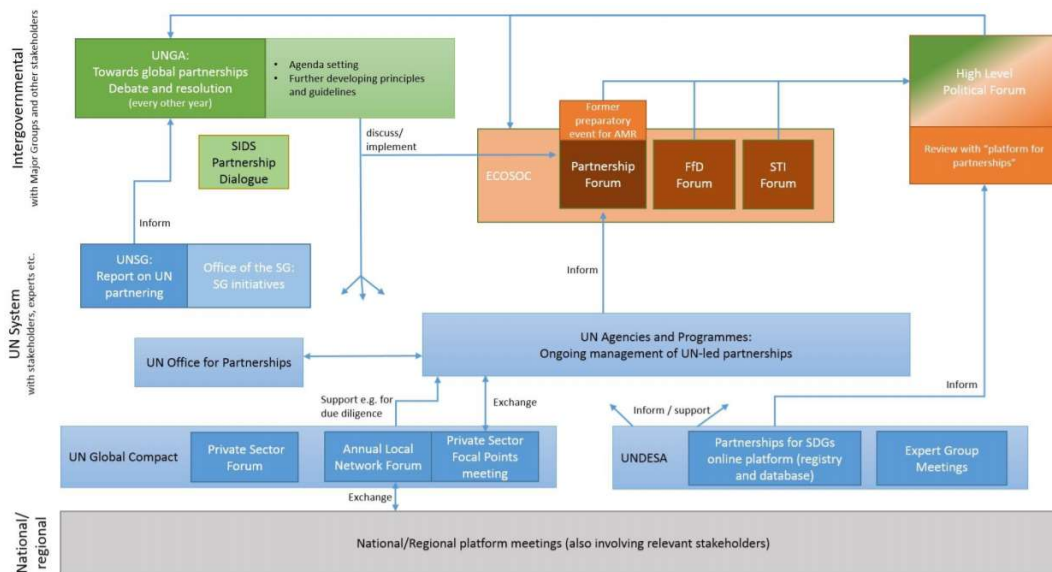
Si bien no existe una supervisión intergubernamental formalizada del trabajo en asociaciones dentro de la ONU, sí es posible hallar estructuras y mecanismos orientadores, nos dice Wade Hoxtell (2016)

En primer lugar, un conjunto de órganos intergubernamentales, como la Asamblea General, el ECOSOC y el Foro Político de Alto Nivel (...) desempeñan un papel de proveedores de orientación política. Además, algunas oficinas y departamentos tales como la Oficina del Secretario General, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Oficina del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas para las Alianzas también cumplen funciones relacionadas con, por ejemplo, la recopilación y distribución de información sobre asociaciones y mejores prácticas, y brindan servicios de asesoría en materia de alianzas (pág. 4).

En un completo análisis sobre el tema, (Beisheim & Simon, 2016, pág. 25) se presenta el siguiente gráfico:

*Ilustración 10: la Agenda 2030 y las alianzas multiactores en el marco de Naciones Unidas*





Fuente: (Beisheim & Simon, Multi-stakeholder partnerships for implementing the 2030 Agenda: Improving accountability and transparency, 2016)

## AGENDA 2030: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En el centro de la Agenda 2030 se encuentran los objetivos y metas de desarrollo sostenible, que al igual que los ODM, expresan compromisos políticos y, por tanto, no son jurídicamente vinculantes.

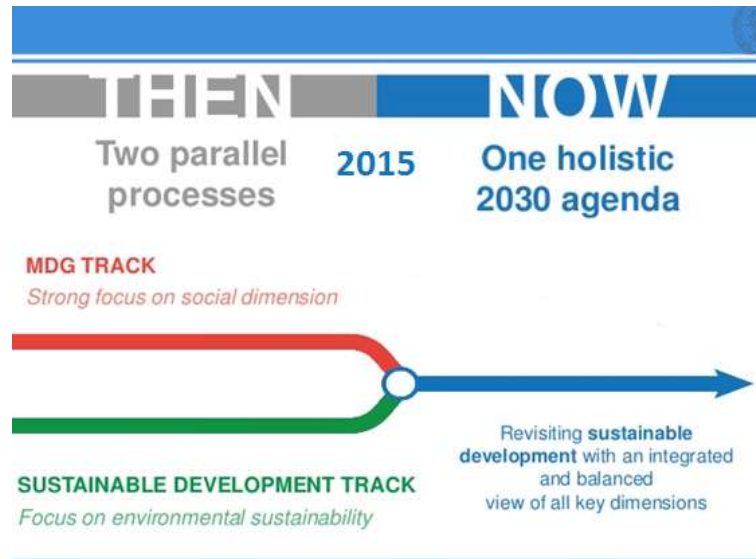
Su historia formal se inicia en América Latina: en septiembre de 2011 tuvo lugar en Santiago de Chile la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. En ese escenario Colombia y Guatemala presentaron un documento titulado “Río+20: Objetivos de Desarrollo Sostenible”, proponiendo que

uno de los resultados clave del proceso de Río+20 sea la definición y el acuerdo sobre una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible, similares y en apoyo de los ODM. Estos ODS se enfocarían en un nivel práctico, y permitirían que el proceso preparatorio incluya temas clave para los cuales un progreso medible sería fundamental (LC/L.3366/Rev.1).

La propuesta se basaba en la consideración de los múltiples procesos vinculados de negociaciones internacionales que estarían abiertos durante el año 2015 (ver supra) y a consolidar la integración de dos vías de negociaciones al interior de

Naciones Unidas hasta entonces separadas: la de la sostenibilidad ambiental y la de los objetivos de desarrollo.

*Ilustración 11: la confluencia de los procesos de negociaciones ambientales y sobre objetivos de desarrollo en Naciones Unidas*



Fuente: UNITAR

En su parte central la iniciativa señalaba que

El proceso de definir los ODS deberá ser enriquecedor y útil, un ejercicio a través del cual la comunidad internacional pueda priorizar aquellos asuntos que son más indicativos de las necesidades actuales para equilibrar el crecimiento socioeconómico y la administración ambiental responsable [...] Los ODS estarían basados en la Agenda 21, dado que ya hace un mapeo de los requisitos para alcanzar el desarrollo sostenible. Además, se evitaría reabrir debates, dado que la Agenda 21 no necesitaría ser renegociada [y] podrían proveer una secuencia lógica y una estructura al proceso iniciado hace casi 20 años: en 1992 se acordaron los principios orientadores y la hoja de ruta para el desarrollo sostenible; en 2002 se definió un Plan de Implementación; y ahora en 2012 podríamos considerar la definición de objetivos para identificar las brechas y necesidades, y para avanzar en una implementación más estructurada de los principios y metas definidos hace 20 años [...] Cabe anotar que mientras los ODM son aplicables sólo a países en desarrollo, los ODS tendrían una aplicación universal.

La propuesta fue adoptada en la reunión regional y la diplomacia del país andino inició la tarea de sumar adeptos a la misma, desplegando una amplia acción internacional a tal fin.

Cuando un año más tarde los países llegaron a Río de Janeiro para iniciar la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la propuesta de los ODS era la única opción concreta sobre la mesa, que contaba además con la ventaja de combinar las tres esferas del desarrollo sostenible.

El resultado fue que el documento "El futuro que queremos" (A/RES/66/288), adoptado en la Conferencia de Río+20, incluyó el acuerdo de avanzar en unos ODS que debían "abordar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones" (párrafo 246) y llamó a adoptar "enfoques holísticos e integrados del desarrollo sostenible" (párrafo 40), subrayando la necesidad de que la Agenda post-2015 "procure establecer un solo marco y un solo conjunto de objetivos, que sean de carácter universal y aplicables a todos los países" (párr. 16).

Con este antecedente, el proceso de negociaciones para la adopción de la Agenda post-2015 antes presentado, tuvo como resultado la adopción de 17 objetivos de desarrollo sostenible, desagregados en 169 metas que, a diferencia de lo que había ocurrido con los ODM, incorporan tanto mediciones cuantitativas como cualitativas.

*Tabla 6: comparación entre los objetivos propuestos por el GANE, el GTA-ODS y los adoptados en la Agenda 2030*

Informe "Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible".	Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible	Agenda 2030
1. Erradicar la pobreza (4 metas)	1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (5+2 metas)	1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (5+2 metas)
5. Garantizar la seguridad alimentaria y una buena nutrición (5 metas)	2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de	2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de

	la nutrición y promover la agricultura sostenible (5+3 metas)	la nutrición y promover la agricultura sostenible (5+3 metas)
4. Garantizar vidas saludables (5 metas)	3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (9+4 metas)	3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos en todas las edades (9+4 metas)
3. Proporcionar educación de calidad y Aprendizaje permanente (4 metas)	4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (7+3 metas)	4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (7+3 metas)
2. Empoderar a niñas y mujeres y lograr la igualdad de género (4 metas)	5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas (6+3 metas)	5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas (6+3 metas)
6. Lograr el acceso universal a abastecimiento de agua y gestión de residuos (4 metas)	6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos (6+2 metas)	6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos (6+2 metas)
7. Garantizar energías sostenibles (4 metas)	7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos (3+2 metas)	7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos (3+2 metas)
8. Crear empleos, medios de subsistencia sostenibles y crecimiento equitativo (4 metas)	8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo	8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo

	y el trabajo decente para todos (10+2 metas)	y el trabajo decente para todos (10+2 metas)
	9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (5+3 metas)	9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (5+3 metas)
	10. Reducir la desigualdad en y entre los países (7+3 metas)	10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos (7+3 metas)
	11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (7+3 metas)	11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (7+3 metas)
	12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (8+3 metas)	12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (8+3 metas)
	13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (3+2 metas)	13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (3+2 metas)
9. Gestionar los recursos naturales de manera sostenible (5 metas)	14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (7+3 metas)	14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (7+3 metas)

	<p>15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica (9+3 metas)</p>	<p>15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad (9+3 metas)</p>
<p>10. Garantizar la buena gobernanza e instituciones eficaces (5 metas)</p> <p>11. Garantizar sociedades estables y pacíficas (4 metas)</p>	<p>16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (10+2 metas)</p>	<p>16. 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 (10+2 metas)</p>
<p>12. Crear un entorno global propicio y catalizar los recursos financieros a largo plazo (6 metas)</p>	<p>17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible (metas subdivididas bajo títulos: finanzas [5 metas]; tecnología [3 metas]; creación de capacidad [1 meta]; comercio [3 metas]; cuestiones sistémicas: coherencia normativa e institucional [3 metas], cuestiones</p>	<p>17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (metas subdivididas bajo títulos: finanzas [5 metas]; tecnología [3 metas]; creación de capacidad [1 meta]; comercio [3 metas]; cuestiones sistémicas: coherencia normativa e institucional [3</p>

	sistémicas: alianzas entre múltiples interesados [2 metas]; cuestiones sistémicas: datos, supervisión y rendición de cuentas [2 metas])  (19 metas)	metas], cuestiones sistémicas: alianzas entre múltiples interesados [2 metas]; cuestiones sistémicas: datos, supervisión y rendición de cuentas [2 metas])  (19 metas)
Objetivos: 12 Metas: 54	Objetivos: 17 Metas: 169	Objetivos: 17 Metas: 169

Fuente: elaboración propia

Como se ve, la propuesta del GTA-ODS fue finalmente incorporada a la Agenda 2030 con cambios mínimos en la redacción de los objetivos, aunque sí hubo modificaciones más relevantes en las metas, asunto en el que no entraremos en detalle por no ser relevante para este trabajo. Sí es importante señalar que a partir de la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS se produce otra novedad respecto de los ODM con la desagregación de las metas de cada objetivo en 2 grupos:

- Metas de logros: identificadas con números.
- Metas de implementación: identificadas con letras, consideradas de necesario cumplimiento previo para alcanzar las metas de logro.

Para desvanecer cualquier posible duda sobre una posible jerarquía entre las metas de uno y otro conjunto, nos dice la Agenda 2030 (párrafo 61) que “Las metas relativas a los medios de implementación incluidas en cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el Objetivo 17 (...) tienen la misma importancia que los demás objetivos y metas. Por ello les otorgaremos idéntica prioridad en nuestras actividades de implementación”.

Solo a efectos ilustrativos incorporamos aquí el ejemplo del orden de objetivos y metas correspondiente al ODS 1.

*Recuadro 1: el ODS 1 y sus metas*

## Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

*1.1.* De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).

*1.2.* De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

*1.3.* Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

*1.4.* De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

*1.5.* De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.

*1.a.* Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

*1.b.* Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Fuente: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Debemos aquí hacer una salvedad respecto del ODS 17: al igual que ocurría con el ODM 8, el último de los ODS incluye metas que no tienen asociado un horizonte temporal de cumplimiento, y es el único que solo incluye metas de logros y no



de implementación, además de contar con una subdivisión temática de sus 19 metas, lo que lo convierte en el objetivo que cuenta con mayor número de estas.

Esto se explica porque, como veremos enseguida en el marco de los MoI, el ODS 17 debe ser leído tanto como un objetivo que debe ser logrado en sí mismo, igual que los restantes 16; como siendo un objetivo orientado a la implementación del resto del conjunto. En otras palabras, sin las alianzas requeridas por el ODS 17 no es posible pretender alcanzar ningún otro objetivo.

Los ODS fueron trabajados comunicacionalmente a efectos de informar y sensibilizar a la población, asignándose a cada uno de ellos un ícono y una forma enunciativa simplificada. El conjunto de los ODS también fue identificado con el ícono de un círculo dividido en 17 partes, cada una de las cuales toma el color de un objetivo.

*Ilustración 12: los ODS, formulación comunicacional*



Fuente: Naciones Unidas

La Agenda 2030 no define, en cambio, indicadores de seguimiento. Dada la complejidad de la tarea por el número de metas, se optó por dejar esa responsabilidad en manos de la CENU. Si bien el trabajo aún no ha terminado y siguen existiendo "metas huérfanas", es decir metas que carecen aún de indicadores asignados, se cuenta actualmente con un marco de seguimiento integrado por un conjunto de 232 indicadores.

## AGENDA 2030: LOS MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN

Una de las novedades de importancia que trae la Agenda 2030 respecto de los ODM es la inclusión, junto a los objetivos y metas, de un capítulo sobre medios de implementación, retomando la práctica ya existente en los decenios de desarrollo, pero esta vez con mayor especificidad y creando vínculos con otros documentos internacionales vigentes.

No obstante, como veremos, varias de las referencias que se realizan a MoI son repeticiones de viejas afirmaciones y promesas incumplidas, entremezcladas con unos pocos elementos realmente innovadores.

Comencemos por señalar que la recepción de los MoI por el texto se da en dos momentos diferentes: primero dentro de las consideraciones de la visión política y, luego, en perspectiva técnica dentro de un capítulo específicamente dedicado a los mismos, lo que no obsta a que las afirmaciones en una y otra parte se superpongan en gran medida, incluso repitiéndose párrafos completos en ambas.

Debemos agregar, como elemento previo, que todas las referencias a los MoI quedan enmarcadas en la ya tradicional afirmación de que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo. Como consecuencia, se destaca que los esfuerzos internacionales de implementación de la Agenda 2030 deberán ordenarse “en torno a estrategias de desarrollo sostenible cohesionadas y con titularidad nacional, sustentadas por marcos nacionales de financiación integrados” (párrafo 63).

El primero de los MoI que encontramos en la Agenda, y el más estacado como herramienta para alcanzar los compromisos establecidos allí, es la denominada “Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible Revitalizada” (AMDSR), cuya constitución y trabajo llegaron a constituir un objetivo en sí mismo, como lo hemos planteado al analizar el ODS 17.

La sustancia de esta AMRSD está dada no solo por sus antecedentes, como el ya mencionado ODM 8, sino por la práctica del proceso intergubernamental de negociaciones para la adopción de la actual agenda global de desarrollo.

Uno de los elementos que allí se destacó fue la pretendida superación de los viejos esquemas marcados por la división Norte-Sur en favor de la constitución de una mirada común e integrada entre ambos grupos.

Esto, entendemos, expresa una falacia. Por supuesto la brecha/división Norte-Sur no tiene el contenido que podía asignársele en los años de la descolonización: el contexto internacional es diferente hoy al que existía en la década de 1960 cuando se daban los debates sobre el NOEI a los que antes hicimos referencia. Lejos de mostrar la desaparición de esa división en el orden mundial, el proceso de negociaciones de la Agenda 2030 y la conformación de la AMRDS muestran su actualización y continuidad.

Solo a modo de ejemplo, y complementando lo ya dicho al tratar los debates surgidos durante las negociaciones, podemos mencionar las siguientes controversias entre el G77, por una parte, y los países OCDE, por la otra, representativas de nuevos elementos de la división Norte-Sur.

- La relación entre desarrollo y ambiente: los países OCDE pretendieron incorporar referencias a los "límites del planeta", a lo que el G77 se opuso férreamente.
- El financiamiento de la Agenda: los países del G77 defendían la centralidad de la AOD y la transferencia de tecnologías frente a los países OCDE, que acentuaban las cuestiones impositivas nacionales y las alianzas multiactores que incluyeran al sector privado.
- La definición de indicadores de seguimiento: mientras los países OCDE pretendían que fuese un proceso técnico limpio de injerencias políticas, los países del G77 querían que hubiese implicación directa de representantes nacionales en la construcción de los indicadores.

Un detalle de los debates Norte-Sur puede ser visto a lo largo de los textos de Dodds, Donoghue y Leiva Roesch (2016) y Beisheimm (2016).

No obstante lo anterior, y conforme al texto adoptado en la Agenda 2030, la AMDSR -en perspectiva política- está convocada a

- Trabajar con espíritu de solidaridad global, priorizando a los más pobres y vulnerables: baste al respecto referirse a los principios de la Agenda 2030 antes presentados, de los cuales esta alianza debe ser canal de expresión.
- Facilitar la participación de todos los actores interesados: se reconoce que tienen roles por desempeñar el sector privado, desde microempresas hasta multinacionales; las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas (párrafo 41). A lo largo de la Agenda se señalan otros actores en listas que son siempre meramente indicativas: academia (párrafos 45 y 52); el sistema de Naciones Unidas (párrafos 39, 46 y 52); pueblos originarios (párrafos 23, 25 y 52), refugiados, desplazados y migrantes (párrafos 23 y, especialmente, 29), parlamentos (párrafos 45, 52 y 79) y gobiernos subnacionales (párrafos 34, 45 y 52). Llama la atención la ausencia de referencias explícitas a sindicatos o uniones de trabajadores.
- Movilizar todos los recursos disponibles: la AAAA es presentada como “parte integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y por lo tanto se considera a su plena aplicación como un fundamento para el logro de los ODS (párrafo 40), y como consecuencia todas sus provisiones y compromisos sobre recursos y financiación quedan incorporados entre los MoI de la Agenda 2030, lo que implica la inclusión de flujos financieros tanto nacionales como internacionales, ya sean públicos o privados.

Debemos destacar que, unida a su referenciación dentro de la AMDSR, la Agenda de AAAA es considerada un MoI en sí misma. Aun cuando recibe un tratamiento destacado afirmándose, por ejemplo, que la misma “sirve de apoyo, complemento y contexto para las metas relativas a los medios de implementación de la Agenda 2030 (párrafo 62), no se trata del único acuerdo internacional cuya ejecución es tenida por necesaria para el logro de los ODS. El párrafo 42 de la Agenda menciona, entre otros que aparecen a lo largo del texto, el apoyo que debe brindarse a la Declaración y el Programa de Acción de Estambul, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo

Sin Litoral para el Decenio 2014-2024 y la Agenda 2063 de la Unión Africana “todos los cuales forman parte integral de la nueva Agenda”.

También estrechamente enlazado con la AAAA, y con una limitada presencia en la Agenda 2030, hallamos a la cooperación internacional al desarrollo como otro de los MoI.

En referencia a la cooperación tradicional, el párrafo 43 del actual consenso global sobre el desarrollo sostenible repite el ya añejo compromiso de los países desarrollados de dedicar el 0,7% de su PIB como AOD, orientando entre el 0,15 y el 0,2% de esta hacia los PMA. Hay algunas referencias a la Cooperación Sur-Sur y a la cooperación Triangular, pero insertas en el ODS 17 (metas 17.6 y 17.9) que tampoco aportan novedad alguna en la materia.

Se hace también una mención general al rol de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) en apoyo de los países en desarrollo, y allí aparece un segundo compromiso ya repetido en varias oportunidades:

Nos comprometemos de nuevo a ampliar y fortalecer la intervención y participación de los países en desarrollo –incluidos los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de ingresos medianos– en los procesos internacionales de adopción de decisiones y normas económicas y en la gobernanza económica mundial (párrafo 44).

Otro elemento que hallamos entre los MoI es el referido a las denominadas cuestiones sistémicas. Su justificación general se encuentra en el párrafo 63 y su afirmación de que “los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo deben contar con el respaldo de un entorno económico internacional propicio que incluya sistemas comerciales, monetarios y financieros coherentes y que se apoyen mutuamente, y una gobernanza económica mundial reforzada y mejorada”.

Vinculado a este punto, pero con características particulares, la gestión sostenible del endeudamiento externo, como corresponsabilidad entre deudores y acreedores, también aparece como un MoI en el párrafo 69 de la Agenda 2030.

El comercio internacional como herramienta para el desarrollo es abordado entre los MoI en el párrafo 68, señalando que este “impulsa el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza y contribuye a fomentar el desarrollo sostenible”, y por ello se llama a los miembros de la OMC a redoblar sus esfuerzos “por concluir lo antes posible las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo”.

Otro de los medios de implementación identificado en la Agenda 2030, pero respecto del cual no se ofrecen elementos específicos relevantes, es la creación de capacidades.

Vinculado a él, pero con importante progreso y tratamiento detallado, encontramos la referencia a la facilitación de disponibilidad de conocimientos y tecnologías: la Agenda 2030 pone en funcionamiento un Mecanismo de Facilitación de la Tecnología (párrafo 70) como uno de sus aportes más destacados.

Si bien el MTF había sido establecido por el párrafo 123 de la AAAA, en el que se basa ahora el texto de la Agenda 2030, los debates en torno al mismo son muy anteriores, y comienzan a tomar su forma final a partir de la cumbre de Río+20, donde una vez más se vio una expresión de la renovada “brecha Norte-Sur”: mientras los países en desarrollo vinculaban el tema a la defensa de los derechos de propiedad intelectual, los países desarrollados insistían en que solo podrían lograr un desarrollo ambientalmente sostenible si se les daba acceso a tecnologías verdes y de punta.

En las negociaciones previas a la conferencia de 2012, el G77 hizo la propuesta de crear un mecanismo para la transferencia de tecnologías que dependiera de la AGNU, pero los países desarrollados se opusieron señalando que ya existían otros organismos e instituciones del sistema de Naciones Unidas con responsabilidades en la materia, tales como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). El acuerdo fue imposible, pero también lo fue negar la trascendencia del tema, por lo que en “El futuro que queremos” se incluyó el siguiente párrafo (273):

Solicitamos a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas que señalen opciones para crear un mecanismo de facilitación que promueva el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías limpias y ambientalmente racionales (...) Solicitamos al Secretario General que, sobre la base de las opciones señaladas y teniendo en cuenta los modelos existentes, haga recomendaciones sobre el mecanismo de facilitación a la Asamblea General.

El pedido recibió como respuesta el informe del SG "Opciones para crear un mecanismo de facilitación que promueva el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías limpias y ambientalmente racionales" (A/67/348), presentado en septiembre de 2012, entre cuyas recomendaciones señala que "es indudable que se requiere un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología auspiciado por las Naciones Unidas" (párrafo 85).

El residente de la UNGA impulsó como consecuencia cuatro debates breves sobre el tema en abril y mayo de 2013, donde las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo volvieron a hacerse presentes.

Los debates se vieron reflejados en un segundo informe del SG: "Opciones para facilitar el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías limpias y ambientalmente racionales" (A/68/310). Entre sus recomendaciones, la novena convocaba a "crear un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología de las Naciones Unidas".

Una nueva serie de diálogos se estableció en torno a esa propuesta durante la primera mitad de 2014, y fueron la base para un informe del presidente de la AG, por entonces Jhon Ashe en el que se requería al SG que presentara "sin más demora" una propuesta para la puesta en marcha de un conjunto de productos asociados a un mecanismo de transferencia de tecnologías. Esas propuestas se convertirán en los componentes que finalmente darán forma al MTF en la AAAA, proyectándose desde allí hacia la Agenda 2030.

De esta forma, los debates sobre el establecimiento de un mecanismo de facilitación de tecnologías se incorporaron tanto a las agendas de negociaciones de la Tercera Conferencia internacional sobre la Financiación del Desarrollo como en el proceso intergubernamental de elaboración de la Agenda 2030.

Como decíamos, la AAAA finalmente estableció el MTF y la Agenda 2030 lo adoptó dándole su forma final, desagregada en tres instancias:

- Un equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: asume como sus funciones promover la coordinación, la coherencia y la cooperación dentro del Sistema de las Naciones Unidas en esos asuntos. Todos los organismos, fondos y programas del sistema de la ONU son invitados a ser parte del equipo de tareas, al que se suman diez representantes de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad científica nombrados por el SG.
- Una plataforma *on line* que registre las iniciativas, los mecanismos y los programas de ciencia, tecnología e innovación existentes dentro y fuera de las Naciones Unidas, y sirve como portal de información, a fin de complementar las plataformas de ciencia, tecnología e innovación ya existentes, evitando duplicaciones y creando sinergias entre ellas.
- Un foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los objetivos de desarrollo sostenible: a reunirse anualmente, durante dos días, “con objeto de deliberar sobre la cooperación en esferas temáticas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, facilitando la interacción, la intermediación y el establecimiento de redes y alianzas orientadas a identificar necesidades y brechas tecnológicas, “incluidas las existentes en la cooperación, la innovación y la creación de capacidad científicas, y también para ayudar a facilitar el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías pertinentes para los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Agenda 2030, párrafo 70). Un resumen de sus debates se presenta como insumo para el trabajo del HLPF.

Finalmente, cabe mencionar que, si bien la Agenda 2030 hace referencia a la problemática asociada a los datos principalmente al tratar el esquema de examen y seguimiento de compromisos, la AAAA les dedica un capítulo en el que sostiene que “Los datos desglosados de gran calidad proporcionan información esencial



para adoptar decisiones de forma inteligente y transparente, incluso en apoyo de la agenda para el desarrollo después de 2015 y sus medios de ejecución” (párrafo 125).

La parte final de la oración, con su referencia a “medios de ejecución”, expresión que en la Agenda 2030 fue reemplazada por la de “medios de implementación”, hace que el tema de los datos ocupe un espacio intermedio entre estos y el seguimiento y monitoreo de los ODS, ya que cumplirán una doble función: como MoI será el respaldo que sostenga la toma de decisiones para establecer políticas sociales basadas en evidencia; dentro del esquema de exámenes, serán el elemento esencial para permitir el anclaje del proceso a la realidad.

Precisamente, a partir de ahora veremos cómo el sistema de examen y seguimiento de la Agenda 2030 incorpora elementos por los que no solo evalúa el progreso en la implementación de los ODS y sus metas, sino que también incorpora el análisis del funcionamiento de estos MoI. Dada la centralidad de la cuestión del examen y seguimiento en este trabajo, le dedicaremos a continuación un capítulo separado.

## CAPÍTULO 6: EL EXAMEN Y SEGUIMIENTO DE COMPROMISOS EN LA AGENDA 2030

### OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DEL EXAMEN Y SEGUIMIENTO

Las negociaciones en torno a la definición del esquema de examen y seguimiento a ser incorporado en la Agenda 2030 aportaron tensiones y desencuentros al proceso de creación de un consenso global sobre el desarrollo.

Existía un acuerdo básico: el proceso debía estar liderado por los Estados, pero al mismo tiempo deberían incluirse espacios para el examen y seguimiento en los espacios regional y global. La definición de esos espacios producía un enfrentamiento entre países de la OCDE, por una parte, y los miembros del G77+China, por la otra, dando continuidad a la visibilización de la renovación de la brecha Norte-Sur, montada sobre un orden mundial moderno-colonial que subsiste y se recrea en nuevos ámbitos de diferencia entre el “nosotros” del centro y el “los otros” exterior.

Los países OCDE, el centro poderoso, expresaban su incomodidad con la idea de tener que reportar sus progresos ante las Naciones Unidas, mientras que los países del G77+China, la pluralidad de “los otros”, no aceptaban que sus procesos nacionales quedaran bajo el escrutinio de los países desarrollados, y reclamaban un esquema voluntario, liderado por la ONU y a ser realizado bajo el paraguas del HLPF (Kamau, Chasek, & O'Connor, 2018, pág. 236).

Para permitir un acuerdo, y tras varias versiones de borradores sobre el tema, se acabó por establecer unos lineamientos básicos de examen y seguimiento: “el texto final no entró en detalles sobre el funcionamiento preciso de los acuerdos para los tres niveles [nacional, regional y global]. En cambio, se entendió que estos serían definidos tanto por las capitales como por HLPF” (Kamau, Chasek, & O'Connor, 2018, pág. 237). La postura alineada de “los otros” y la baja prioridad del “nosotros” respecto del tema permitió una salida acordada, pero débil y definida con escasas precisiones mediante el uso de palabras polisémicas.

Como resultado, el tema del examen y seguimiento de los compromisos adoptados en la Agenda 2030 ocupa dos espacios diferentes en su texto: una breve referencia de dos párrafos en la parte de consideraciones políticas, y un extenso capítulo específico de 18 párrafos organizados en subtítulos según refieran a los escenarios nacional, regional o global.

Aquí encontramos un primer elemento a ser destacado: si la incorporación de un esquema de examen y seguimiento claro es importante en sí misma, el hecho de que incluya elementos para cada uno de los tres niveles señalados expresa coherencia con el principio de no dejar a nadie atrás y lo hace crecer en complejidad.

Comencemos por señalar el compromiso básico asumido por los Estados en la materia, reflejado en el párrafo 72 de la Agenda 2030:

participar en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la presente Agenda durante los próximos 15 años [conscientes de que] un marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado contribuirá de manera vital a la implementación de la Agenda y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados

Ese marco está orientado a promover la rendición de cuentas, respaldar la efectividad de la CID para el logro de la Agenda 2030 y fomentar el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo. Se proyecta sobre los mencionados niveles nacional, regional y global estableciendo relaciones entre los mismos a fin de lograr coherencia y promover sinergias entre ellos, respetando la centralidad del Estado como elemento nuclear del seguimiento en los múltiples niveles: “los resultados de los procesos nacionales servirán de fundamento para los exámenes regionales y mundiales, puesto que el examen mundial se basará principalmente en fuentes de datos oficiales de los países” (párrafo 74).

Tras esas primeras definiciones, los Estados acuerdan un conjunto de principios que deben servir de guía a los procesos de examen y seguimiento, que en este espacio particular complementan a los principios generales de la Agenda 2030 presentados anteriormente. El párrafo 74 incluye una lista de “principios de

examen y seguimiento” que entendemos puede ser desagregada en dos subconjuntos y expresa el sentido de la polisemia a la que referíamos antes:

- Principios axiológicos: refieren a valores que deben guiar los procesos de examen y seguimiento:
  - Voluntariedad: todos los procesos de examen y seguimiento tendrán ese carácter. No hay presentaciones compulsivas ni programas de informes u otros esquemas de seguimiento de los cuales los Estados deban participar obligatoriamente o ante los cuales deban exponer su situación en plazos predeterminados. Debemos recordar aquí que la Agenda 2030 no es un texto vinculante y por lo tanto no puede establecer ningún tipo de obligaciones jurídicas a los Estados<sup>37</sup>.
  - Liderazgo nacional: aún los procesos que se desarrollan en los niveles regional y global se encuentran liderados por los Estados.
  - Respeto de la diversidad entre Estados: los procesos deben dar lugar a la consideración de las diversas realidades, capacidades y niveles de desarrollo de los países que participen de ellos.
  - Respeto de la soberanía: se deberá actuar con pleno respeto por los marcos normativos y las prioridades que establezca cada país.
  - Centralidad de las personas: concepto ya presentado anteriormente, en esta sección de la Agenda 2030 hace referencia explícita a la necesidad de que se tengan en consideración cuestiones de género, la situación de los más pobres y vulnerables y el respeto de los DDHH. Esta referencia a los derechos fundamentales debe ser tomada en cuenta cuando se avance hacia posibles vasos comunicantes entre el esquema de seguimiento y examen de la Agenda 2030 y el Examen Periódico Universal que

---

<sup>37</sup> Durante las negociaciones del documento existieron propuestas de establecer un mecanismo de análisis crítico de los exámenes nacionales presentados por los Estados, o incluso de un análisis entre pares (*peer review*), pero fueron desestimadas por insuficiencia de apoyos.

lleva adelante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ver infra).

- Rigurosidad: deberán estar basados en la realidad y fundados en datos de calidad, lo que implica que sean accesibles, oportunos, fiables y que estén suficientemente desglosados.
- Principios teleológicos: refieren a los contenidos y formas del proceso de examen y seguimiento:
  - Orientación a la Agenda 2030 como un todo: deberán abordar no solo los ODS sino el conjunto de elementos presentes en la Agenda 2030, incluidos los medios de implementación y los principios, considerando el enfoque integrado del desarrollo sostenible.
  - Orientación a largo plazo: no se trata de realizar meras “fotografías” del momento analizado, sino de crear perspectivas de largo plazo hacia el futuro, promoviendo con ello un ciclo de revisión y no una mera sucesión de exámenes.
  - Orientación práctica: deberán contribuir a identificar soluciones, mejores prácticas y promover la coordinación y la eficacia del sistema internacional de promoción del desarrollo.
  - Participación: los procesos serán abiertos, incluyentes, participativos y transparentes, y deberán contribuir a que todas las partes interesadas puedan presentar sus insumos, incluyendo informes propios.
  - Cooperación: el proceso debe conducir a un mayor apoyo a la creación de capacidad de los países en desarrollo, incluso en materia de estadísticas, planificación y evaluación en los países desarrollados y especialmente en los grupos de países con desventajas particulares por razones económicas, geográficas o geomorfológicas.
  - No duplicación: deberán aprovecharse los procesos y plataformas existentes para evitar superposiciones y duplicaciones de tareas, reduciendo así la carga que implica el proceso para los gobiernos.

## EL ESQUEMA MULTINIVEL DE EXAMEN Y SEGUIMIENTO: REFERENCIAS A LOS NIVELES NACIONAL Y REGIONAL

La decisión de los países de llevar el proceso de examen y seguimiento a los niveles nacional, regional y global plantea dos cuestiones centrales: por un lado, identificar las oportunidades diferenciales de cada uno de los niveles en el proceso, a los que denominaremos aquí como elementos distintivos; por el otro lado, crear una continuidad entre los diferentes escenarios que sea armónica, efectiva y permita la alimentación cruzada entre los resultados obtenidos en cada uno de los diferentes espacios de examinación. Los llamaremos elementos de articulación.

En cuanto a los elementos distintivos, la Agenda 2030 incluye en el capítulo sobre examen y seguimiento tres subtítulos dedicados uno a cada nivel

El nivel nacional, que está en la base del proceso completo y es su principal impulso y fuente de información, se abre con un llamado a que los países “formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general [de la Agenda 2030]” que podrían basarse en instrumentos de planificación tales como estrategias nacionales de desarrollo.

Esta convocatoria busca establecer una medida contra la cual contrastar los exámenes nacionales, respetando el principio de que cada Estado debe implementar los ODS considerando sus propias circunstancias y capacidades y estableciendo sus prioridades. Esta priorización, sin embargo, no debe ser confundida con una inexistente facultad para definir qué objetivos o metas van a aplicarse y cuáles no: el principio de interdependencia e integralidad de la Agenda 2030 anula esa posibilidad. La priorización refiere a las áreas y estrategias preferentes, escogidas considerando la propia realidad nacional, a través de las cuales se buscará dar cumplimiento al conjunto de la Agenda 2030.

En el nivel regional se destacan las oportunidades de aprendizaje mutuo y la identificación de objetivos comunes, reservándose un rol destacado para las comisiones regionales de las Naciones Unidas, acompañadas por organizaciones regionales y subregionales.

El nivel global, como se verá luego, es el que permite una mirada integrada de todo el conjunto.

En cuanto a elementos de articulación, se realiza un llamado a los Estados, esta vez dirigido a que realicen exámenes que sean periódicos e inclusivos en los que se incorpore la consideración de los espacios subnacionales. Como resultado, el nivel nacional debe ser considerado como una integración, cuando corresponda, de los escenarios de gestión nacional y subnacionales.

La referencia a la inclusividad es completada con la convocatoria a aprovechar los aportes que, conforme a las diferentes realidades nacionales, pueden hacer actores no gubernamentales: Esto se corresponde con el principio general de la Agenda 2030 de trabajo en esquemas multiactores.

Como bien lo señala el informe del SG "Hitos fundamentales necesarios para llevar a cabo un proceso coherente, eficiente e inclusivo de seguimiento y examen en el plano mundial" (A/70/684), de enero de 2016, la Agenda 2030 no establece una frecuencia para los exámenes nacionales "sin embargo, cuanto mayor sea la frecuencia con que se emprendan exámenes anclados en el contexto nacional, mayor será el grado de participación nacional" (párrafo 75), y subraya que "se espera que esos exámenes nacionales periódicos sirvan de base a los exámenes nacionales de carácter voluntario emprendidos en el Foro Político de Alto Nivel" (párrafo 76), los que son analizados en este trabajo dentro del título correspondiente al examen y seguimiento a nivel global.

Respecto del trabajo regional, que se basará en los exámenes nacionales, servirá para alimentar el seguimiento a escala global, actuando como un espacio que puede articular ambos extremos. Además, el SG destaca que los exámenes regionales "pueden servir para vigilar el seguimiento que se hace de las conclusiones de los exámenes del foro político de alto nivel" (A/70/684, párrafo 81).

La agenda 2030 invita a los Estados a identificar el foro regional más adecuado para su participación. La realidad muestra que los procesos a ese nivel se han

centralizado en espacios preexistentes o creados especialmente que funcionan dentro de las comisiones regionales de la ONU.

El proceso global de examen se nutre del producto tanto del trabajo nacional como del regional, cerrando el círculo que continúa, o debería continuar, por la consideración de sus resultados como insumos en subsiguientes etapas del trabajo regional y nacional de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS.

Dada su centralidad para este trabajo, le dedicaremos un título separado al análisis detallado del esquema de seguimiento establecido en el espacio global y a su funcionamiento.

#### EL ESQUEMA MULTINIVEL DE EXAMEN Y SEGUIMIENTO: EL NIVEL GLOBAL Y EL FORO POLÍTICO DE ALTO NIVEL

Para comprender el mecanismo de examen y seguimiento global establecido en la Agenda 2030, es necesario primero introducirnos en el análisis de su pieza institucional clave: el Foro Político de Alto Nivel.

Señalábamos al comienzo de este trabajo que la quinta ronda del proceso intergubernamental de negociaciones para la adopción de la actual Agenda 2030 tuvo como objeto los marcos de seguimiento y examen y que allí se generó un consenso en torno a la idea de potenciar el rol del HLPF como la pieza clave para la labor en el plano universal.

Ese Foro tuvo su origen en la Conferencia de Río de 2012, cuyo documento final expresaba la decisión de los países de dar fin a la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (CDS), establecida por la AGNU en diciembre de 1992 como resultado de la Conferencia de Río de ese año.

La CDS tenía como principal función dar seguimiento a los compromisos asumidos por los países en el marco de la "Cumbre de la Tierra" y dependía del ECOSOC. Compuesta por 53 Estados que rotaban cada tres años, mantenía reuniones anuales en Nueva York, aunque trabajaba en ciclos de labor temáticos bienales: la primera sesión de cada ciclo, denominada "de revisión", se enfocaban en el



examen de avances en el cumplimiento de compromisos existentes en materia de desarrollo sostenible asociados al tema escogido; la segunda reunión, o “sesión política”, se dedicaba a buscar acuerdos orientados a superar los obstáculos identificados en la primera.

Un elemento particular de la CDS era la participación en sus sesiones de representantes de los Grupos Mayores de las Naciones Unidas, cumpliendo con lo establecido en Río+20 (ver supra).

En lugar de la CDS se estableció en Rio de Janeiro un Foro Político de Alto Nivel, intergubernamental y universal, capaz de aprovechar “los puntos fuertes, las experiencias, los recursos y las modalidades de participación inclusiva de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible”.

Se otorgaba a este nuevo foro la función de seguimiento de la aplicación de los planes de desarrollo sostenible. Se entendía que el HLPF podría, entre otros aportes

- Proporcionar liderazgo político, orientación y recomendaciones para el desarrollo sostenible.
- Mejorar la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible.
- Constituir una plataforma para el diálogo periódico y para hacer balance y establecer la agenda de promoción del desarrollo sostenible.
- Seguir y examinar los progresos realizados en el cumplimiento de los compromisos relativos al desarrollo sostenible.
- Alentar la participación de alto nivel de los organismos, fondos y programas de todo el sistema de las Naciones Unidas, de otras instituciones multilaterales financieras y de comercio, y de los órganos creados en virtud de tratados.
- Mejorar la cooperación y la coordinación del sistema de Naciones Unidas en materia de desarrollo sostenible.
- Promover la transparencia mejorando la función consultiva y la participación de los grupos principales y demás interesados.
- Promover el intercambio de mejores prácticas y experiencias exitosas en materia de desarrollo sostenible.

- Con carácter voluntario, facilitar el intercambio de experiencias que incluyan los éxitos, los desafíos y las enseñanzas obtenidas.
- Fortalecer la conexión entre la ciencia y las políticas mediante el examen de la documentación, reuniendo información y evaluaciones dispersas.
- Apoyar la toma de decisiones basadas en evidencia.
- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo en materia de datos y estadística.

En julio de 2013, la AGNU aprobó su resolución 67/290 "Formato y aspectos organizativos del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible". Allí se dispone que el HLPF se reunirá bajo los auspicios de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, según el siguiente esquema:

*Tabla 7: comparación entre las sesiones del HLPF bajo el ECOSOC y la AGNU*

HLPF sesionando bajo el ECOSOC	HLPF sesionando bajo la AGNU
A nivel ministerial.	A nivel de Jefes de Estado y de gobierno.
Sesiones anuales por un período de ocho días, tres de los cuales conforman el "segmento ministerial". Primera sesión establecida en la Agenda 2030: año 2016.	Sesionan cada cuatro años por un período de dos días. Primera sesión establecida en la Agenda 2030: año 2019.
Encabezadas por el presidente del ECOSOC.	Encabezadas por el presidente de la AGNU.
Tendrán un enfoque temático que refleje la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, alineado al enfoque temático del período de sesiones correspondiente del ECOSOC.	Proporcionarán orientación política de alto nivel sobre la Agenda 2030 y su implementación, identificando progresos y problemas emergentes. Deberán además movilizar nuevas medidas para acelerar la implementación.
Realizarán el seguimiento y examen del progreso en la aplicación de los resultados de todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica, social, ambiental y	

conexas, así como sus medios de aplicación.

Tendrán en cuenta la labor del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC.

Se valdrán de los resultados de los procesos regionales preparatorios

Se desarrollan con arreglo al reglamento de las comisiones orgánicas del ECOSOC. Se desarrollan con arreglo al reglamento de las comisiones principales de la AGNU.

Deben adoptar una declaración ministerial negociada que se incluirá en el informe del Consejo a la Asamblea General. Deben adoptar una declaración política que se someterá a examen de la AGNU.

Deben dedicar "un tiempo suficiente" a debatir los problemas de desarrollo sostenible que afectan a los países en desarrollo, incluidos los más vulnerables, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países de África; así como reconocer los problemas particulares que enfrentan los países de ingresos medios en su trayecto hacia el desarrollo sostenible.

En sus sesiones, los representantes de los Grupos Principales y otros actores interesados podrán: asistir y hacer uso de la palabra en todas las reuniones oficiales; acceder a toda la información y documentos oficiales; presentar documentos y aportaciones escritas y orales; formular recomendaciones; organizar eventos paralelos y mesas redondas, en cooperación con los Estados Miembros y la Secretaría General.

Fuente: elaboración propia

La resolución también da reconocimiento a la dimensión regional, convocando a las comisiones regionales de Naciones Unidas a contribuir con el trabajo del HLPF.

Debemos hacer aquí referencia a una llamativa diferencia que aparece entre el texto de la resolución de la AGNU que analizamos y lo señalado por el informe "El futuro que queremos".

Como señalábamos antes, el documento resultante de la conferencia de Río+20 llamaba a la participación en el HLPF de los organismos, fondos y programas de

todo el sistema de las Naciones Unidas, de las instituciones multilaterales financieras y de comercio, y de los órganos creados en virtud de tratados. Entre estos últimos claramente debe incluirse a los comités establecidos por los tratados sobre DDHH adoptados en el marco de las Naciones Unidas. La resolución se aparta de ese llamado, que ahora es dirigido a “las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods y demás organizaciones intergubernamentales competentes, incluida la Organización Mundial del Comercio” (A/Res/67/290, párrafo 17). Desaparece la mención a los órganos creados por tratados, que ahora son incorporados en un rol diferente, dado que la AGNU

Decide que el foro reciba apoyo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, en estrecha cooperación con todas las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los fondos y programas, las instituciones financieras y comerciales multilaterales, las secretarías del Convenio y las dos Convenciones de Río y demás órganos pertinentes creados en virtud de tratados, y las organizaciones internacionales, dentro del marco de sus mandatos respectivos (párrafo 23);

La primera reunión del HLPF tuvo lugar poco después de adoptada esa resolución, durante el mes de septiembre de 2103. Sin embargo, su lugar como principal plataforma internacional sobre desarrollo sostenible crecerá a partir de 2016, ya que la misma resolución 67/290 establecía que

a partir de 2016, el foro, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (...) realice exámenes periódicos sobre el seguimiento y el cumplimiento de los compromisos y objetivos relativos al desarrollo sostenible, incluidos los relacionados con los medios de aplicación, en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015 (párrafo 8).

Esos exámenes debían ser voluntarios, estar dirigidos por los Estados y constituir una plataforma para forjar alianzas “incluso mediante la participación de los grupos principales y demás interesados pertinentes” (párrafo 8.c). Los informes que presentarían los Estados serían sustitutos de las presentaciones nacionales voluntarias durante los exámenes anuales sustantivos a nivel ministerial del ECOSOC.

La Agenda 2030, al hacer del HLPF el ámbito principal para la realización del examen y seguimiento de su implementación a nivel global, recupera esos posibles aportes del foro, y señala en su párrafo 82 que este

desempeñará un papel central en la supervisión de una red de procesos mundiales de seguimiento y examen (...) facilitará el intercambio de experiencias, incluidos los éxitos, los desafíos y las lecciones aprendidas, e impartirá liderazgo político, orientación y recomendaciones para el seguimiento, y promoverá la coherencia y la coordinación de las políticas de desarrollo sostenible en todo el sistema. Además velará por que la Agenda siga siendo pertinente y ambiciosa y se centrará en evaluar los progresos y logros conseguidos y los obstáculos a que se enfrentan los países desarrollados y los países en desarrollo, así como los problemas nuevos y emergentes.

La realización de los exámenes y seguimiento de la Agenda 2030 y sus ODS se han convertido en el principal atractivo del HLPF. Dos elementos principales confluyen como parte de ese proceso:

- La realización de exámenes temáticos.
- La presentación de exámenes nacionales voluntarios por los países.

Los exámenes temáticos, que están respaldados por trabajos regionales, se concentran en elementos transversales a la Agenda 2030 y en subconjuntos previamente definidos de ODS, aunque deberán reflejar el carácter integrado del conjunto de los mismos.

La realización de estos exámenes está directamente vinculada con la decisión de otorgar a cada sesión anual del HLPF un enfoque temático que se encuentre relacionado con el que guía cada período de reuniones del ECOSOC y exprese áreas de interés de la Agenda 2030.

El SG presentó dos posibilidades de integración de enfoques temáticos en los trabajos del HLPF:

- Someter cada año el conjunto de los ODS a un examen exhaustivo desde la óptica del tema en cuestión.

- Que cada año se examinaran en términos generales los 17 objetivos desde la óptica del tema del año, y que además se realizara un examen detallado de un subconjunto de ODS.

Habiéndose decidido avanzar por la última de las vías propuestas, se optó por asegurar que cada uno de los 16 primeros objetivos sean analizados al menos una vez dentro de cada período cuatrienal de trabajo del HLPF, y que el ODS 17 fuese objeto de evaluación todos los años en tanto MoI. Teniendo en cuenta que el esquema se puso en marcha en 2017, lo que implicaba que el HLPF de 2016 ya había pasado sin analizar ningún subconjunto de objetivos en especial, se decidió la siguiente organización para el período 2017-2019:

*Tabla 8: secuencia de temas transversales amplios y exámenes temáticos de los que el HLPF reunido bajo los auspicios del ECOSOC se ocupa en cada una de las sesiones de su primer ciclo cuatrienal (teniendo en cuenta que había pasado su sesión de 2016 al momento)*

	2017	2018	2019
Tema del ECOSOC	Erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones mediante la promoción del desarrollo sostenible, la ampliación de las oportunidades y la respuesta a los desafíos conexos	De lo mundial a lo local: apoyo a sociedades sostenibles y resilientes en las comunidades urbanas y rurales	Un mundo para todos: empoderar a las personas para construir sociedades igualitarias e inclusivas
Tema del HLPF	La erradicación de la pobreza y la promoción de la prosperidad en un mundo en evolución	La transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes	El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad

Subconjunto de ODS propuestos para el examen temático



Fuente: elaboración propia

Los INV que presentan los Estados ante el HLPF constituyen la pieza más importante del proceso de examen y seguimiento. Como hemos señalado, se repite varias veces que todo el esquema propuesto se basa en la información, datos y análisis nacionales, que luego nutren los escenarios de trabajo regional y global. Los INV implican la transmisión directa de esa información de nivel país a todos los interesados en el desarrollo, y son el punto más alto y culminación del proceso nacional de examen.

Se incluye, como expectativa, la posibilidad de que todos los países presenten al menos dos INV ante el HLPF antes de la llegada del final del año 2030.

A fin de fomentar la comparabilidad entre INV, el SG elaboró unas directrices comunes para la presentación de informes voluntarios en relación con los exámenes nacionales de carácter voluntario emprendidos en el Foro Político de Alto Nivel, que fueron presentadas como anexo a su informe "Hitos fundamentales necesarios para llevar a cabo un proceso coherente, eficiente e inclusivo de seguimiento y examen en el plano mundial" (A/70/684), y luego actualizadas en diciembre de 2017.

*Tabla 9: componentes de las directrices comunes para la presentación de informes voluntarios en relación con los exámenes nacionales de carácter voluntario emprendidos en el Foro Político de Alto Nivel*

Propuesta original (enero 2016)	Propuesta actualizada (diciembre 2017)
1. Declaración introductoria. A cargo del Jefe de Estado o de Gobierno, un Ministro u otro alto funcionario gubernamental podrían, destacando los mensajes fundamentales del examen y los aspectos esenciales que el país desea poner	1. Declaración de apertura. A cargo del del Jefe de Estado o Gobierno, un Ministro u otro funcionario gubernamental de alto rango, resaltando el estado actual de los ODS y cómo el Gobierno está respondiendo a la naturaleza transformadora de la Agenda 2030 en sus

de relieve en cuanto a la consecución del desarrollo sostenible

## 2. Resumen.

Una o dos páginas de síntesis del proceso y las constataciones del examen en las que se señalarían dos o tres buenas prácticas que el país desee mencionar, dos o tres enseñanzas extraídas de los intentos de acelerar la implementación, dos o tres obstáculos en relación con los cuales le interesaría conocer las buenas prácticas de otros países y dos o tres ámbitos en los que necesitaría apoyo.

## 3. Introducción.

Resumen de los principales rasgos del contexto del país en lo relativo a la Agenda 2030, relación de prioridades y metas nacionales y su vínculo con los ODS, junto a un análisis de los obstáculos fundamentales.

## 4. Metodología y proceso de preparación del examen.

Exposición metodológica del examen, con inclusión de su alcance, exhaustividad y limitaciones, Incluye la presentación del proceso de preparación del ENV -con aclaración de la participación de distintos niveles y sectores del Gobierno y actores no gubernamentales-, el examen de las

planes nacionales de desarrollo, estrategias u otros documentos

## 2. Lo más destacado.

Resumen de una a dos páginas, donde se destaque el proceso de examen, el estado del progreso de los ODS, la forma en que el Gobierno responde a la naturaleza integrada e indivisible de los ODS y al principio de no dejar a nadie atrás, dos o tres ejemplos de buenas prácticas, dos o tres lecciones aprendidas, dos o tres desafíos identificados sobre los cuales desea aprender de experiencias de otros países, dos o tres áreas en las que necesitaría apoyo.

## 3. Introducción.

Breve descripción de características clave del contexto del país en referencia a la Agenda 2030, el ciclo de examen nacional y si se han utilizado y cómo informes nacionales preexistentes. Esbozo de la manera en que la arquitectura política refleja las tres dimensiones del desarrollo sostenible y de las herramientas políticas que han permitido esa integración, así como enlaces con otros acuerdos internacionales.

## 4. Metodología y proceso para la preparación del examen.

Análisis metodológico del examen, con inclusión de su alcance, profundidad, limitaciones, y la forma en que se utilizaron los principios de seguimiento y examen de la Agenda 2030. Incluye la presentación del proceso de preparación del ENV – incluyendo la participación que han tenido



fuentes utilizadas –indicando posibles aprovechamientos de procesos y plataformas existentes y de informes nacionales anteriores.

#### 5. Políticas y entorno propicio

a) **Fomento del sentimiento de titularidad de los ODS:** expone las labores encaminadas a informar a todos los interesados y conseguir que se involucren.

b) **Incorporación de los ODS en los marcos nacionales:** Expone las iniciativas críticas emprendidas para adaptar los ODS a las propias circunstancias nacionales y promover su cumplimiento. Incluye la descripción de la labor orientada a incorporar los ODS en la legislación, políticas, planes y los programas del país y la identificación de los principales problemas encontrados en la implementación de los ODS en conjunto. También puede señalar objetivos distintos de los ODS que sean prioridades nacionales, las principales iniciativas avanzadas por autoridades locales y agentes no estatales, incluidas alianzas.

c) **Integración de las tres dimensiones:** estudio sobre la manera en que se están integrando las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sobre la elaboración

en él diferentes niveles y sectores del gobierno, referencias a la utilización del “enfoque de todo el gobierno” (*Whole of Government*) y al involucramiento de actores no gubernamentales y del equipo país de Naciones Unidas- y describiendo los debates sobre el informe que han tenido lugar a nivel nacional y quién participó en ellas.

#### 5. Política y entorno propicio.

a) **Crear apropiación de los ODS:** resumen de esfuerzos realizados para involucrar a todas las partes interesadas en la implementación y examen de la Agenda 2030 y sus ODS, abordando cómo los diferentes grupos -particularmente las mujeres y la juventud-, se han comprometido y cómo se ha facilitado la participación directa de los ciudadanos.

b) **Incorporación de los ODS en los marcos nacionales:** iniciativas críticas que el país ha emprendido para adaptar los ODS a sus circunstancias nacionales y avanzar en su implementación -incluyendo el examen de coherencia de políticas e interconexiones-. Refiere también a los esfuerzos nacionales por integrar los ODS en la legislación, políticas, planes y programas del país. Incluye la convocatoria a que los países sean específicos en la identificación de sus principales desafíos de implementación de los ODS en su conjunto y un análisis de sus causas y de posibles formas de avanzar. Incluye además referencias a los esfuerzos de autoridades locales y actores no

y aplicación de políticas a la luz de esa integración. Incluye la evaluación de la medida de incorporación de los principios de la Agenda 2030 en la labor de implementación de los ODS.

**d) Objetivos y metas:** información breve sobre progresos en el cumplimiento de todos los ODS y sobre dificultades críticas surgidas al respecto, haciendo referencia a los datos presentados en un anexo estadístico, indicando si se han fijado parámetros de base para los ODS y obstáculos en esa tarea. Además, incluye un análisis detallado de parte de los ODS - tendencias, logros, dificultades, problemas emergentes y enseñanzas extraídas- que el país podrá seleccionar en función de sus prioridades o por haber impulsado políticas innovadoras para su consecución. Puede describir medidas adoptadas para hacer frente a dificultades existentes, identificando soluciones, mejores prácticas y esferas en las que se precisa apoyo. Cabe examinar aquí los indicadores mundiales acordados en relación con los objetivos y metas considerados prioritarios, pudiendo los países optar por incluir indicadores complementarios nacionales y regionales.

**e) Análisis temático:** análisis de los progresos e iniciativas relacionados con la esfera temática del HLPF del año en curso.

**f) Mecanismos institucionales:** informa sobre la manera en que el país ha adaptado su marco institucional para implementar la Agenda 2030, prestando atención a las

estatales para implementar los ODS, el papel de las interfaces “ciencia-política” y de las alianzas.

**c) Integración de las tres dimensiones:** examen sobre la forma en que se integran las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sobre la manera en se diseñan e implementan las políticas de desarrollo sostenible para reflejarla. Incluye un análisis del progreso y de las iniciativas relacionadas con el tema del HLPF de cada año.

**d) No dejar a nadie atrás:** evaluación de la integración de ese principio en la implementación de los ODS. Incluye información sobre cómo se han identificado grupos vulnerables y sobre políticas y programas en implementación orientados a apoyarlos, prestando especial atención a los esfuerzos de empoderamiento de mujeres y niñas.

**e) Mecanismos institucionales:** información sobre cómo el país ha adaptado su marco institucional a la Agenda 2030 - institucionalidad y mecanismos responsables por la coordinación e integración de esfuerzos- incluyendo información sobre la integración de puntos de vista de diferentes entidades de gobierno y otras partes interesadas, destacando los esfuerzos para movilizar a las instituciones en torno a los ODS, mejorar su funcionamiento, promover el cambio y la coherencia de políticas. También puede informar sobre distribución de responsabilidades de implementación y

opiniones de distintas entidades de gobierno e interesados no gubernamentales, y a la presentación de la institución encargada de coordinar e integrar políticas. Incluye referencias a las gestiones encaminadas a movilizar a las instituciones en torno a los ODS, mejorar su funcionamiento y promover el cambio. También presenta información sobre el reparto de responsabilidades de implementación y seguimiento de la Agenda 2030 entre diversos niveles de gobierno. Sería útil señalar cómo se propone el país examinar los progresos en el cumplimiento de los ODS, incluyendo planes para la realización de futuros exámenes nacionales.

#### 6. Medios de implementación.

Sobre la base de los obstáculos y tendencias identificados, estudia la manera de movilizar MoI, señala dificultades en ese proceso y los recursos adicionales necesarios para implementar la Agenda 2030, en particular financieros y de desarrollo de capacidades y necesidades de datos, tecnológicas y de alianzas

seguimiento entre distintos niveles de gobierno. Se considera de utilidad incluir información sobre la manera en que el país revisa sus progresos, incluyendo posibles planes para la realización de revisiones nacionales y la preparación de informes nacionales de ODS.

f) **Cuestiones estructurales:** Informa sobre problemas estructurales identificados, considerando posibles consecuencias externas de políticas nacionales. Incluye referencias a políticas transformadoras, herramientas y cambios institucionales utilizados para abordar los problemas estructurales

#### 6. Progreso en Metas y objetivos.

Información breve sobre el progreso y el estado de todos los ODS en el nivel nacional. Incluye información sobre la definición de líneas de base para los ODS.

#### 7. Medios de implementación.

Sobre la base de los desafíos y tendencias identificados, analiza cómo se movilizan los MoI, las dificultades de ese proceso e identifica qué recursos adicionales se necesitan para implementar la Agenda 2030, incluso en términos de financiamiento, desarrollo de capacidades y necesidades de datos, tecnología y asociaciones. Incluye un análisis sobre alineamiento entre sistemas financieros y asignaciones de recursos en apoyo de la Agenda 2030, considerando en la movilización de recursos nacionales la contribución del sector privado. Se alienta a

los países a ser concretos en la identificación de necesidades de apoyo.

#### 7. Próximas medidas.

Resumen de las medidas que está adoptando o se propone adoptar el país para mejorar la implementación de la Agenda 2030.

#### 8. Próximos pasos.

Con base en los resultados del examen, señala pasos a seguir para mejorar la implementación de la Agenda 2030, incluso la realización de exámenes a nivel nacional y subnacional, formas de darles difusión a sus resultados y hallazgos.

#### 8. Anexo estadístico.

Provisto de datos utilizando los indicadores mundiales para el cumplimiento de los ODS y agregando indicadores prioritarios determinados a escala regional y nacional. Podrían señalar si las estadísticas proceden del sistema nacional de estadística y localizar las principales carencias de las estadísticas oficiales sobre indicadores.

#### 10. Anexos.

De datos, utilizando los indicadores mundiales de los ODS y agregando indicadores prioritarios identificados a nivel regional y nacional. Puede destacar si las estadísticas se obtuvieron del sistema estadístico nacional y señalar las principales lagunas en las estadísticas oficiales. Pueden incluirse anexos adicionales sobre mejores prácticas y/o políticas y estrategias de implementación de la Agenda 2030. Pueden incluir comentarios de las partes interesadas sobre el informe.

#### 9. Conclusión.

Resumen del análisis y sus consecuencias para las políticas públicas. Estudia posibles problemas emergentes identificados en el examen e indica las enseñanzas que el país ha extraído del proceso, el futuro apoyo que necesitará para preparar ese tipo de exámenes en el futuro y los reajustes que crea deban incorporarse en las directrices.

#### 9. Conclusión.

Resumen del ENV, señalando hallazgos, temas nuevos o emergentes identificados, lecciones aprendidas durante el proceso de examen, cómo aplicará sus resultados en la implementación futura, apoyos requeridos y apoyo necesario para preparar futuros ENV.

Fuente: elaboración propia

Si bien se señalaba que debía perseguirse una distribución geográfica de países que presenten sus INV (países INV) equitativa y con participación de países con

diferentes grados de desarrollo, incluidos los que se encuentran en situaciones especiales, la realidad -marcada por la creciente vocación de los Estados de presentar sus INV ante el HLPF (ver infra)- ha llevado a que la lista anual de países expositores se complete sobre la base de la prioridad en la comunicación a las Naciones Unidas de la voluntad de un país de presentar informes (*first come, first served*).

Además de los exámenes temáticos y de la presentación de los exámenes nacionales, el HLPF es el destino de los dos informes más destacados elaborados por el sistema de Naciones Unidas respecto de la implementación de la Agenda 2030:

- El informe anual sobre progresos hacia los ODS, elaborado por el SG en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, que tendrá como referencia los indicadores mundiales, los datos estadísticos nacionales y la información regional disponible.
- El informe mundial sobre el desarrollo sostenible, orientado a fortalecer las relaciones con el ámbito científico a fin de generar evidencia que pueda utilizarse para la toma de decisiones orientada al combate contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 disponía que la metodología y periodicidad de ese segundo informe debían ser definidas durante el HLPF de 2016. La declaración ministerial de esa reunión, en respuesta, cuenta con un anexo titulado "Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: Alcance, periodicidad, metodología y relación con el informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible", donde se expresan las decisiones de que el mismo

- Incorpore pruebas científicas, de forma multidisciplinaria, respecto de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, lo que implica que deberá utilizar un enfoque integrado.
- Refleje el carácter universal, indivisible e integrado de la Agenda 2030.
- Examine la dimensión regional, y considere la situación de los países en situaciones desventajosas.

- Brinde orientación científica sobre el estado del desarrollo sostenible, contribuyendo a centrar la atención en los retos y problemas nuevos e incipientes, destacando tendencias y medidas que se van adoptando. En esta línea, debe examinar opciones de políticas dirigidas a mantener el equilibrio entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

También se decide que el informe tenga una periodicidad cuatrienal y alineada a las reuniones del HLPF bajo la AGNU, por lo que su primera edición se presentará en 2019, aunque llama a convocar todos los años a científicos implicados en la elaboración del informe para que lleven sus aportes a los debates del HLPF reunido bajo el ECOSOC.

En cuanto a la metodología que debe seguirse, definida en términos muy generales, establece que el informe mundial sobre el desarrollo sostenible deberá respetar los principios de objetividad, independencia, transparencia, inclusividad, diversidad, excelencia científica e integridad.

En la elaboración de ese informe participarán científicos de todo el mundo, respetando un equilibrio geográfico y de género. Para ello se requiere al SG la creación de un grupo de científicos independiente integrado por 15 expertos de diversos orígenes geográficos y disciplinas científicas designados por el SG tras consultas con los Estados Miembros, quienes podrán presentar candidaturas para su integración. Se decide además que el grupo se renovará íntegramente para cada nuevo informe. En una de sus últimas decisiones antes de dejar el cargo de SG, Ban Ki-Moon designó al primer grupo de expertos<sup>38</sup> en enero de 2017, quienes iniciaron inmediatamente su labor.

Finalmente, cabe señalar que la Agenda 2030 también incluye en la consideración del proceso de seguimiento y examen a nivel global un proceso especial que se realiza enfocado hacia los resultados de la financiación para el desarrollo y de todos los medios de implementación de los ODS, establecido en la AAAA; así como el foro anual del ECOSOC sobre la financiación para el desarrollo.

---

<sup>38</sup> La lista de los expertos designados está disponible en <https://www.un.org/press/en/2017/envdev1770.doc.htm>

En su anteuúltimo párrafo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requería del SG la preparación de un nuevo informe preparatorio de la reunión de 2016 del HLPF señalando los elementos fundamentales necesarios para avanzar en el establecimiento de un seguimiento y examen a nivel global de la Agenda 2030 y sus ODS fuera sea coherente, eficiente e inclusivo, en el que se incluyese una propuesta de organización de los exámenes nacionales ante el Foro Político de Alto Nivel bajo los auspicios del ECOSOC, incluidas recomendaciones sobre directrices comunes para la presentación de los mismos. El informe también debía proporcionar orientación sobre los temas anuales del HLPF en su primer ciclo (2016-2019).

Como respuesta, se presentó en enero de 2016 el informe del SG "Hitos fundamentales necesarios para llevar a cabo un proceso coherente, eficiente e inclusivo de seguimiento y examen en el plano mundial" (A/70/684), al que hacíamos referencia anteriormente al mencionar las directrices que lo acompañan como anexo.

Este nuevo informe proponía una estructura de trabajos para el HLPF reunido bajo el ECOSOC en cuatro partes:

- Examen de los progresos generales a la luz del informe sobre los progresos de los ODS, los exámenes nacionales y los exámenes regionales.
- Examen de los progresos en ámbitos específicos a la luz del examen temático y exámenes a fondo de un subconjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Examen del Objetivo 17 y otras aportaciones relacionadas con la implementación de la AAAA.
- Identificación de problemas nuevos y emergentes.

Los resultados de las cuatro partes serían transmitidos a través de la declaración ministerial que se adopte al cierre de cada sesión anual del HLPF, recomendando que ella se vea acompañada por un documento más detallado de conclusiones y recomendaciones cuya elaboración quedaba bajo la responsabilidad del presidente del ECOSOC.

Esta estructura completa de seguimiento y examen está en marcha desde 2016, con la reunión del HLPF en que se presentaron los primeros INV y de las regiones, aunque es un año después cuando se inicia el ciclo de análisis de subgrupos temáticos de ODS en el espacio global y se completa la estructura de foros regionales.

A continuación, veremos cómo ha sido la práctica del proceso de examen y seguimiento entre 2016 y 2018 considerando los niveles internacionales: un análisis por países individuales escapa al alcance de este trabajo, pero aun así tendremos una aproximación a las realidades nacionales a través del análisis de funcionamiento del esquema de INV ante el HLPF.



## CAPÍTULO 7: EL EXAMEN Y SEGUIMIENTO EN LA PRÁCTICA: EL PERÍODO 2016-2018

### BREVE REFERENCIA AL NIVEL REGIONAL

El espacio regional cumple un papel fundamental en el esquema de examen y seguimiento diseñado para la Agenda 2030: si los Estados son su base y origen, es en las regiones donde se produce la mediación articuladora entre los países y el nivel global. En otros términos, si el nivel regional no responde debidamente todo el esquema queda desarticulado.

Como vimos, la Agenda 2030 y sus desarrollos posteriores referidos al sistema de seguimiento y examen dejan a los países la responsabilidad de identificar el espacio regional más adecuado para el monitoreo de los ODS, al tiempo que otorgan un rol destacado a las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

La razón que está detrás de ello no es tanto institucional y orientada a asegurar un lugar destacado al sistema de Naciones Unidas en ese espacio como resultado de la experticia de las comisiones regionales en temas vinculados al desarrollo sostenible y, en particular, en el campo estadístico.

El origen de las comisiones regionales de las Naciones Unidas se encuentra en las necesidades propias del mundo de postguerra. Las primeras de ellas fueron creadas en 1947: la Comisión Económica para Europa (CEE), con la misión de acelerar la reconstrucción económica del continente, y la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, que luego devendría en la actual Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) (Browne & Weiss, 2013).

Apenas dos años más tarde se ponía a funcionar la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuya denominación fue luego modificada para incluir al Caribe. Algo más tarde la Comisión Económica para África (CEA) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), establecidas en 1958 y 1974, respectivamente.

Dos personalidades influyeron fuertemente en impulsar el rol de las comisiones económicas como actores relevantes de desarrollo:

- Gunnar Myrdal, quien fuera el primer Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa (1947-1957: se opuso tanto como le fue posible a que esa institución se convirtiera en parte del juego entre potencias al inicio de la Guerra Fría, se rodeó de un equipo de profesionales de excelencia integrado por personalidades como Nicholas Kaldor, economista del bienestar, y Walt Rostow, figura de la economía del desarrollo.
- Raúl Prebisch, primer Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1950-1963): autor de la teoría del desarrollo “centro-periferia” que llegaría a ser conocida mundialmente como estructuralismo cepalino, y en cuyo equipo trabajaron economistas de la talla de Celso Furtado y sociólogos como José Medina Echavarría.

Ambas figuras contribuyeron a que el trabajo de las comisiones regionales ganara rápida relevancia internacional.

Hoy las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas son instituciones consolidadas, que han ido delineando sus perfiles basadas en las necesidades específicas de sus ámbitos de actuación, lo que las convierte en engranajes indispensables para una promoción del desarrollo sostenible eficaz, localizada y atenta a los contextos y capacidades realmente existentes en cada región del mundo.

Existen al interior del sistema de Naciones Unidas espacios de coordinación entre las comisiones regionales, entre los que se destacan las reuniones periódicas de sus secretarios ejecutivos y el Mecanismo de Coordinación Regional establecido por el ECOSOC ya en 1998 (resolución 1998/46, anexo III.B, párrafo 13).

En el ámbito específico del seguimiento y examen de la Agenda 2030, las comisiones regionales se han convertido en espacios institucionales dentro de los cuales se inscriben los foros regionales para el desarrollo sostenible, que en algunos casos han sido creados incluso antes de la adopción de la Agenda 2030.

Tanto la CESPAP como la CESPAP tuvieron las sesiones inaugurales de sus foros de desarrollo sostenible regional en 2014. La CESPAP trabajó bajo el lema

“Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y trazar el camino hacia una agenda de desarrollo post-2015 ambiciosa, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Desde entonces ambos foros han mantenido sus encuentros con una periodicidad anual ininterrumpida.

La CEA estableció su foro regional de desarrollo sostenible en 2015, en el marco del ya noveno período de sesiones de su Comité de Desarrollo Sostenible, reunido en Addis Abeba. Un año más tarde era el turno del encuentro inaugural del foro regional de Europa, enmarcado en la CEE.

La CEPAL fue la última en institucionalizar ese espacio en su interior, lo que finalmente ocurrió con la adopción de la resolución 700 (XXXVI) adoptada por sus miembros en el marco de su trigésimo sexto período de sesiones. La primera reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible se concretó en abril de 2017 en Ciudad de México.

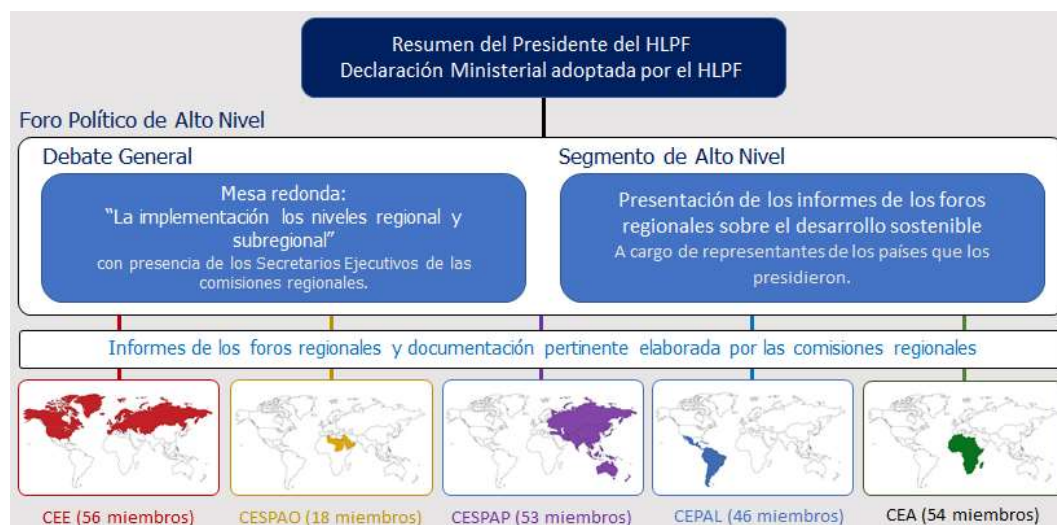
Los aportes desde el nivel regional a las reuniones del HLPF de 2016, 2017 y 2018 fueron presentados mediante una serie de actividades que tuvieron lugar como parte de sus programas:

- En 2016 se celebró, el 15 de julio, una mesa redonda sobre “Experiencias regionales” en la que representantes de gobiernos nacionales expusieron el trabajo realizado en los foros regionales sobre desarrollo sostenible de Asia y el Pacífico, África, Europa, América Latina y el Caribe y de los países árabes. En una mesa redonda realizada inmediatamente posterior a las presentaciones, los secretarios ejecutivos de la CEE, la CESPAP, la CESPAP; la CEPAL y un ex Secretario Ejecutivo para la transmisión de conocimiento de la CEA debatieron sobre el rol del nivel regional en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030.
- En 2017, la primera actividad del HLPF tras su apertura formal tuvo como título “La implementación: los niveles regional y subregional”, en la que el panel estuvo formado por los secretarios ejecutivos de las cuatro de las cinco comisiones regionales. La excepción fue la CEA, representada por un Consejero Especial de su Secretaría General. El segmento ministerial también tuvo al espacio regional como su primera actividad: el 17 de julio

el trabajo de alto nivel se inició con la sesión de presentación de los informes de los foros regionales sobre el desarrollo sostenible realizadas por representantes de los países que los presidieron: Marruecos (CESPAO), México (CEPAL), Togo (ECA), Filipinas (CESPAP) y Francia (CEE).

- En 2018 se siguió la misma lógica de 2017; una mesa redonda sobre “La implementación: los niveles regional y subregional” con presencia de los Secretarios Ejecutivos de todas las comisiones regionales, la CESPAP estuvo representada por su vicesecretario ejecutivo, durante la primera semana de trabajo y la sesión de presentación de los informes de los foros regionales sobre el desarrollo sostenible realizadas por representantes de los países que los presidieron durante el segmento ministerial. Esta vez las representaciones estuvieron a cargo de Líbano (CESPAO), Cuba (CEPAL), Senegal (ECA), Georgia (CESPAP) y Suiza (CEE).

*Ilustración 13: circulación de insumos y productos del nivel nacional hasta el HLPF a través de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y su expresión en documentos globales*



Fuente: elaboración propia

## EL NIVEL GLOBAL

### El HLPF de 2016

El HLPF de 2016 se realizó entre los días 11 y 20 de julio bajo el lema “Asegurar que nadie se quede atrás” (Resolución 2016/212 del ECOSOC), dedicando los

tres últimos como segmento ministerial. La cantidad de eventos paralelos en torno a las reuniones oficiales<sup>39</sup> en los que se trató un amplio abanico de temas conexos a la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 y sus ODS organizados por actores no gubernamentales, Estados y organismos del sistema de Naciones Unidas, fueron una clara muestra del interés que el mismo despertó en la sociedad internacional.

Esta demanda por espacios de organización de eventos paralelos y de participación fue la primera señal de alerta en torno a la incompatibilidad del formato del HLPF, en días de trabajo y distribución del tiempo, para cumplir con sus funciones de manera amplia y dando efectiva participación, y no simple posibilidad de asistencia, a los múltiples actores interesados.

Fue el primer foro en recibir INV, un informe anual sobre progresos hacia los ODS del Secretario General y contó además con la primera edición del Informe Global sobre Desarrollo Sostenible, una presentación orientada a hacer las veces de “punto de referencia” (*stock-taking*) para futuras ediciones.

Respecto de los INV, el primer elemento a destacar fue su número: 22 países decidieron tomar la primera oportunidad para informar a la sociedad internacional sus situaciones específicas en el contexto de la Agenda 2030 y los compromisos en ella asumidos, cinco de ellos presentarían un segundo INV en 2107 o 2018 (Colombia, Egipto, México, Suiza y Togo<sup>40</sup>).

*Tabla 10: ENV presentados durante los foros políticos de alto nivel de 2016, 2017 y 2018 y comprometidos para 2019, con identificación de subregión y pertenencia de los países autores a grupos de Estados especialmente vulnerables (PMA, PEID y PMD)*

País	Subregion	PMA	PEID	PMD	HLPF 2016	HLPF 2017	HLPF 2018	HLPF 2019
Afganistán	Asia del Sur	PMA		PMD		INV		
Albania	Europa del Sur						INV	
Alemania	Europa occidental				INV			

<sup>39</sup> Hubo 107 eventos paralelos en el programa del foro, a los que se suma una decena de eventos especiales.

<sup>40</sup> Togo es el único país que presentó un INV en cada una de las tres primeras ediciones del HLPF tras la adopción de la Agenda 2030.

Andorra	Europa del Sur						INV	
Arabia Saudita	Asia occidental						INV	
Argelia	África del Norte							INV
Argentina	América del Sur					INV		
Armenia	Asia occidental			PMD			INV	
Australia	Australia y Nueva Zelandia						INV	
Azerbaiyán	Asia occidental			PMD		INV		INV
Bahamas	Caribe		PEID				INV	
Bahréin	Asia occidental						INV	
Bangladesh	Asia del Sur	PMA				INV		
Belarús	Europa del Este					INV		
Bélgica	Europa occidental					INV		
Belize	América Central		PEID			INV		
Benín	África occidental	PMA				INV	INV	
Bután	Asia del Sur	PMA		PMD			INV	
Bosnia y Herzegovina	Europa del Sur							INV
Botswana	África del Sur			PMD		INV		
Brasil	América del Sur					INV		
Burkina Faso	África occidental	PMA		PMD				INV
Cabo Verde	África occidental		PEID				INV	
Camerún	África Central							INV
Canadá	América del Norte						INV	
Chad	África Central	PMA		PMD				INV
Chile	América del Sur					INV		INV
China	Asia del Este				INV			
Colombia	América del Sur				INV		INV	
Congo	África Central							INV
Corea (Rep.)	Asia del Este				INV			
Costa Rica	América Central					INV		
Côte D'Ivoire	África occidental							INV
Croacia	Europa del Sur							INV
Chipre	Asia occidental					INV		
Dinamarca	Europa del Norte					INV		

Ecuador	América del Sur						INV	
Egipto	África del Norte				INV		INV	
El Salvador	América Central					INV		
Emiratos Árabes Unidos	Asia occidental						INV	
Eritrea	África Subsahariana	PMA						INV
Eslovaquia	Europa del Este						INV	
Eslovenia	Europa del Sur					INV		
España	Europa del Sur						INV	
Estonia	Europa del Norte				INV			
Etiopía	África Subsahariana	PMA		PMD		INV		
Fiji	Melanesia		PEID					INV
Filipinas	Sudeste de Asia				INV			INV
Finlandia	Europa del Norte				INV			
Francia	Europa occidental				INV			INV
Georgia	Asia occidental				INV			
Ghana	África occidental							INV
Grecia	Europa del Sur						INV	
Guatemala	América Central					INV		INV
Guinea	África occidental	PMA					INV	
Honduras	América Central					INV		
Hungría	Europa del Este						INV	
India	Asia del Sur					INV		
Indonesia	Sudeste de Asia					INV		INV
Irlanda	Europa del Norte						INV	
Islandia	Europa del Norte							INV
Israel	Asia occidental							INV
Italia	Europa del Sur					INV		
Jamaica	Caribe		PEID				INV	
Japón	Asia del Este					INV		
Jordania	Asia occidental					INV		
Kazakstán	Central Asia			PMD				INV
Kenia	África Subsahariana					INV		

Kiribati	Micronesia					INV	
Kuwait	Asia occidental						INV
Lebanon	Asia occidental					INV	
Lesotho	África del Sur	PMA		PMD			INV
Letonia	Europa del Norte					INV	
Lituania	Europa del Norte					INV	
Luxemburgo	Europa occidental					INV	
Madagascar	África Subsahariana	PMA			INV		
Malaysia	Sudeste de Asia					INV	
Maldivas	Asia del Sur		PEID			INV	
Mali	África occidental	PMA		PMD			INV
Malta	Europa del Sur						INV
Marruecos	África del Norte				INV		
Mauritania	África occidental	PMA					INV
Mauricio	África Subsahariana		PEID				INV
México	América Central				INV		INV
Mónaco	Europa occidental					INV	
Mongolia	Asia del Este			PMD			INV
Montenegro	Europa del Sur				INV		
Namibia	África del Sur						INV
Nauru	Micronesia		PEID				INV
Nepal	Asia del Sur	PMA		PMD		INV	
Níger	África occidental	PMA		PMD			INV
Nigeria	África occidental					INV	
Noruega	Europa del Norte				INV		
Nueva Zelanda	Australia y Nueva Zelanda						INV
Omán	Asia occidental						INV
Países Bajos	Europa occidental					INV	
Pakistán	Asia del Sur						INV
Palau	Micronesia		PEID				INV
Palestina	Asia occidental						INV



Panamá	América Central					INV		
Paraguay	América del Sur			PMD			INV	
Perú	América del Sur					INV		
Polonia	Europa del Este						INV	
Portugal	Europa del Sur					INV		
Qatar	Asia occidental					INV	INV	
Reino Unido	Europa del Norte							INV
R. Centrafricana	África Central	PMA		PMD				INV
R. Checa	Europa del Este					INV		
R. Dem. Pop. Lao	Sudeste de Asia	PMA		PMD			INV	
R. Dominicana	Caribe		PEID				INV	
Rep. Unida de Tanzania	África Subsahariana	PMA						INV
Rumania	Europa del Este						INV	
Saint Lucia	Caribe		PEID					INV
Samoa	Polinesia		PEID		INV			
Senegal	África occidental	PMA					INV	
Serbia	Europa del Sur							INV
Sierra Leone	África occidental	PMA			INV			INV
Singapur	Sudeste de Asia		PEID				INV	
Sudáfrica	África del Sur							INV
Sri Lanka	Asia del Sur						INV	
Sudan	África del Norte	PMA					INV	
Suecia	Europa del Norte					INV		
Suiza	Europa occidental				INV		INV	
Tailandia	Sudeste de Asia					INV		
Tayikistán	Asia Central			PMD		INV		
Timor-Leste	Sudeste de Asia	PMA	PEID					INV
Togo	África occidental	PMA			INV	INV	INV	
Tonga	Polinesia		PEID					INV
Túnez	África del Norte							INV
Turquía	Asia occidental				INV			
Turkmenistán	Asia Central			PMD				INV

Uganda	África Subsahariana	PMA		PMD	INV			
Uruguay	América del Sur					INV	INV	
Vanuatu	Melanesia	PMA	PEID					INV
Venezuela	América del Sur				INV			
Vietnam	Sudeste de Asia						INV	
Zimbabue	África Subsahariana			PMD		INV		
Total de países que presentaron al menos un informe o tienen previsto hacerlo en el próximo HLPF					22	43	46	42

Fuente: elaboración propia

Como lo señalamos antes, en esta primera presentación de INV las directrices del SG no fueron utilizadas de manera general.

El informe del SG “Progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016” (E/2016/75) presentaba “una primera visión general de la situación mundial actual en relación con los 17 Objetivos de la Agenda 2030”, aunque se aclaraba que “sobre la base de los indicadores mundiales. Algunas de las metas no se reflejan en esta etapa inicial debido a la falta de datos o porque se miden mediante indicadores cuyo desarrollo metodológico aún no se ha finalizado”, adelantando lo que será uno de los problemas más acuciantes para el esquema de examen y seguimiento propuesto en la Agenda 2030 (ver infra, en el título sobre el problema de los indicadores y la insuficiencia de datos).

Rápidamente el SG se adentra en un estudio de situación para cada ODS en particular, para luego exponer desigualdades al interior de cada uno de ellos a nivel global y acabar por adentrarse en el problema de la insuficiencia de datos, destacando algunas estrategias en marcha para hacerles frente.

Este informe del SG sostuvo una práctica que ya se había utilizado durante los ODM orientada a la información y sensibilización, así como a la transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía global: sus elementos más destacados

son presentados de manera simple y gráfica en informes anuales sobre los ODS publicados por las Naciones Unidas<sup>41</sup>.

Esta primera sesión del HLPF tras la adopción de la Agenda 2030 fue esencialmente una determinación del punto de partida y un primer "testeo" del funcionamiento del esquema de examen y seguimiento global.

La adopción de la "Declaración ministerial del Foro Político de Alto Nivel sobre el desarrollo sostenible, celebrada bajo los auspicios del Consejo Económico y Social sobre el tema "Asegurar que nadie se quede atrás" (E/HLS/2016/1) no siguió el camino esperado.

Como señalamos antes, el HLPF debe buscar adoptar sus decisiones por consenso, y el contenido de la declaración ministerial es sin dudas la más importante de ellas. El proceso de silencio llamado para considerar aprobado el texto de ese documento en 2016 fue roto por Nicaragua, forzando al conjunto de países a recurrir al sistema de votación en su plenario de cierre.

Nicaragua requería se eliminara el párrafo 19 de la declaración, donde se afirmaba que

la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático es un desafío mundial para todos, en particular para los que viven en la pobreza. Reconocemos la interrelación del Acuerdo de París con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Acogemos con beneplácito el Acuerdo de París, de conformidad con el cual todas las partes adoptarán medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, y, en ese sentido, aguardamos con interés su pronta ratificación, aceptación o aprobación o la pronta adhesión a él, y su entrada en vigor y aplicación en breve.

Haciendo uso de la palabra antes de la apertura a votación, el representante de Nicaragua sostuvo que el texto pretendía hacer imposiciones a países soberanos, recordando que el gobierno nicaragüense había rechazado el Acuerdo de París. Varios delegados tomaron la palabra afirmando que la declaración expresaba la visión del conjunto allí reunido, aunque algunos otros países reconocieron que

---

<sup>41</sup> Tanto los informes de progresos del SG como los informes de los ODS de Naciones Unidas están disponibles en varios idiomas en <https://unstats.un.org/sdgs/#>

cada Estado tiene derecho de soberano de tomar sus propias decisiones y que el texto debía respetarlas. No obstante esto último, abierta la votación la solicitud de Nicaragua fue rechazada y el texto de la declaración ministerial fue aprobado por 141 votos a favor, uno en contra (Nicaragua) y tres abstenciones (Egipto, Myanmar, y Rusia).

Veremos que la imposibilidad de adoptar declaraciones ministeriales por consenso ha sido una constante de los tres primeros foros políticos de alto nivel.

El mismo día en que terminaron los trabajos del HLPF de 2016, 20 de julio, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil envió una nota conjunta al presidente del ECOSOC<sup>42</sup> señalando a su atención un conjunto de observaciones y recomendaciones:

- Invertir el orden de trabajos del HLPF de modo tal de iniciarlo con el segmento ministerial, para así permitir que los días siguientes de trabajo puedan debatir los INV presentados y la declaración ministerial acordada.
- Publicar con anterioridad suficiente la agenda del HLPF de cada año, a fin de permitir a los participantes prepararse mejor para cada uno de los debates y actividades que tengan lugar.
- Aumentar la inclusividad del HLPF, incluyendo en sus trabajos, por ejemplo, sistemas de subtítulo (*closed captioning*), traductores en lenguaje internacional de señas y un sitio web accesible para personas con dificultades visuales.
- Otorgar más tiempo a los países para presentar sus INV, y a todos los actores para entablar debates, hacer preguntas y ofrecer sus posiciones durante las presentaciones.

Respecto de los INV la carta es especialmente clara al identificar elementos pendientes:

el HLPF se basa y debe apuntar a reforzar la apropiación nacional democrática de los marcos de información por parte de todos los interesados. Los procesos de examen

---

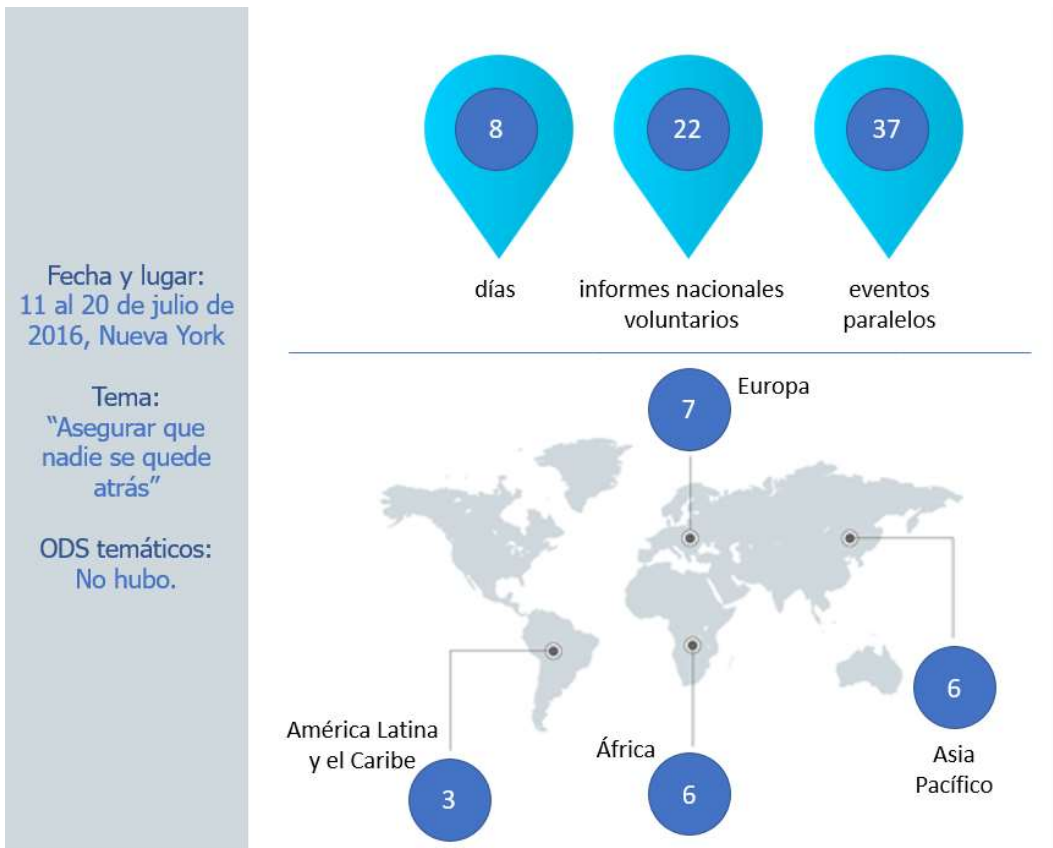
<sup>42</sup>

Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR5144892016ENGLISH.pdf>

nacional deben ser fortalecidos para ser más inclusivos, transparentes, efectivos y participativos, así como para incrementar su capacidad de incorporar éxitos y lecciones aprendidas, y deben hacerse ajustes correctivos, cuando sea necesario. Los exámenes nacionales *deberían aprovechar al máximo la información ya disponible, incluidos los datos de otros mecanismos de presentación de informes de las Naciones Unidas y los aportes de expertos temáticos*. Las fuentes de información adicionales, como los informes paralelos, también deberían ser consideradas aportes al proceso, y deberían estar disponibles en el sitio web del HLPF como parte de los materiales de seguimiento del país que corresponda. Además, la secretaría de la ONU podría solicitar a los Estados miembros que se ofrezcan como voluntarios para llevar a cabo revisiones nacionales voluntarias durante el próximo ciclo de cuatro años, creando un cronograma que facilite una mejor preparación de informes. Los parlamentos deberían jugar un papel clave en las revisiones nacionales. Unas directrices para la participación y el involucramiento efectivos de todos los actores relevantes a nivel nacional deberían desarrollarse en el HLPF, en consulta con todas las partes interesadas (resaltado propio).

Este párrafo nos parece especialmente importante en tanto expone los elementos percibidos como más débiles del proceso global en relación directa con los INV, y pone en juego, sin mencionarlos, todos los principios de la Agenda 2030.

*Ilustración 14: el Foro Político de Alto Nivel de 2016. Datos básicos*



Fuente: elaboración propia sobre original de Naciones Unidas

### El HLPF de 2017

Reunido entre los días 10 y 19 de julio, conformando las últimas tres jornadas el segmento ministerial. Sus ODS temáticos fueron el 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 5. Igualdad de género; 9. Industria, innovación e infraestructura; y 14. Vida submarina. El ODS 17, como dijimos, acompaña los análisis temáticos durante todo el ciclo 2017-2019.

Acompañando a sus sesiones, se realizaron 176 eventos paralelos organizados por diferentes actores del desarrollo.

Manteniendo sin cambios el formato utilizado en la reunión del año anterior, en esta oportunidad la presentación de INV ante HLPF se vio aún más tensionada por los tiempos que en su evento anterior: los países INV treparon de 22 en 2106 a 43 en 2107<sup>43</sup>, sin que se modifique la cantidad de días disponibles para la

<sup>43</sup> El listado original de países ENV era de 44 Estados, pero Kiribati, que se había ofrecido como país voluntario, finalmente no realizó su presentación. Por el otro lado, uno de los

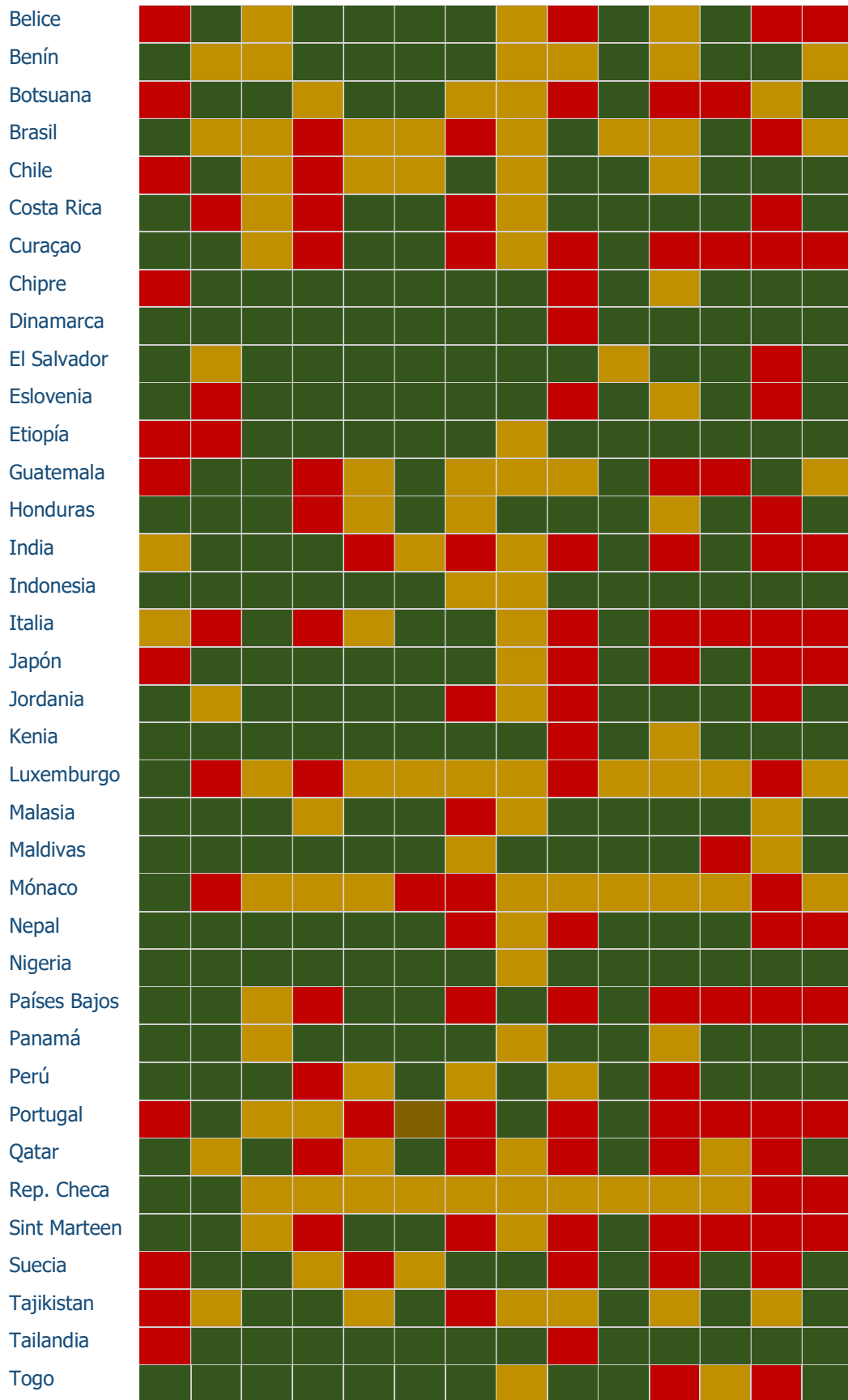
exposición de los informes. El resultado fue una pérdida de calidad en las sesiones, con muy escaso tiempo para las participaciones de actores no gubernamentales en los debates o para hacer preguntas a los Estados informantes.

En los INV se aplicaron por primera vez de manera general las directrices comunes propuestas por el SG, lo que permite construir el siguiente cuadro:

*Tabla 11: seguimiento de las directrices comunes por 45 de los 46 países que presentaron informes ENV ante el HLPF de 2017 (exceptuando Belarús)*

	Apertura a cargo de Jefe de Estado o gobierno	Resumen ejecutivo	Introducción	Metodología	Generación de apropiación	Incorporación a marcos nacionales	Integración de las 3 dimensiones del desarrollo sostenible	Objetivos y metas	Erradicación de la pobreza y promoción de la prosperidad	Mecanismos institucionales	Medios de implementación	Próximos pasos	Anexo estadístico	Conclusiones
Afganistán	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Argentina	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Aruba	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Azerbaiyán	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bangladesh	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bélgica	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

informantes fue el Reino de los Países Bajos cuyo informe, centrado en Países Bajos, incluye información de Curaçao, Sint Maarten y Aruba, países autónomos integrantes de ese reino y, dado que se trata de evaluar la situación en el mayor detalle posible, tomamos los datos sobre esos territorios por separado. Debe señalarse también que Belarús publicó su informe ENV solamente en ruso, por lo que fue imposible para este autor analizar ese único caso, entendiendo que ello no quita validez a ninguna de las afirmaciones que aquí se realizan.







Referencias: ■ El informe no aborda este componente ■ El informe aborda este componente de forma independiente o dentro de otra sección pero con un contenido diferente al indicado en las directrices voluntarias comunes. ■ El informe aborda este componente siguiendo las directrices voluntarias comunes.

Fuente: (Kindornay, 2018)

En esta oportunidad el trabajo de la sociedad civil se apreció también en la producción de 18 informes paralelos/sombra/luz<sup>44</sup>.

El informe sobre los “Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del SG de 2017” (E/2017/66) volvió a tener la cuestión de los datos como una preocupación central, contó con un detallado anexo estadístico y estuvo acompañado por la apertura de una base de datos conteniendo los datos y metadatos disponibles tanto a nivel mundial como regional y nacional<sup>45</sup>.

Este informe comenzó a mostrar las limitaciones de una publicación anual, dado que la información no siempre se produce y está disponible sobre esa base, y los cambios que se registran en el período de un año no son útiles para identificar tendencias. Por una razón de efectividad y economía creemos que sería más útil pensar en informes bienales a fin de contar con dos informes dentro de cada proceso cuatrienal del HLPF.

En el “Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017” de las Naciones Unidas, que en el seguimiento de cada ODS repite lo afirmado en el informe de progresos, el SG hace sin embargo una afirmación de peso si consideramos que estamos apenas en el segundo año tras la adopción de la Agenda 2030:

el ritmo del progreso que se ha observado en los años anteriores es insuficiente para cumplir plenamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas para 2030. Por lo tanto, el tiempo es esencial. Más aun (...) el progreso no siempre ha sido equitativo. Los avances han sido desiguales a través de las regiones, entre los sexos

<sup>44</sup> Hubo reportes de la sociedad civil de Argentina, Bangladesh, Brasil, Chile, Chipre, Dinamarca, India, Japón, Kenia, Luxemburgo, Malasia, Nepal, Nigeria, Países Bajos, República Checa, Tailandia, Togo y Zimbabue.

<sup>45</sup> Hecha pública en el sitio web <https://unstats.un.org/sdgs>

y entre personas de diferentes edades, riqueza y localidades, incluyendo los habitantes urbanos y rurales. Para cumplir con la audaz visión articulada en la Agenda 2030, el progreso debe ser más rápido y más inclusivo (Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017, pág. 3).

La equidad, cuya falta de concreción tensiona el principio de no dejar a nadie atrás, y con ello a la narrativa completa de la Agenda 2030, y la velocidad en los progresos se suman así a la cuestión de los datos como los desafíos más urgentes a enfrentar en el inicio del proceso de implementación de la Agenda 2030 y sus ODS.

La sesión en la que se adoptó la "Declaración ministerial del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2017, celebrado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social, sobre el tema: la erradicación de la pobreza y la promoción de la prosperidad en un mundo en evolución" (E/HLS/2017/1) volvió a mostrar la imposibilidad de su adopción por consenso, debido a la oposición frente a algunos de sus párrafos por parte de Israel y los Estados Unidos. Por segunda vez se rompía la "regla del silencio" y se llevaba el texto a votación.

La primera cuestión por definir vino del pedido de Israel de eliminar el párrafo 4, considerado por el país, en palabras de su representante antes las Naciones Unidas, un texto "politizado" que se introduce en un asunto que "no es de incumbencia del ECOSOC" y que convierte al HLPF en otro "escenario de guerra" (*battleground*) contra Israel.

La parte final del párrafo en cuestión dice:

Pedimos que se emprendan nuevas acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera, y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente

Sometida a votación la eliminación del párrafo, el resultado fue de 104 Estados a favor de mantener el párrafo, 8 en contra (Australia, Canadá, Israel, Islas Marshall, los Estados federados de la Micronesia, Nauru, Palau y los Estados Unidos) y 48 abstenciones.

La segunda objeción al texto provino de los Estados Unidos, y fue referida al párrafo 21 de la declaración, que versa sobre MoI. En particular la embajadora de los Estados Unidos ante la ONU explicaba que su país se oponía a la mención que hace dicho párrafo de la Organización Mundial del Comercio, entendiendo "inapropiado" que los miembros de las Naciones Unidas hagan referencia a otra organización, "especialmente cuando esta no integra las Naciones Unidas".

El texto al que refería afirma: "Seguiremos promoviendo un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, transparente, predecible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, así como una verdadera liberalización del comercio".

Abierta a votación, la cuestión se saldó con el voto de 112 países a favor de retener el párrafo, 1 en contra (Estados Unidos) y 46 abstenciones.

Varios países pidieron la palabra luego de esa votación, mostrando diferencias importantes en torno al apoyo real que tenía el texto acordado.

- México señaló lo absurdo de seguir teniendo que afirmar que los derechos de las mujeres y las niñas son derechos humanos.
- Ecuador, hablando en nombre del G77+China, resaltó la vigencia del principio de libre determinación y se lamentó de que cuestiones importantes, tales como la armonía con la naturaleza y la distribución de la riqueza, hayan quedado fuera del texto de la declaración ministerial. Destacó también la ausencia en el párrafo sobre MoI de consideraciones en torno a la necesidad de contar con un entorno económicamente propicio y de que los Estados desarrollados cumplan sus compromisos de provisión de AOD.
- Estonia, en representación de la Unión Europea, entendió que el texto propuesto mostraba un buen balance entre las dimensiones del Desarrollo Sostenible, pero que no había prestado debida atención a las cuestiones planteadas por la UE, excluyendo por ejemplo referencias a las causas de las migraciones. Señaló que los derechos sexuales y reproductivos estaban siendo "dejados atrás" por el texto.

- Canadá expresó preocupación por el hecho de que el lenguaje del documento no reflejaba lo acordado en la Agenda 2030 en materia de equidad de género
- Estados Unidos, tras recordar expresamente que la declaración no era un texto jurídico vinculante, expresó que no compartía las referencias de apoyo al Acuerdo de París, ya denunciado por el país. En una afirmación cuando menos provocativa dijo que dado que las políticas de su país se encontraban bajo revisión, Estados Unidos no podía expresar su apoyo a todas las áreas de la Agenda 2030.

Destacamos que el representante de Rusia se lamentó por el fracaso del HLPF en adoptar una declaración ministerial por consenso por segunda vez consecutiva los que “podría tener un impacto negativo en la percepción del Foro como principal plataforma para la implementación de los ODS”.

El texto, manteniendo los párrafos y obviando las diferencias, fue finalmente adoptado sin necesidad de recurrir a una nueva votación.

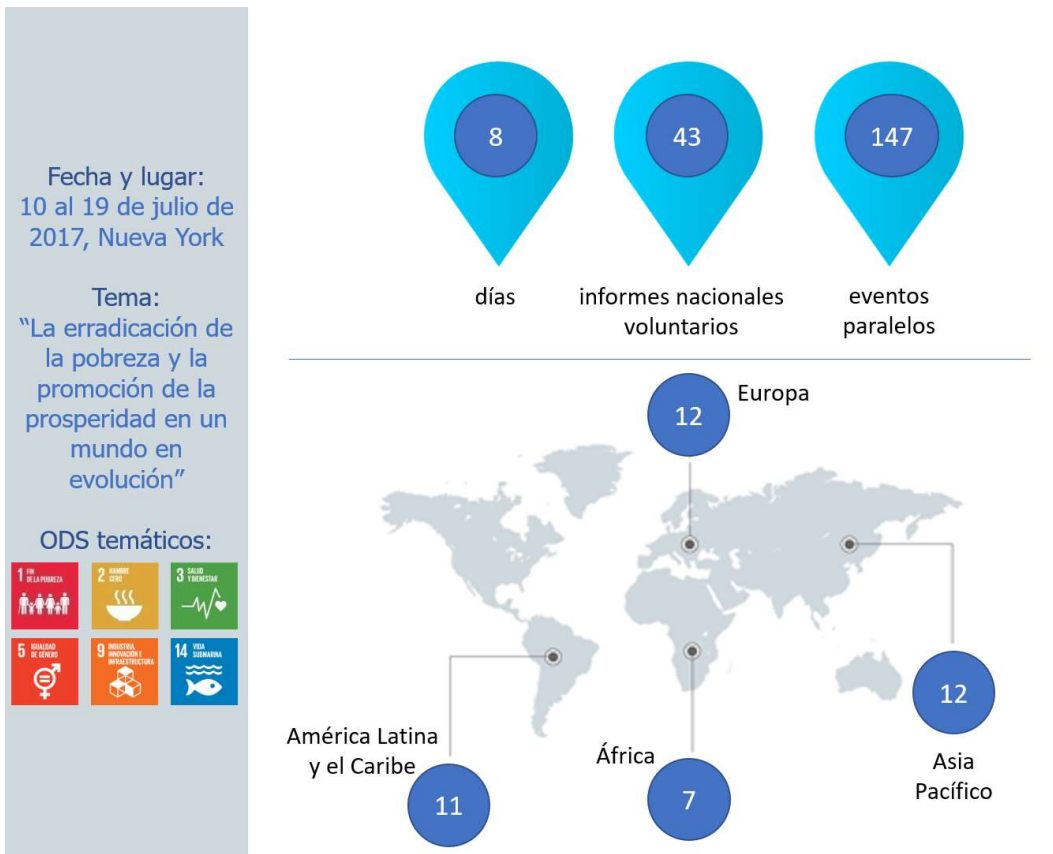
Terminado el HLPF, la sociedad civil volvió a plantear sus demandas y observaciones. Esta vez el documento más claro provino de *Together 2030*, una red global de organizaciones de la sociedad civil para contribuir y controlar la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 en todos los países. En una carta abierta titulada “Trayendo la rendición de cuentas a casa” señaló:

- Que existía una preocupante práctica de los países que presentaban INV de informar solo sobre los ODS temáticos de cada sesión, cuando el compromiso es el de informar sobre los 17 objetivos y sus intervenciones. Recomendó que unas directrices para la preparación de informes ante el HLPF incluyan esta cuestión de forma clara y expresa.
- Llamó a promover el involucramiento de actores no gubernamentales antes, durante y después de las sesiones del HLPF, proponiendo medidas específicas para tal fin en cada uno de esos momentos, señalando por ejemplo la insuficiencia de tiempos, la necesidad de mejorar la planeación de los trabajos del foro y el esquema de trabajo en el marco de las

presentaciones de informes a fin de que múltiples actores puedan tener una participación efectiva y no meramente formal en ellos.

- En referencias específicas a la participación de la sociedad civil en el HLPF llamó a revisar el esquema de selección de eventos paralelos para hacerlo más transparente, a transmitir más y mejor los documentos que establecen cuestiones procedimentales de cada reunión del foro, a aumentar el financiamiento y el apoyo a la creación de capacidades de la sociedad civil para que pueda participar de manera efectiva en el proceso, a promover una mayor diversidad de voces, a facilitar el acceso de las OSC a los espacios físicos de trabajo para permitir una mayor interacción ellas y los Estados.
- La necesidad de establecer un mecanismo para recolectar, transmitir y aumentar la visibilidad de las contribuciones de la sociedad civil al HLPF, especialmente sus informes.
- La necesidad de lanzar la negociación sobre el texto de la declaración ministerial con mayor margen de tiempo, a fin de evitar la necesidad de someter partes del texto a votación.
- Lo imperativo de fortalecer la estructura y la capacidad del HLPF.

*Ilustración 15: el Foro Político de Alto Nivel de 2017. Datos básicos*



Fuente: elaboración propia sobre original de Naciones Unidas

### El HLPF de 2018

Esta tercera sesión del HLPF tras la adopción de la Agenda 2030 tuvo lugar del 9 al 18 de julio. Como ya es práctica, y a pesar de las observaciones realizadas por la sociedad civil en las dos reuniones anteriores, los últimos tres días conformaron su segmento ministerial. Los ODS temáticos, que completaron la primera revisión del conjunto, fueron el 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsables; y 15. Vida de ecosistemas terrestres.

El número de países INV siguió aumentando, llegando ahora a 46. A pesar de las presiones generadas por la falta de tiempo para lidiar con ese número de exposiciones ya en 2017, no se introdujeron cambios relevantes al respecto en

el trabajo del foro de 2018. La sociedad civil presentó 16 informes paralelos/sombra/luz<sup>46</sup>.

Sobre la base de la experiencia adquirida sí hubo modificaciones en las directrices comunes para la presentación de INV, que fueron actualizadas por el actual SG de las Naciones Unidas Antonio Guterres (ver supra, tabla "Componentes de las directrices comunes para la presentación de informes voluntarios en relación con los exámenes nacionales de carácter voluntario emprendidos en el Foro Político de Alto Nivel"). Las nuevas directrices buscaron dar mayor precisión a las afirmaciones y presentaciones de necesidades de apoyo por parte de los países en sus informes, a fin de aumentar la utilidad de los mismos como guías para el diseño de políticas, la toma de decisiones en políticas públicas y el establecimiento de alianzas.

Tras presentar las nuevas directrices, el SG incluye un párrafo que refiere a la ya mencionada dificultad operativa del trabajo del HLPF dado el número de países y de participantes interesados, sumada a la limitación de tiempo existente. Afirma Guterres que, teniendo en cuenta que el tiempo proporcionado para que los países presenten sus informes INV es limitado, éstos pueden valerse de una serie de opciones al realizar sus exposiciones ante el foro, sugiriendo el

uso de videos, infografías y visualización de datos para comunicar mensajes complejos como enlaces y prioridades en un período muy corto de tiempo; proporcionar espacio para que las partes interesadas, como la sociedad civil y el sector privado, compartan sus puntos de vista sobre el progreso de los ODS; trabajar de manera informal con otros países presentadores por adelantado para comparar procesos de examen y hallazgos; y considerar mejores maneras de usar el tiempo en torno a las reuniones formales del HLPF para seguir participando en las lecciones que surgen del proceso de examen.

En el Foro de 2018 se pudo observar como diferentes países tomaron la propuesta de utilizar videos, pero lejos de utilizarlos para transmitir partes o ideas esenciales de los informes, los convirtieron en nuevos repetidores de frases

---

<sup>46</sup> Para Bután, Canadá, Colombia, España, Irlanda, Lao RPD, Líbano, México, Palestina, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka, Sudán, Suiza, Togo y Vietnam.

hechas que no aportan nada al proceso de INV o, peor aún, en “espacios de publicidad” de los atractivos naturales propios, haciendo que en ocasiones las sesiones parezcan congresos de promoción turística<sup>47</sup>.

El informe sobre los “Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del SG de 2018” (E/2018/64) vuelve a mostrar los inconvenientes señalados para 2017: la pretensión de una revisión anualizada de progresos a nivel regional y global construida sobre datos producidos nacionalmente no se condice con la velocidad ni la capacidad para producir la información realmente existente. Si bien algunos datos se ven actualizados, todavía muchos otros refieren a situaciones ya expuestas en alguno de sus dos informes anteriores, dada la falta de nueva información más reciente en el tiempo.

El “Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2018” de las Naciones Unidas, aun cuando sufre del mismo problema que el del SG, tiene la ventaja de concentrar su atención en los ODS temáticos correspondientes a cada año al analizar el conjunto de los 17 objetivos, lo que le permite superar en alguna medida las dificultades señaladas.

En esta oportunidad, en el prólogo a ese informe común del sistema de Naciones Unidas, el Secretario General señala algunos progresos generales, por ejemplo en el área de acceso a energía eléctrica, acompañados por datos preocupantes, como el aumento del número de personas subalimentadas a escala global, que se elevó desde 777 millones en 2015 hasta 815 millones en 2016.

El sentido de urgencia vuelve a ser protagonista de las palabras del SG, que ahora señala con énfasis fallas en el cumplimiento del principio de no dejar a nadie atrás incorporado en la Agenda 2030:

---

<sup>47</sup> Ejemplo de lo primero es el video proyectado por España, disponible en <http://webtv.un.org/search/23rd-meeting-2018-high-level-political-forum-on-sustainable-development-2018-hlpf/5810905301001/?term=HLPF%202018&cat=Meetings%2FEvents&sort=date&page=64> (a partir del minuto 1:17:00). El uso “promoción turística” al que referimos queda reflejado en el video presentado por Rumania, disponible en <http://webtv.un.org/search/22nd-meeting-2018-high-level-political-forum-on-sustainable-development-2018-hlpf/5810834552001/?term=HLPF%202018&cat=Meetings%2FEvents&sort=date&page=65> (a partir del minuto 28:40).



en algunas áreas, el progreso es insuficiente para cumplir con las metas y los Objetivos de la Agenda 2030. Esto es particularmente cierto para los grupos marginados y los más desfavorecidos (...) A tan solo 12 años del plazo del año 2030, debemos impulsar la noción de urgencia. El cumplimiento de la Agenda 2030 requiere medidas inmediatas y aceleradas por parte de los países así como alianzas colaborativas entre los gobiernos y las partes interesadas en todos los niveles (Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018, pág. 3).

Vinculando este tema con la preocupación por las carencias existentes en materia de datos, en el mismo prólogo se afirma que el avance tecnológico actual permite hoy "la recolección de los datos necesarios para cumplir con la promesa de no dejar a nadie atrás, pero es imprescindible el liderazgo político, los recursos y el compromiso de utilizar las herramientas disponibles en la actualidad" (Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018, pág. 3).

La "Declaración ministerial del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2018, celebrado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social, sobre el tema: la transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes" (E/HLS/2018/1) fue adoptada el último día de trabajo del foro. Como en las oportunidades anteriores, no fue posible su adopción por consenso.

En esta oportunidad el silencio fue roto por los Estados Unidos, Israel y Rusia. El primero de esos países presentó dos propuestas de modificaciones.

La primera propuesta de Estados Unidos era la de reformar una oración del párrafo 28 del documento, en la cual se lee: "Acometemos de forma colectiva la tarea de lograr el desarrollo sostenible a escala mundial y la cooperación en beneficio mutuo, que puede reportar considerables ganancias a todos los países y en todas las partes del mundo".

La representante de los Estados Unidos solicitó reemplazar la expresión "cooperación en beneficio mutuo" por "cooperación internacional". Afirmó en justificación de su posición que

El modelo de desarrollo mutuamente beneficioso es contrario a las mejores prácticas y conduce a niveles de deuda insostenibles, a la corrupción y a la pérdida de activos nacionales que deberían contribuir al crecimiento de un país en desarrollo (...) un

determinado Estado miembro ha intentado promover ese modelo de desarrollo desde la adopción de la Agenda 2030, principalmente con fines de política interna. Este foro no es un lugar para promover las ideas del líder de ese país<sup>48</sup> (traducción propia del discurso pronunciado en inglés).

Sometida la cuestión a votación, se decidió mantener el párrafo en su formulación original y rechazar la modificación propuesta por 107 votos contra el cambio, 50 a favor y tres abstenciones (Noruega, Moldavia y Seychelles).

La segunda propuesta de los Estados Unidos solicitaba que, dentro del mismo párrafo 28, se sustituya la oración "seguiremos promoviendo un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, transparente, predecible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, así como una verdadera liberalización del comercio", por la siguiente: "Reafirmamos que el comercio puede contribuir a la promoción del desarrollo sostenible y el alivio de la pobreza, como se reconoce en la Agenda 2030".

La representante del país norteamericano sostuvo que esa enmienda serviría para armonizar el texto de la declaración ministerial con la AAAA subrayando, como lo había hecho en 2017, que la OMC es un organismo internacional diferente de la ONU, que tiene su propio conjunto de reglas, y que las Naciones Unidas debían respetar su independencia para tomar sus propias decisiones.

Sometida a votación, la propuesta de reforma del texto fue rechazada por el voto de 155 países en contra, dos a favor (Estados Unidos e Israel) y tres abstenciones (Corea del Sur, Japón y Níger).

Israel, por su parte, solicitó eliminar el párrafo 12 completo. Dentro del mismo se encuentra una oración idéntica a la que Israel se había opuesto en 2017, por la que se solicita

se emprendan nuevas acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y

---

<sup>48</sup> Se trata de una clara referencia a China.

extranjera y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente.

En la justificación de su pedido, el representante de Israel se fundó en el uso de un lenguaje "politizado" que no estaba acorde con el trabajo del ECOSOC o del HLPF, agregando que la declaración ministerial debería transmitir un mensaje unificador y evitar cuestiones que produjeran divisiones.

Llevada a votación, la propuesta de mantener el párrafo recibió 109 votos a favor, cinco en contra (Australia, Canadá, Estados Unidos, Honduras e Israel) y 45 abstenciones.

Llegado su turno, Rusia requirió la eliminación del párrafo 16:

Reafirmamos nuestro compromiso de lograr la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas y la plena realización de los derechos humanos de todas las mujeres y las niñas. Para lograr sociedades inclusivas, sostenibles y resilientes, pedimos que las mujeres asuman posiciones de liderazgo y participen de manera plena, efectiva y en condiciones de igualdad en la adopción de decisiones relativas al diseño, la presupuestación, la ejecución y la supervisión de las políticas y los programas que afectan a sus medios de vida, bienestar y resiliencia, y reconocemos que la desigualdad en los papeles asignados a cada género, que se refleja en la parte desproporcionada de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados que corresponde a las mujeres, frena el adelanto de estas en la economía y otros ámbitos. Reiteramos que urge asegurar la igualdad de acceso de las mujeres a la tierra y los recursos naturales y su control sobre ellos. Reafirmamos nuestro compromiso de prevenir la violencia por razón de género, la explotación y los abusos sexuales, el acoso sexual y las prácticas nocivas y de responder ante esas prácticas. Nuestros esfuerzos reforzarán los vínculos entre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 y los demás Objetivos. La incorporación sistemática de una perspectiva de género en la implementación de la Agenda 2030 es crucial;

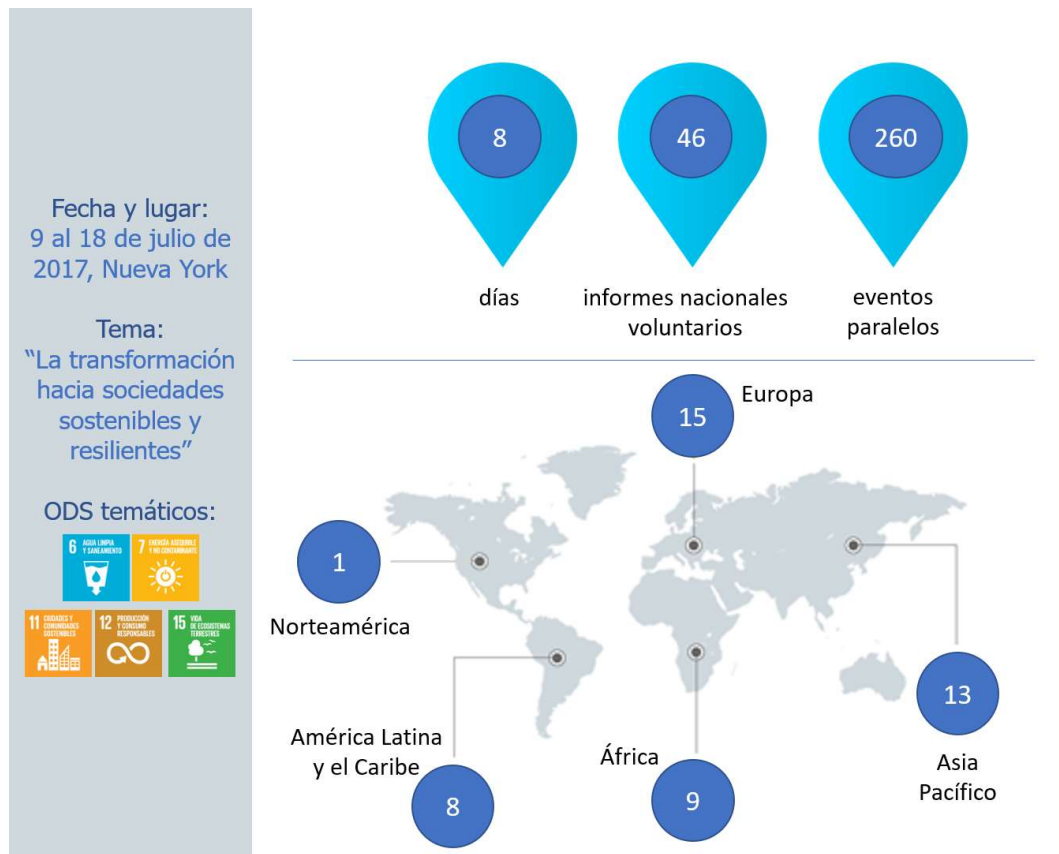
Argumentando en favor de su posición, el representante ruso destacó el compromiso de su país con la perspectiva de género, pero cuestionó el uso de la frase "papeles asignados a cada género" y se opuso a la mención de "la violencia por razón de género, la explotación y los abusos, el acoso sexual", entendiendo que bastaba la referencia final a "prácticas nocivas".

Llevada a votación la propuesta rusa fue rechazada, con 133 votos a favor de retener el párrafo 16, 11 en contra y 10 abstenciones (Argelia, Bahrein, China, Egipto, Myanmar, Omán, Pakistán, Qatar, RPD Lao y Zimbabue).

Nuevamente fue la representación de los Estados Unidos quien solicitó que se sometiera a votación la adopción del texto completo de la declaración ministerial. Cumplido, la misma fue aprobada por 164 votos afirmativos y dos en contra (Estados Unidos e Israel), sin abstenciones.

Tras la adopción del texto, uno de los países que hizo uso de la palabra fue Austria, en representación de la UE, expresando su decepción por el hecho de haber tenido que pasar nuevamente un proceso de votación como corolario del HLPF y haciendo propio un reclamo que ya había presentado la sociedad civil anteriormente: es necesario comenzar a negociar el texto de la declaración ministerial trabajando con plazos más extensos que los que se están utilizando.

*Ilustración 16: el Foro Político de Alto Nivel de 2018. Datos básicos*



Fuente: elaboración propia sobre original de Naciones Unidas

Habiendo completado este recorrido institucional por la estructura de seguimiento y evaluación establecida en la Agenda 2030, que finalizará su primer ciclo en 2019 cuando el HLPF se reúna bajo los auspicios del ECOSOC en junio - realizando el análisis temático de los ODS 4. Educación de calidad; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 10. Reducción de las desigualdades; 13. Acción por el clima; y 16. Paz, justicia e instituciones sólidas- y luego, en septiembre, bajo auspicios de la AGNU y a nivel de cumbre.

A partir de lo analizado para cada sesión del HLPF entre 2016 y 2018, queda claro que todos los procesos dependen en última instancia de la información que producen los Estados y de la manera en que esta circula hacia el nivel global, mediada por el regional. En este sentido, el proceso establecido en la Agenda 2030 se muestra como “técnicamente correcto”.

Sin embargo, ese origen y circulación de información está ligado a una cuestión previa en tanto que la información, en cualquier caso, se construye a partir de datos. La inexistencia de datos fiables, oportunos, desagregados y capaces de “dialogar” entre sí ataca directamente las raíces de toda esta construcción, y así ha sido señalado tanto por los informes del SG, de las Naciones Unidas, de las regiones e incluso en varios INV y observaciones de la sociedad civil sobre el funcionamiento del HLPF.

A continuación, en consecuencia, dedicaremos un capítulo específico a la cuestión de los datos para el desarrollo.

## CAPÍTULO 8: LOS DATOS PARA EL DESARROLLO

El informe “Un mundo que cuenta. Movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible”, elaborado por el Grupo Asesor de Expertos Independientes del Secretario General sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, sostiene que “los datos son el alma del proceso de adopción de decisiones y la materia prima para la rendición de cuentas” (Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, 2014, pág. 4).

Siguiendo esa perspectiva, dice la Agenda 2030 en su párrafo 48 que “se necesitarán datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás, ya que esos datos son fundamentales para adoptar decisiones” y luego, en su párrafo 74.g, agrega que los procesos de seguimiento y examen a todos los niveles se fundamentarán en “datos de calidad que sean accesibles, oportunos, fiables y desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales”.

Al mismo tiempo, se incluye como parte del ODS 17 las metas 17.18 y 17.19 que transcribimos:

17.18 De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

17.19 De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo.

Estos señalamientos son suficientes para entender que la Agenda 2030 hace una triple aproximación a los datos para el desarrollo: como una herramienta para la toma de decisiones basada en evidencia, como un insumo básico para el seguimiento y examen de progresos, como objetivos de implementación que conforman la alianza reforzada para el desarrollo sostenible.

Vamos a focalizar nuestra atención en la segunda de esas tres miradas posibles, pero es indispensable que cuanto se afirme sea entendido en el marco de este triple rol de los datos, ya que de lo contrario se pierde su perspectiva integral e integradora de procesos intervinculados: implementación-seguimiento-logro de objetivos.

#### PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS DATOS PARA EL DESARROLLO

Los debates en torno a los datos para el desarrollo no son nuevos, bien por el contrario, han acompañado las discusiones sobre el desarrollo desde sus inicios. Lo realmente novedoso es, por un lado, la forma en que hoy somos capaces de relacionarnos con los datos, que han dejado de ser elementos propios del estudio científico para convertirse en parte de la realidad cotidiana de millones de personas que utilizan sus celulares para localizar el mejor camino de un punto a otro, eludir calles congestionadas o seleccionar un restaurante bien valorado por quienes lo han visitado.

Por otro lado, la manera en que producimos, gestionamos y utilizamos los datos en la actualidad, de la mano de las nuevas tecnologías, no tienen comparación en toda la historia de la humanidad:

- Según el "CISCO 2021 VNI Forecast"<sup>49</sup>, el tráfico mundial de Internet en 2021 será equivalente a 135 veces el volumen de Internet global en 2005, alcanzando 30 Gigabytes *per cápita* en 2021, frente a los 10 Gigabytes *per cápita* de 2016. Puesto en términos más accesibles, estamos diciendo que el tráfico mundial de Internet en 2021 será equivalente a 707 mil millones

---

<sup>49</sup> Disponible en [https://www.cisco.com/c/m/en\\_us/solutions/service-provider/vni-forecast-highlights.html](https://www.cisco.com/c/m/en_us/solutions/service-provider/vni-forecast-highlights.html)

de DVD por año, o 59 mil millones de DVD por mes, u 81 millones de DVD por hora.

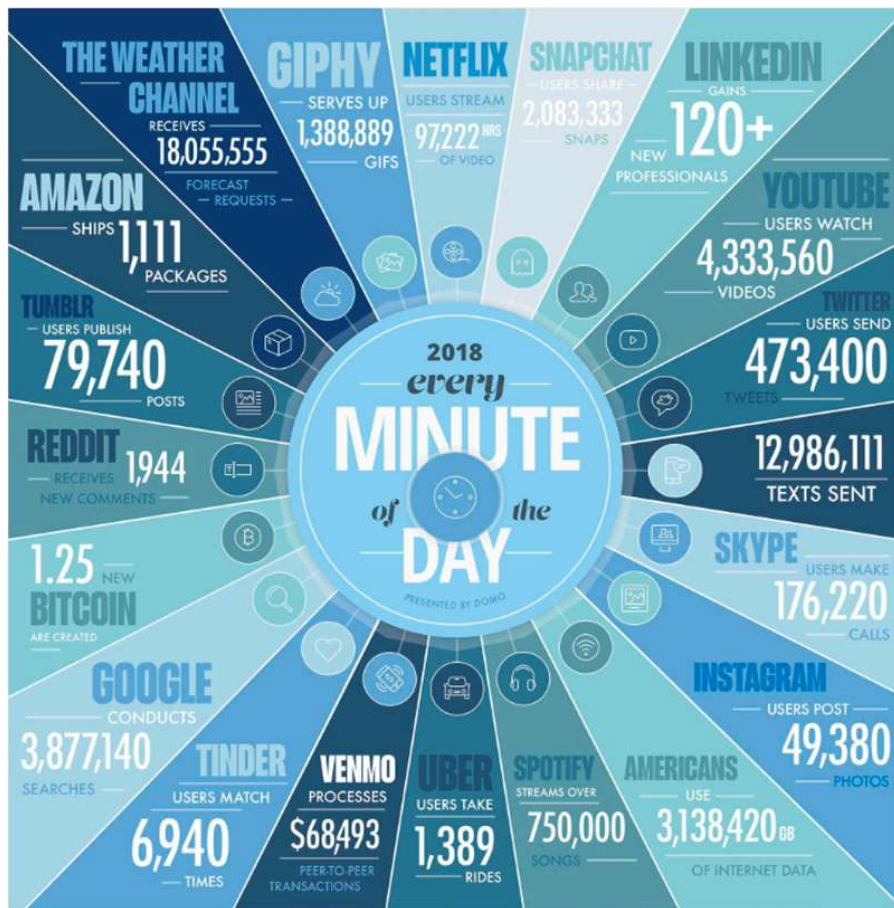
- El tráfico Cloud global, el componente de tráfico de los data centers de más rápido crecimiento, se multiplicará por 4,5 entre 2012 y 2017, alcanzando un total de 5,3 zettabytes anuales desde los 1,2 zettabytes registrados en 2012, lo que supone una tasa de crecimiento interanual del 35 por ciento.
- El “*Cisco Global Cloud Index 2016-2021*” indica que el tráfico global en la internet se triplicó a lo largo de ese período, alcanzando un total de 7,7 zettabytes anuales en el último año, lo que equivale a aproximadamente 1,5 años de música ininterrumpida en *streaming* para cada persona del mundo.
- Según la sexta edición del estudio “*Data Never Sleeps*” realizado por la empresa Domo<sup>50</sup>, una de las más importantes a nivel mundial sobre gestión de datos, en 2018 cada minuto se envían 473.400 mensajes en Twitter, se consumen 97.222 horas de *streaming* en Netflix, más de 120 profesionales se unen a LinkedIn, Amazon entrega 1.111 productos, 4.333.560 vídeos son vistos en Youtube, se realizan 176.220 llamadas por Skype, se comparten 49.380 imágenes en Instagram, se reproducen 750.000 canciones en Spotify y Google realiza 3.877.140 búsquedas en Internet.

*Ilustración 17: sesenta segundos de circulación de datos en el mundo*

---

<sup>50</sup> Disponible en <https://www.domo.com/learn/data-never-sleeps-6>





Fuente: Domo, "Data Never Sleeps"

Estas referencias nos llevan de lleno a la cuestión del *Big Data* y la "Revolución de datos". Pero antes de entrar en ellos conviene detenernos brevemente en la noción misma de "dato".

La palabra "dato" tiene su origen en el vocablo latino "datum": lo dado. Originalmente expresaba precisamente lo que los objetos dan a quienes los estudian, pero como sostuvo Jensen ya en 1950

es un desafortunado accidente de la historia que el término *datum* -en lugar de *captum*- haya llegado a representar el fenómeno de unidad en la ciencia. La ciencia trata 'no con 'lo que ha sido dado' por naturaleza al científico, sino con 'lo que ha sido tomado' o seleccionado de la naturaleza por el científico de acuerdo con su propósito [como se cita en (Kitchin, 2014, pág. 3)].

No hay, pues, objetividad propia en el dato, sino que este en sí mismo representa un recorte y un foco sobre "lo dado" que integra la actividad de su producción,

selección, manejo y comunicación. En consecuencia, se reconoce en cualquier ejercicio de producción o consumo de datos la existencia de la intervención del sujeto que proporciona información dentro de un contexto social determinado, la matriz epistemológica en la cual se inscribe su trabajo y las características propias del sujeto productor/consumidor de datos (Salinas Avilés, 2013, págs. 26-27).

Nuevamente Kitchin (2014, pág. 9) nos ayuda a completar la significación de esa intervención subjetiva cuando sostiene que lo que une a los diversos tipos de datos existentes es

que forman la base o piedra angular de una pirámide del conocimiento: los datos preceden a la información, que precede al conocimiento, que precede a la comprensión y a la sabiduría. Cada capa de la pirámide se distingue por un proceso de destilación (reducción, abstracción, procesamiento, organización, análisis, interpretación, aplicación) que agrega organización, significado y valor al revelar relaciones y verdades sobre el mundo.

El dato no “revela” la verdad del mundo, sino que una posible “verdad” sobre el mundo surge del elemento subjetivo presente en cada proceso que se ejecuta para escalar la pirámide desde el dato hasta la sabiduría.

Con estas aclaraciones realizadas, podemos avanzar ahora hacia las cuestiones centrales para el esquema de implementación, seguimiento y examen de la Agenda 2030 y sus ODS: la revolución de datos y el *Big Data*.

## REVOLUCIÓN DE DATOS Y BIG DATA

Al presentar los hitos fundamentales del proceso de negociaciones que llevó a la adopción de la Agenda 2030 mencionamos el establecimiento en 2014 del Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible y sus funciones (ver supra)

La nota de prensa<sup>51</sup> por la que se anunciaba su establecimiento citaba las palabras Ban Ki-Moon, entonces SG de las Naciones Unidas: “La revolución de

---

<sup>51</sup> Disponible en [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Press%20Release\\_Announcement\\_Secretary%20General's%20Independent%20Expert%20Advisory%20Group%20on%20Data%20Revolution.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Press%20Release_Announcement_Secretary%20General's%20Independent%20Expert%20Advisory%20Group%20on%20Data%20Revolution.pdf)

los datos le está dando al mundo herramientas poderosas que pueden ayudarlo a tener un futuro más sostenible". Pero ¿Qué es la revolución de datos a la que se hace referencia?

El informe final producido por ese grupo nos da una primera referencia:

La revolución de datos es una explosión en el volumen de datos, en la velocidad con que se producen los datos, el número de productores de datos, la diseminación de datos, y la gama de asuntos sobre los que existen datos, ya sea que se produzcan a partir de nuevas tecnologías, como la telefonía celular y la 'Internet de las cosas', como de otras fuentes, como los datos cualitativos, los datos generados por los ciudadanos y los datos acerca de las percepciones subjetivas (Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, 2014, pág. 6)

La expresión "revolución" no nos parece adecuada: no se trata de cambiar un orden establecido en materia de datos desde la raíz, sino de aprovechar nuevas posibilidades para aumentar las capacidades del existente.

Nos parece más adecuado recurrir a otra expresión que ya estaba acuñada al momento en que el Grupo de Asesores Independientes publicó su informe: macrodatos o *Big Data*.

Volvamos un paso atrás para comprender el sentido de cada término: ya en 2008 Joe Hellerstein, científico informático de la Universidad de California, mencionaba que nos encontrábamos en las puertas de una "nueva revolución industrial de datos" (Hellerstein, 2008). Poco antes, Chris Anderson sostenía en una controvertida publicación realizada en *Wired* que la cantidad de datos con la que se contaba significaba el fin de la teoría:

Este es un mundo en el que cantidades masivas de datos y las matemáticas aplicadas reemplazan cualquier otra herramienta que pueda utilizarse. Basta de teorías sobre comportamiento humano, desde la lingüística hasta la sociología. A olvidar la taxonomía, la ontología y la psicología. ¿Quién sabe por qué la gente hace lo que hace? El punto es que lo hacen, y podemos rastrearlo y medirlo con una fidelidad sin precedentes. Con suficientes datos, los números hablan por sí mismos" (Anderson, 2008).

La gran falacia detrás de la afirmación de Anderson está precisamente en la negación del elemento subjetivo presente en los datos, o en la creencia de que su supresión es factible. La expresión "*Data Deluge*" (avalancha de datos) que utilizó Anderson en su artículo, y que sería retomada por *The Economist* (2010) pronto sería reemplazada en el uso por la de *Big Data*.

Para adentrarnos en el tema, debemos hacer aquí un nuevo llamado de atención: el *Big Data* (con mayúsculas) debe ser distinguido del *big data* (con minúsculas), ya que expresan dos ideas técnicamente diferentes que, lamentablemente, han sido denominadas de igual manera (Manske, Sangokoya, Pestre, & Letouzé, 2016) (Letouzé, *Big Data & Development. An Overview*, 2015):

- *big data*: refiere a los flujos y los conjuntos resultantes de las huellas digitales que dejan los seres humanos al usar tecnologías que crean rastros de nuestras acciones -telefonía celular, tarjetas de crédito y débito; tarjetas de transporte público-, utilizar redes sociales y motores de búsqueda, así como mediante acciones registradas por sensores físicos -escáneres de huellas digitales, sensores de calor- y remotos -satélites, cámaras de vigilancia-.
- *Big Data*: Si bien no existe una definición única y universalmente aceptada del concepto, sí hay acuerdo en torno a los elementos centrales que le dan contenido. Considerando una perspectiva que se centra en la capacidad de los datos para apoyar la toma de decisiones y el seguimiento de compromisos en el campo específico del desarrollo, adoptaremos la posición de Mayer-Schönberger y Cukier (2013, pág. 13) cuando afirman que se trata de "la capacidad de la sociedad de aprovechar la información de formas novedosas, para obtener percepciones útiles o bienes y servicios de valor significativo". De esta forma, el *Big Data* implica una renovada capacidad social.

La primera de las cualidades del *Big Data* a señalar es que el mismo constituye un ecosistema de datos, superando las barreras de las estadísticas tradicionales centradas en órganos oficiales de generación de información. La Real Academia Española define "ecosistema" como "Comunidad de los seres vivos cuyos

procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente”. Aplicada al campo de nuestro actual interés, esto se redefine de la siguiente forma: comunidad de productores y usuarios de datos que se relacionan entre sí y se potencian en función de los factores tecnológicos y sociales de su ambiente común.

Un segundo elemento esencial viene de la mano de tres elementos que dan forma al “ambiente común” de los ecosistemas de datos del *Big Data*: durante los primeros debates sobre el nuevo ambiente de datos que tuvieron lugar a inicios de la década de 2010 la “comunidad datera” hacía referencia a los cambios en materia del volumen, la variedad y la velocidad de producción y gestión de datos (las 3V: *data Volume, Velocity, Variety*).

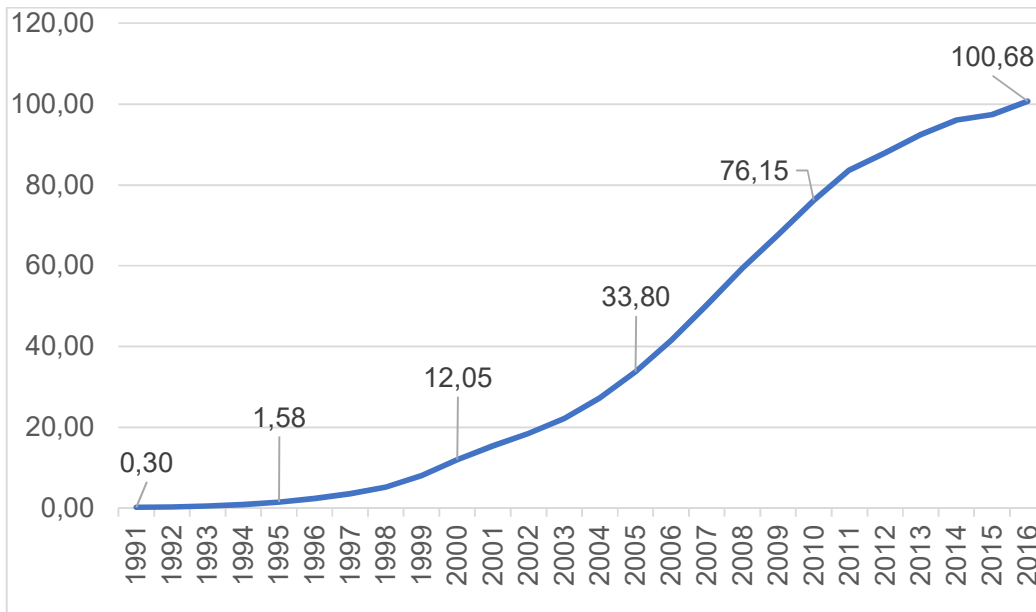
A partir de mediados de esa década la idea de las 3V comenzó a ser cuestionada. Como lo explica Emmanuel Letouzé (2015):

La principal limitación de las 3V fue su enfoque exclusivo en Big Data como solo ‘big data’. Otra fue su énfasis en que Big Data era esencialmente un cambio cuantitativo, más que cualitativo. No se puede decir lo suficientemente alto y claro: el Big Data no se puede limitar al big data, y las 3V deben pasar a la historia (pág. 2).

Como resultado del proceso crítico se habla actualmente de las 3C del Big Data:

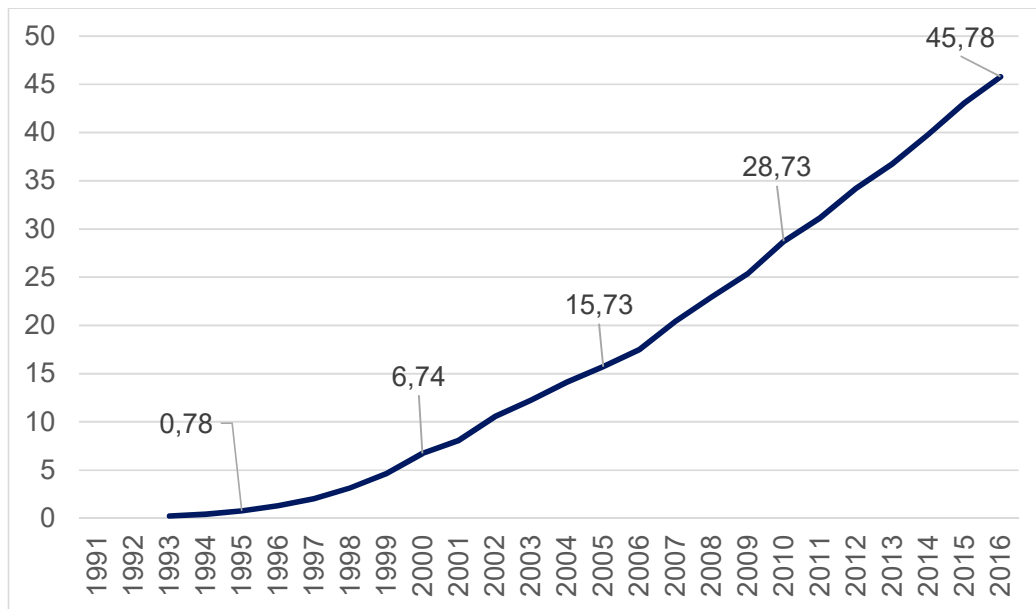
- Migajas (*Crumbs*) de información alude a la existencia de enormes cantidades de datos que no son producidos con ánimos de inferencia estadística, sino que son generados -muchas veces sin saberlo- por las personas al utilizar dispositivos y servicios digitales, cuya expansión global es históricamente nueva.

*Ilustración 18: cantidad de suscripciones a líneas de telefonía celular por cada 100 personas*



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (28/08/2018)

*Ilustración 19: porcentaje de la población mundial que es usuaria de internet*



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (28/08/2018)

- Capacidades: alude a las herramientas, métodos, software y hardware de los que disponemos.
- Comunidad: el ecosistema de datos del *Big Data* está integrado por múltiples actores institucionales e individuales actuando por fuera de los marcos de la investigación y la definición de políticas, tanto en la producción como en el consumo de datos masivos.

Las posibilidades que ofrece el *Big Data*, así como los desafíos y riesgos que se le asocian, son enormes (Rodríguez, Palomino, & Mondaca, 2017) (Barbero, y otros, 2016).

En referencia a las posibilidades, se han señalado dos formas de comprender los posibles aportes del *Big Data* al desarrollo, que según nuestra perspectiva repiten la visión cambiando el enfoque: mientras la primera se orienta hacia lo que nos ofrece, la segunda pone su atención en el para qué es útil lo que nos ofrece.

*Tabla 12: posibles aportes del Big Data al desarrollo*

Basada en (UN Global Pulse, 2012)	Alerta temprana	Posibilidad de documentar y transmitir lo que está sucediendo.
	Conciencia en tiempo real	Aporte de ideas sobre lo que es probable que suceda, independientemente del por qué.
	Retroalimentación en tiempo real	Brinda información sobre por qué pueden suceder los hechos y qué se puede hacer frente a ello.
Basada en (Kirkpatrick, 2011)	Descriptiva	La detección temprana de anomalías en la forma en que las poblaciones usan dispositivos y servicios digitales puede permitir una respuesta más rápida en tiempos de crisis.
	Predictiva	Aporte de una representación actual y precisa de la realidad que sirva para informar el diseño y la orientación de programas y políticas.
	Prescriptiva	Contribución a la capacidad de monitorear a una población en tiempo real para comprender dónde fallan las políticas y programas y hacer los ajustes necesarios.

Fuente: elaboración propia sobre la base de (Letouzé, 2014)

Estos elementos nos permiten entrar ahora de lleno en el asunto de la suficiencia de los datos disponibles para aportar a la implementación y, sobre todo, al

seguimiento y examen de la Agenda 2030 y sus ODS, lo que implicará a la vez dedicar nuestra atención a la cuestión de los indicadores de seguimiento que mencionamos brevemente al presentar la estructura y contenidos de la actual agenda global de desarrollo sostenible.

#### EL CAMINO HACIA LA DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LOS ODS

Las dificultades que hacían a la definición de los indicadores, con la complejidad agregada que llega del cambio de paradigma del desarrollo y la adopción del Desarrollo Sostenible obligando a considerar un permanente balance entre las esferas social, económica y ambiental; la adopción del principio de no dejar a nadie atrás y sus consecuencias en materia de niveles de desagregación de datos y la decisión de incorporar variables cualitativas, a diferencia de lo que ocurrió con los ODM, llevaron a que la definición de un marco de seguimiento para los objetivos y metas de desarrollo sostenible fuera separada de los debates sobre los contenidos mismos de la Agenda.

El elemento político detrás de los datos se dejó ver claramente en el debate entre las posiciones defendidas por quienes estaban a favor de seguir un proceso “puramente técnico”, los países desarrollados, y aquellos que querían que el mismo tuviese participación política, los países en desarrollo encabezados por el G77+China.

Finalmente se optó por zanjar la diferencia recurriendo a la continuidad respecto del esquema utilizado con los ODM: aprobada la “Declaración del Milenio” en 2000, la Secretaría General de las Naciones Unidas estableció un Grupo Interagencial de Expertos sobre indicadores para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (IAEG-MDG) para la definición de los indicadores que debían utilizarse para dar seguimiento a esos objetivos. Este grupo funcionaba dentro de la CENU y estaba integrado por representantes de organismos del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y oficinas nacionales de estadísticas.

Su trabajo fue presentado como parte del marco de seguimiento de los ODM, donde se definieron también los objetivos y metas que resultaban de la declaración.

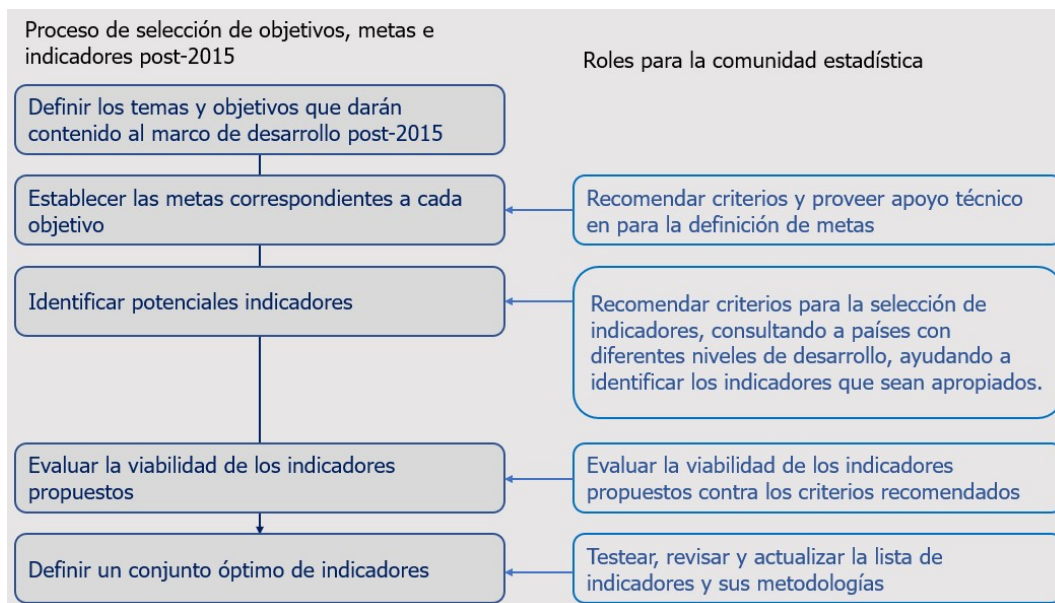


Tras la adopción de la Agenda 2030, la decisión de dejar en manos de la CENU la misión de definir los nuevos indicadores hizo que el IAEG-MDG, cuya tarea finalizaba el último día de 2015, se reconstituyera en el actual Grupo Interagencial de Expertos sobre Indicadores para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG, por sus siglas en inglés).

Antes de disolverse, el IAEG-MDG se involucró en el proceso de preparación de la por entonces llamada agenda post-2015. Tras la reunión de la conferencia de Río+20 creó en su interior un grupo de trabajo sobre lecciones aprendidas en el seguimiento y monitoreo de los ODM, que presentó un informe sobre lecciones aprendidas (IAEG-MDG, 2013). Destacamos dos aspectos de ese documento:

- Por una parte, refiere a criterios que deberían seguirse en la definición de los nuevos indicadores para los objetivos post-2015: estos deben ser relevantes, metodológicamente robustos, mensurables, comprensibles, coherentes entre sí y limitados en cantidad.
- Por otro lado, se incluye la referencia a la necesidad de integrar a la comunidad estadística en el proceso de trabajo: "la ausencia de consulta con los sistemas estadísticos nacionales es una de las principales causas de los numerosos conflictos e incoherencias entre los sistemas de datos nacionales e internacionales sobre el monitoreo de los ODM" (IAEG-MDG, 2013, pág. 7). Proponía, en consecuencia, roles específicos para el involucramiento de la comunidad estadística en la definición de objetivos, metas e indicadores para después de 2015.

*Ilustración 20: rol de la comunidad estadística en el proceso de selección de objetivos, metas e indicadores para el post-2015*



Fuente: (IAEG-MDG, 2013)

La 27ª y última reunión del IAEG-MDG tuvo lugar en marzo de 2015, casi en paralelo con el inicio del proceso de negociaciones intergubernamentales que desembocaría en la adopción de la Agenda 2030. Apenas unos días antes, en el marco del 46º período de sesiones de la CENU, reunido entre los días 3 y 6 del mismo mes, se había establecido una hoja de ruta que debía llevar a la adopción de una propuesta formal de indicadores en su siguiente período de sesiones, aunque se aceptó allí una primera propuesta de indicadores globales de carácter indicativo elaborada dentro del sistema de Naciones Unidas, presentada a los Estados en su tercera ronda de negociación intergubernamental para la adopción de la Agenda post-2015.

La decisión 46/101: "Datos en apoyo de la agenda para el desarrollo después de 2015", también fue adoptada dentro del 46º período de sesiones del CENU, creando un grupo de alto nivel, integrado por oficinas nacionales de estadística, organizaciones regionales e internacionales, al que se asignaban las responsabilidades de proporcionar liderazgo estratégico en el proceso de aplicación de los ODS, promover la implicación nacional en el sistema de seguimiento posterior a 2015 y fomentar la creación de capacidad, la colaboración y la coordinación para el seguimiento después de 2015.

La misma decisión establecía formalmente un Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y al IAEG-SDG, que debía hacer recomendaciones al Grupo de Alto Nivel, la CENU y el Comité para la Coordinación de Actividades Estadísticas en el campo del desarrollo y seguimiento de indicadores para la agenda post-2015.

La principal diferencia entre el IAEG-MDG y el IAEG-SDG es que mientras el primero estaba claramente liderado por organismo del sistema de Naciones Unidas, el segundo tiene como su principal componente a los Estados, en particular a las oficinas nacionales de estadísticas. Además, el foco del primero estuvo dado por la medición del Desarrollo Humano, mientras el segundo está orientado al Desarrollo Sostenible.

El trabajo del nuevo grupo se nutrió de diversas fuentes, entre las que cabe destacar el Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre ampliación de las Mediciones de Progreso (Grupo de Amigos), establecido por la CENU en su 44ª sesión, realizada en 2013, en respuesta al mandato de la conferencia de Río+20 para poner en funcionamiento un programa de trabajo sobre medidas complementarias al PIB para dar seguimiento al avance de los Estados. En su documento de creación<sup>52</sup>, el Grupo de Amigos había sido mandatado para:

seguir de cerca el debate en curso sobre marcos de desarrollo y mantener informada a la Mesa de la Comisión de Estadística, entablando un diálogo activo con los órganos de las Naciones Unidas y con la esfera política, para garantizar que se incorpore desde el principio un enfoque sólido de medición estadística en los preparativos de la agenda de desarrollo post-2015 (párrafo g).

Los aportes de ese grupo y del IAEG-MDG sirvieron de base para las discusiones que derivaron en la propuesta del primer marco de indicadores de seguimiento

---

<sup>52</sup> Disponible en <https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/FOC%20-%20establishment%20and%20mandate.pdf>

de los ODS establecido por el IAEG-SDG, que en su primera reunión, en junio de 2015, organizó sus trabajos sobre dos líneas que avanzaron en paralelo:

- Marcos conceptuales, conceptos y definiciones de indicadores.
- Determinación de los vínculos existentes entre los objetivos y las metas.

El IAEG-SDG abrió inmediatamente después de su primer encuentro una serie de consultas tanto formales como informales con los Estados miembros de las Naciones Unidas, como resultado de las cuales se llegó a contar con un conjunto de 225 propuestas de indicadores. A fin de organizar los trabajos, estos fueron agrupados en tres categorías:

- Verde: incluía a los indicadores que contaban con un acuerdo general.
- Amarilla: refería a indicadores que tenían cuestiones pendientes por resolver.
- Gris: agrupando a los indicadores que todavía requerían de mayor examen, pues siendo relevantes no generaban los acuerdos necesarios para su adopción.

En su segunda reunión, en octubre de 2015, se decidió analizar 81 indicadores "amarillos", pero llegaron al encuentro 32 nuevas propuestas de indicadores que también se sometieron a revisión allí. El resultado fue que de los 103 casos en análisis, 67 pasaron a la categoría verde, 34 a la categoría gris y 2 fueron descartados.

Tras esa tarea, el IAEG-SDG decidió centrar su trabajo en los indicadores verdes a fin de poder incluirlos en su propuesta de marco de seguimiento, dejando para más adelante la discusión de los que conformaban el grupo gris, que se decidió integrar ya no solo con aquellos indicadores respecto de los cuales no se había generado consenso, sino además aquellos que estaban sujetos a negociaciones en marcha en el marco de procesos vinculados, entre ellos los que estaban bajo estudio de un Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre los Indicadores y la Terminología relacionados con la Reducción del Riesgo de Desastres, asociado al Marco de Sendai; y los vinculados a cuestiones propias del cambio climático, a ser examinados tras la COP 21 de París.

Tras una segunda ronda de consultas, esta vez focalizada en organismos internacionales, entre marzo y abril de 2016 se realizó la tercera reunión del IAEG-SDG, convirtiéndose en su primera reunión tras la adopción de la Agenda 2030, cuyo párrafo 75 establecía que el seguimiento y examen de los ODS se realizaría utilizando un conjunto de indicadores mundiales complementados por indicadores regionales y nacionales:

el marco de indicadores mundiales que elaborará el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible será acordado por la Comisión de Estadística a más tardar en marzo de 2016 y aprobado posteriormente por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General (...) será sencillo pero sólido, abarcará todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluidos los medios de implementación, y mantendrá su equilibrio político y su carácter integrado y ambicioso.

Tomando esos principios como parte de su mandato, el IAEG-SDG presentó una lista de indicadores en diciembre de 2015 (E/CN.3/2016/2/Rev.1), que luego sería refinada y formalmente presentada ante el 47 período de sesiones de la CENU, que lo aceptó mediante la decisión 47/101: "Marco de indicadores mundiales para los objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". La lista incluía entonces 240 indicadores.

A pesar de la aceptación, la CENU señaló expresamente que el marco propuesto debía considerarse un "punto de partida práctico", solicitando al IAEG-SDG que considerase las propuestas concretas para el perfeccionamiento de los indicadores formuladas por los Estados.

Además de reconocer que "la elaboración de un marco de indicadores sólido y de calidad era un proceso técnico que debería continuar a lo largo del tiempo" (párrafo f), la CENU requirió al IAEG-SDG presentara nuevas propuestas y un plan para los exámenes del marco de indicadores a la Comisión de Estadística en su 48º período de sesiones y que fortaleciera el trabajo sobre desglose de datos<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> El Grupo Interagencial estableció en su tercera reunión un subgrupo de trabajo sobre ese tema.

Antes de la siguiente reunión de la CENU tuvo lugar el Primer Foro Mundial de Datos de las Naciones Unidas, cuya creación había sido recomendada en el ya mencionado informe “Un mundo que cuenta. Movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible” de 2014.

Ese foro, que se presentaba como un espacio capaz de unificar “todo el ecosistema de datos y en que se puedan compartir ideas y experiencias para la mejora, la innovación, la promoción y la transferencia tecnológica de los datos” (Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, 2014, pág. 26), se puso en marcha en la Ciudad del Cabo entre el 15 y el 18 de enero de 2017, y adoptó el “Plan de Acción Mundial de Ciudad del Cabo para los Datos sobre el Desarrollo Sostenible”, luego adoptado por la CENU en su 48 período de sesiones.

El Plan de Acción establece 14 objetivos agrupados en cinco áreas estratégicas:

1. Coordinación y liderazgo estratégico en datos para el desarrollo sostenible.
  - 1.1. Reforzar los sistemas estadísticos nacionales y la función de coordinación de las oficinas nacionales de estadística.
  - 1.2. Fortalecer la coordinación entre los sistemas estadísticos nacionales y las organizaciones regionales e internacionales activas en la producción de datos y estadísticas para el desarrollo sostenible.
2. Innovación y modernización de los sistemas estadísticos nacionales.
  - 2.1. Modernizar la gobernanza y los marcos institucionales para permitir que los sistemas estadísticos nacionales satisfagan las demandas y oportunidades de ecosistemas de datos en constante evolución.
  - 2.2. Modernizar las normas estadísticas, en particular las destinadas a facilitar la integración de datos y la automatización del intercambio de datos en las diferentes etapas del proceso de producción estadística.
3. Fortalecimiento de actividades y programas estadísticos básicos, con especial énfasis en el abordaje de las necesidades de monitoreo de la Agenda 2030.
  - 3.1. Fortalecer y ampliar los programas de encuestas de hogares, los sistemas integrados de encuestas, los programas de encuestas económicas y comerciales, de censos de población y vivienda, de registro civil y

- estadísticas vitales y el Programa de Comparación Internacional, teniendo en cuenta las necesidades planteadas por la Agenda 2030.
- 3.2. Mejorar la calidad de los registros estadísticos nacionales y ampliar el uso de registros administrativos integrándolos con datos de encuestas y otras nuevas fuentes de datos, para compilar estadísticas sociales, económicas y ambientales integradas y de seguimiento de la Agenda 2030.
  - 3.3. Fortalecer y expandir el Sistema de Cuentas Nacionales y el Sistema de Cuentas Económicas Ambientales.
  - 3.4. Integrar datos geoespaciales en los programas de producción estadística a todos los niveles.
  - 3.5. Fortalecer y ampliar los datos sobre todos los grupos de población para garantizar que nadie se quede atrás.
  - 3.6. Reforzar y ampliar los datos en campos que actualmente no están bien desarrollados dentro del alcance de las estadísticas oficiales.
4. Difusión y uso de datos para el desarrollo sostenible.
    - 4.1. Desarrollar y promover estrategias innovadoras para garantizar la correcta difusión y uso de datos para el desarrollo sostenible.
  5. Alianzas entre múltiples partes interesadas sobre datos para el desarrollo sostenible.
    - 5.1. Desarrollar y fortalecer asociaciones de sistemas estadísticos nacionales e internacionales con gobiernos, instituciones académicas, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas involucradas en la producción y uso de datos para el desarrollo sostenible.
  6. Movilizar recursos y coordinar esfuerzos para la creación de capacidad estadística.
    - 6.1. Asegurar que existan recursos disponibles, tanto domésticos como de la cooperación internacional, para implementar los programas y acciones necesarios que se describen en el Plan de Acción Mundial de Ciudad del Cabo para los Datos sobre el Desarrollo Sostenible.

Este plan, sus áreas y objetivos son de la mayor relevancia pues expresan, a partir de una construcción multiactores, los principales desafíos globales que en materia específica de desarrollo estadístico impone la Agenda 2030.

La adopción formal de este documento por la CENU en su 48º período de sesiones no solo implica un reconocimiento de lo anterior, sino que consolida el ciclo de conferencias mundiales de datos, cuya segunda edición se reunió en Dubai a finales de octubre de 2018.

Sin embargo, el hecho más importante que tuvo lugar durante la reunión de la CENU de 2018 fue la adopción del marco revisado de indicadores mundiales para el seguimiento de los ODS, ahora con 244 indicadores<sup>54</sup>, cuya propuesta fue elaborada nuevamente por el IAEG-SDG en cumplimiento del mandato que le diera el 47º período de sesiones del CENU.

Para este marco revisado se contaba ya con un conjunto de indicadores elaborado por el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de composición abierta sobre los Indicadores y la Terminología relacionados con la Reducción del Riesgo de Desastres, que serían utilizados para el seguimiento de los compromisos asumidos por las partes del Marco de Sendai, y ya se había adoptado el Acuerdo de París.

Teniendo en cuenta esas novedades y las sugerencias realizadas por Estados, el IAEG-SDG modificó el esquema de clasificación de los indicadores, reemplazando la clave de colores por tres niveles (*tiers*) que agrupan indicadores conforme su grado de desarrollo metodológico y la disponibilidad de datos a nivel mundial. Tras una serie de trabajos llevados adelante durante la segunda parte de 2017, esa propuesta logró su actual nivel de especificidad<sup>55</sup>:

- Nivel I: el indicador es claro desde el punto de vista conceptual y se dispone de una metodología establecida internacionalmente y de normas, y los datos son producidos periódicamente por al menos el 50% de los países y de la población en todas las regiones en que el indicador es pertinente.

---

<sup>54</sup> En realidad, se trata de 232 indicadores, ya que nueve de ellos se repiten para el seguimiento de dos o tres metas.

<sup>55</sup> Ver documento E/CN.3/2018/2



- Nivel II: el indicador es claro desde el punto de vista conceptual y se dispone de una metodología establecida internacionalmente y de normas, pero los datos no son producidos periódicamente por los países.
- Nivel III: aún no se dispone de metodología o normas establecidas internacionalmente para el indicador, pero se están elaborando o poniendo a prueba -o se elaborarán o pondrán a prueba-, la metodología o las normas. Para los indicadores de este nivel, los sistemas estadísticos nacionales no estarán obligados a proporcionar datos hasta tanto se determine la metodología y el mecanismo de recopilación de datos a utilizarse.

Al momento de la presentación del marco revisado, 65% de los indicadores se encontraban en los niveles I y II, el 35% restante en el nivel III, acordándose que durante la quinta reunión del IAEG-SDG se realizaría un examen inicial del estado de los indicadores de nivel III, y que a partir de 2018 habría exámenes anuales de reclasificación de indicadores,

En el marco revisado se incluyeron "organismos custodios" para cada indicador, quienes tendrán desde entonces la tarea de reunir datos de los países con el fin de darles comparabilidad estadística, fomentar la adopción de normas estadísticas internacionales y fortalecer las capacidades estadísticas nacionales para medir el indicador de que se trate.

Se dispuso además que el marco en sí sería revisado en los períodos de sesiones de la CENU número 51 (2020) y 56 (2025).

Este marco fue oficialmente adoptado por la Asamblea General de la ONU mediante su resolución 71/313 y refinado, como resultado del primer examen anual de indicadores, durante el 49º período de sesiones de la CENU reunido entre el 6 y el 9 de marzo de 2018.

#### EL PROBLEMA DE LA INSUFICIENCIA DE DATOS

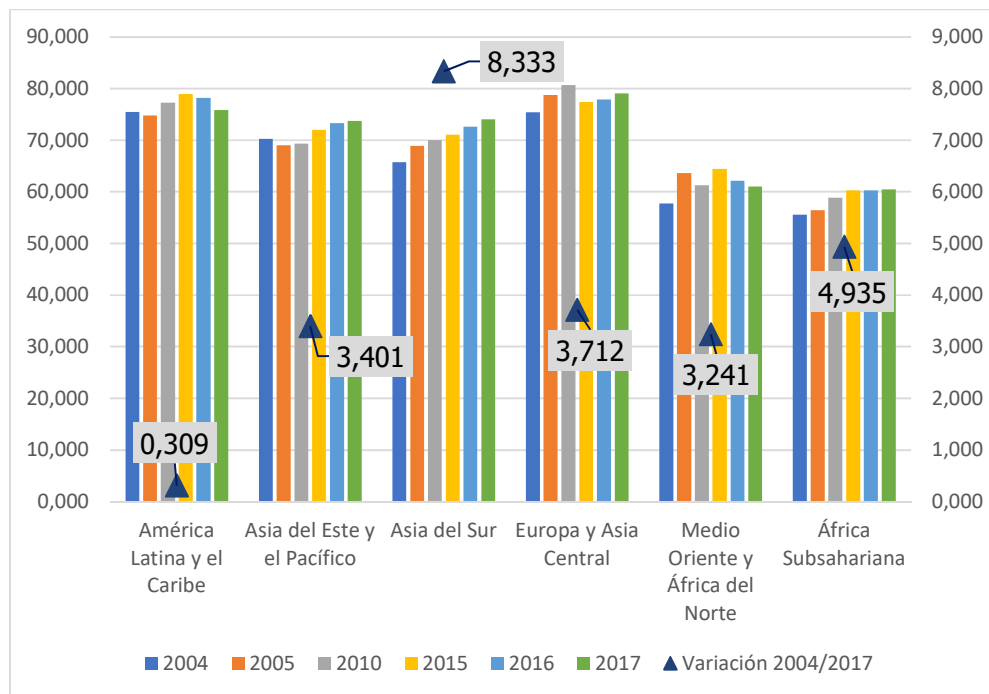
Queda claro a partir de lo trabajado supra que la demanda de datos, y las necesidades de incrementar las capacidades técnicas y humanas relacionadas

con su producción, utilización y difusión que resultan del esquema de seguimiento y examen resultante de la Agenda 2030, son enormes.

Sabemos también que existen hoy las capacidades técnicas y las herramientas para poder llenar los vacíos existentes, pero aún parece que enfrentamos el más serio problema: la falta de decisión política en los líderes mundiales de hacer que los recursos necesarios estén al alcance de todos los Estados. La “brecha de datos” se constituye como parte de la realidad de la Agenda 2030.

El Banco Mundial ha desarrollado un índice de capacidad estadística nacional. Conforme su metadata, se trata de un indicador compuesto de evaluación de la capacidad del sistema estadístico de un país, basado en un marco de diagnóstico que evalúa las áreas de metodología; fuentes de datos; y periodicidad y puntualidad en torno a 25 criterios. El puntaje general de capacidad estadística se calcula luego como un promedio simple de las tres puntuaciones de área en una escala de 0 a 100. El primer cálculo de este índice se realizó en 2004 para 146 países, y el último en 2017 incluyó a 180 de ellos.

*Ilustración 21: índice de capacidad estadística por regiones (excluyendo los países de ingresos altos), años seleccionados y variación porcentual 2004/2017*

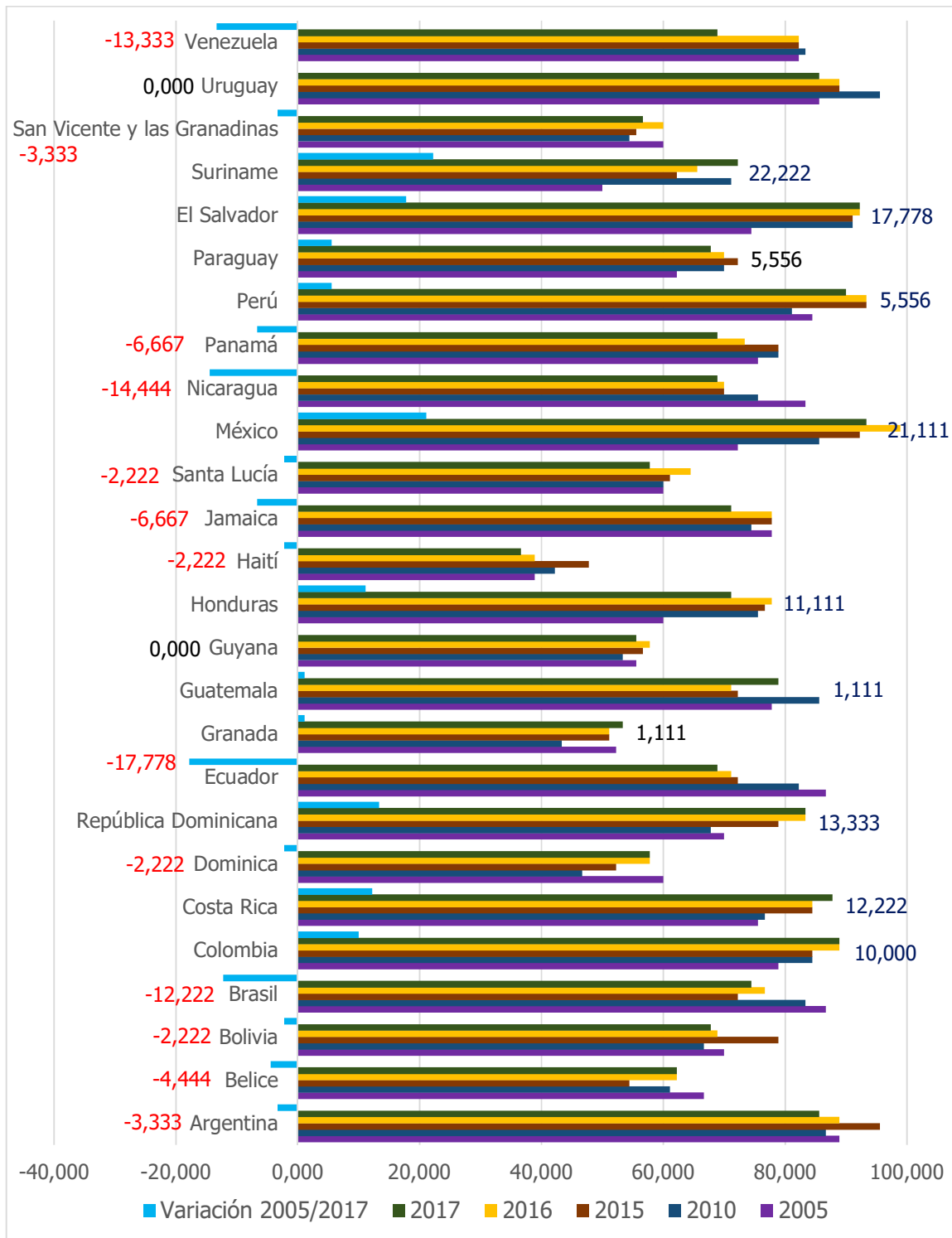


Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial

Como se ve, si bien ha habido progresos en cada una de las regiones, estos son profundamente desiguales y muestran que América Latina y el Caribe están progresando muy lentamente y, junto con Medio Oriente y África del Norte, han tenido una regresión en el índice desde la adopción de la Agenda 2030 y sus ODS. Existe una brecha estadística, y la tendencia es a su ampliación, lo que afectará cualquier posibilidad de seguimiento y examen de los ODS a todo nivel.

Al interior de América Latina la situación es igualmente preocupante: de 25 países con datos para todo el período que corre entre 2005 y 2017, 13 muestran regresiones, y en dos casos (Guyana y Uruguay) se verifica un estancamiento absoluto.

*Ilustración 22: índice de capacidad estadística por países de América Latina con datos disponibles durante el período 2005/2017, y variación porcentual 2005/2017*



Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial

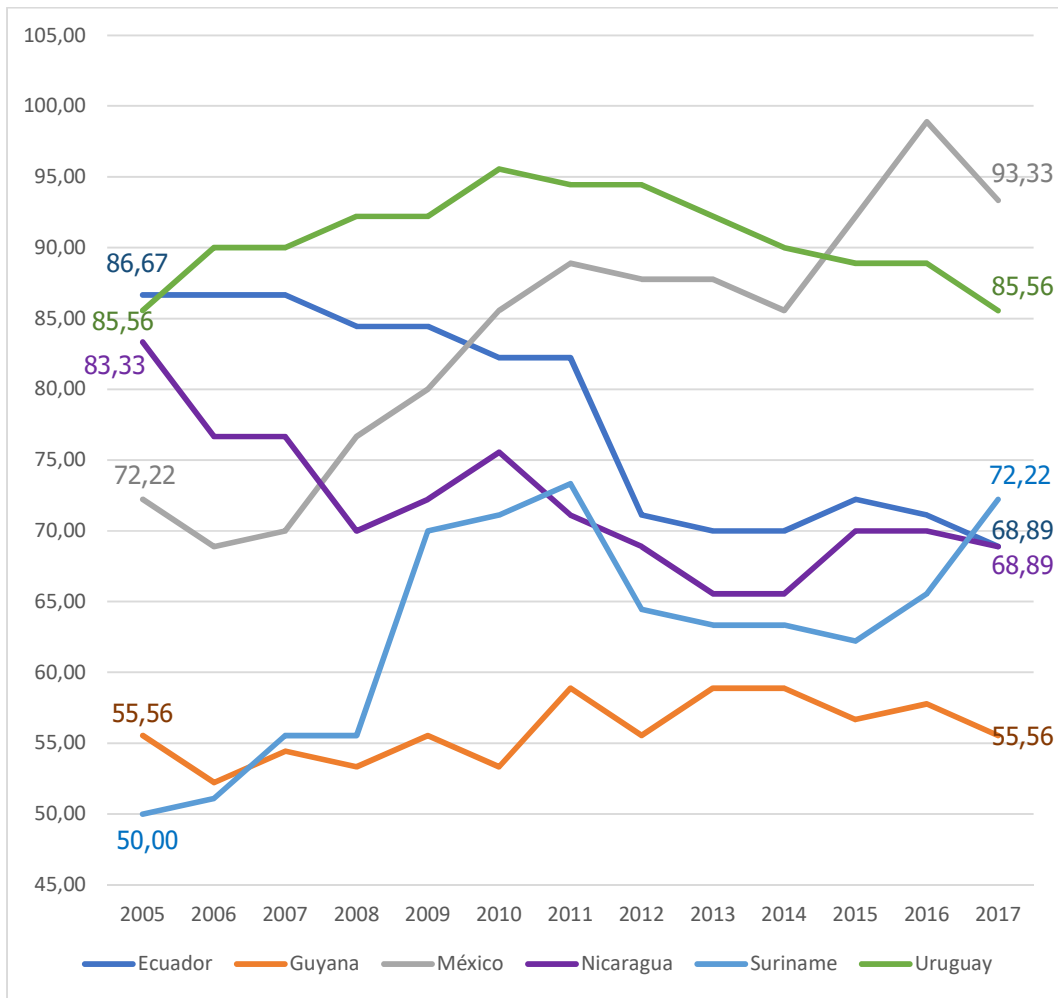
En los extremos, Ecuador muestra una regresión de más de 17 puntos porcentuales, mientras que México y Surinam reflejan progresos de más de 20 puntos. Brasil, el país de la región que ocupa las primeras posiciones en 2018

respecto de cantidad de población y PIB, muestra un retroceso de más del 10% a lo largo del período.

Si observamos la evolución del desempeño de los 2 países que tuvieron mejores resultados en el plazo analizado, los 2 que comenzaron y terminaron en el mismo nivel y los 2 con peores resultados, vemos que los patrones de comportamiento no tienen ninguna relación.

- El punto más alto de Uruguay coincide con el más bajo de Guyana, y ambos terminan el período donde lo comienzan. La trayectoria uruguaya es de subida y caída, mientras que la de Guyana representa subidas y caídas sucesivas y en pares a lo largo del tiempo.
- Mientras Ecuador registra su mayor caída entre 2011 y 2012 (11 puntos porcentuales), Nicaragua registra una caída similar en un período más extenso, entre 2005 y 2008. Ambos países terminan mostrando los peores resultados.
- Entre los que muestran mejores progresos, no hay similitudes de trayectorias que puedan destacarse.

*Ilustración 23: comparación en el tiempo de la evolución del índice de capacidades estadísticas para países escogidos de América Latina*



Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial

Lo señalado nos permite reafirmar que a la demanda de datos que surge de los ODS y a las posibilidades técnicas y tecnológicas para su producción, utilización y consumo, se suman desigualdades en materia estadística a niveles regional y nacional, con la consecuente insuficiencia de datos necesarios para el seguimiento y examen, además de la implementación basada en evidencia, de la Agenda 2030. En estas condiciones será muy complejo poder lograr agregados de datos confiables.

Es momento de retomar brevemente la referencia que hacíamos antes a que los datos lejos de ser "puros" están mediados por la posición y actividad de quien los "capta" (los *datum* y *captum* de Kitchin, ver supra).

Poseer datos es una forma de poder. Se atribuye a Bacon la célebre frase "conocimiento es poder" (Termes, 1997, pág. 297) (Graham G. , 2001), y no es

posible generar conocimiento sin partir de datos, por tanto, *Big Data* de por medio, debemos decir hoy que contar con los datos necesarios en el momento oportuno es poder: como lo señala Ionnadis (2016, pág. 82) en referencia a la medicina basada en datos (*evidence-based medicine*), los datos han sido "secuestrados para servir a agendas diferentes a las que motivaron su creación", en referencia a su uso y manipulación por la industria farmacéutica.

Así tanto por presencia como por ausencia, que se extiende sobre lo que no se quiere mostrar, los datos nunca son neutrales (Graham M. , *Internet geographies: Data shadows and*, 2014) e integran una geografía de la información que es parte de la geografía del poder (Graham M. , 2015): Si existe una colonialidad del saber, esta comienza en la colonialidad de los datos: qué y quién tiene el poder de "mostrar" la realidad "tal cual es" (para sí y, desde ese lugar de enunciación, para los demás).

A ello se suma que, en tiempos en que la velocidad de circulación de datos supera con creces cualquier antecedente, de redes sociales y de *fake news*, la habilidad de crear y operar algoritmos y conlleva la capacidad de influir en los demás, en sus emociones y a nivel cultural (Kramer, Guillori, & Hancock, 2016).

La insuficiencia de datos -ya sea de producción, gestión, uso o comunicación- no solo es un problema para el seguimiento y examen de la Agenda 2030 y sus ODS, o para tomar decisiones de política pública basadas en evidencia sin, ante todo, una situación de sumisión ante decisiones y teorizaciones externas y un obstáculo al desarrollo de posiciones propias, nacionales o regionales, que puedan ser debidamente fundamentadas en debates internacionales, pero también ante la población nacional, también parcialmente segada por la falta de los datos necesarios o de su comunicación bajo la forma de información asequible y culturalmente aceptable a la realidad de cada sociedad y grupo.

Desde esa perspectiva, y recuperando el valor de los principios de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás, de universalidad y de respeto a los DDHH, avanzaremos un nuevo paso en el próximo capítulo. En el mismo se abordará el esquema de monitoreo del efectivo cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros de la ONU en materia de DDHH a través del Examen Periódico

Universal, buscando obtener lecciones que puedan nutrir la capacidad del sistema de examen y seguimiento de la Agenda 2030 y sus ODS.



## CAPÍTULO 9: EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS: ¿LECCIONES POR APRENDER?

### BREVES REFERENCIAS PREVIAS: DERECHOS HUMANOS Y NACIONES UNIDAS

Si bien no se trata del tema de este trabajo, entendemos que tener una perspectiva de la evolución y los principales elementos del sistema de promoción y protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas es esencial para contar con un marco interpretativo del Examen Periódico Universal, cuyo tratamiento sí es parte sustancial de la tesis.

En consecuencia, proponemos aquí un recorrido que permita simplemente hacerse de los elementos contextuales que nos serán de utilidad más adelante desde una doble perspectiva: por una parte, introduciendo la evolución normativa y de los procedimientos de protección de los derechos humanos a nivel universal; por la otra, haciendo un brevísimo repaso del establecimiento del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

#### Evolución normativa y de procedimientos de protección de los Derechos Humanos

Los Derechos Humanos han estado presentes entre las preocupaciones de la Organización de las Naciones Unidas desde su creación. Su Carta constitutiva afirma en el preámbulo:

Nosotros, los Pueblos de las Naciones Unidas [nos declaramos] resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles; a reafirmar la fe en los *derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana* (el resaltado es nuestro).

Luego el artículo 1 incluye entre los propósitos de la Organización al de cooperar "en el desarrollo y estímulo de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos", y el artículo 55 del mismo documento, referido a la Cooperación Internacional Económica y Social, señala que

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas de las naciones [la ONU promoverá] *el respeto*

*universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos* (el resaltado es propio).

Este último artículo debe ser presentado junto con el 56, por el cual los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometen a “tomar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55”, brindándose así una primera idea de protección común de los DDHH, luego afirmada por la CIJ que, en el Caso Namibia, donde afirmó que

Conforme a la Carta de las Naciones Unidas el exmandatario se había comprometido a observar y respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción de razas, en un territorio que posee *status* internacional. El hecho de establecer y aplicar distinciones, exclusiones, restricciones y limitaciones basadas exclusivamente en motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, que son una negación de los derechos humanos fundamentales constituye una flagrante violación de los propósitos y principios de la Carta.

De aquí se desprende la necesidad de adoptar en el plano interno las medidas que sean conducentes a una efectiva protección de los derechos humanos como requisito de respeto de los propósitos y principios de la Carta de San Francisco.

Sólo una vez más aparece en el articulado de la Carta una referencia a los DDHH: el artículo 62, que reseña las funciones del Consejo Económico y Social de la Organización, deja en competencia del ECOSOC “hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y a la efectividad de tales derechos y libertades”.

La adopción de la Carta de las Naciones Unidas eliminó definitivamente la exclusividad de la jurisdicción interna de los Estados en la promoción y protección de los DDHH, pero sin identificar cuáles eran esos derechos.

El camino hacia su definición se iniciaría formalmente en 1946 con la creación por el ECOSOC de la Comisión de Derechos Humanos (CDH), a la que encomienda la preparación de un proyecto de Declaración de Derechos Humanos, trabajo que se ve coronado el 10 de diciembre de 1948 con la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la AGNU (Resolución 217-III) con

48 votos a favor, 8 abstenciones (URSS, Bielorrusia, Ucrania, Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia, Sudáfrica<sup>56</sup> y Arabia Saudita<sup>57</sup>) y 2 ausentes (Honduras y Yemen).

La DUDH dispone en sus primeros 2 artículos que "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos" y que gozan de los derechos y libertades proclamados en la Declaración "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

Luego los artículos 3 a 21 enumeran una serie de derechos humanos considerados civiles y políticos, Los artículos 22 a 27 incorporan derechos humanos considerados económicos, sociales o culturales, y los artículos 28 a 30 cierran la DUDH estableciendo

- el derecho de toda persona al establecimiento de un orden social e internacional en el que los derechos proclamados en la DUDH se hagan efectivos;
- que estos derechos pueden ser sujetos a limitaciones únicamente con el fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer exigencias morales, de orden público y de bienestar general en una sociedad democrática;
- que toda persona tiene obligaciones para con la comunidad en la que vive.

Contando por primera vez con un "catálogo" de contenidos, el mayor vacío institucional pasó a ser la ausencia de mecanismos capaces de dar protección a esos derechos. La primera respuesta frente a esta carencia llegó con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, elaborados por la CDH, que

---

<sup>56</sup> Todas ellas fundadas en su carácter supuestamente liberal y no social y porque no condenaba en forma explícita el nazismo.

<sup>57</sup> Fundada en una en supuestas incompatibilidades de algunas de sus normas con textos sagrados.

habiendo estado listos en 1956, fueron aprobados en 1966 y entraron en vigor el 3 de enero de 1976.

Estos pactos integran, junto a la DUDH, lo que se ha dado en denominar la "Carta Magna de los Derechos Humanos". El PIDCyP dio origen, en su Parte IV, al Comité de Derechos Humanos, centro de tres esquemas de protección de los derechos por él enunciados:

- Sistema de informes: los Estados Parte del Pacto se comprometen por su intermedio a presentarle "informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos", y tras estudiarlos el Comité transmitirá "sus informes, y los comentarios generales que estime oportunos, a los Estados Parte. El Comité también podrá transmitir al Consejo Económico y Social esos comentarios, junto con copia de los informes que haya recibido de los Estados Parte en el Pacto" (artículo 40, PIDCyP).
- Comunicaciones entre Estados: habilita a los Estados Parte a presentar ante el comité comunicaciones sobre violaciones a los derechos reconocidos en el Pacto que estén siendo cometidas por otro Estado Parte del mismo. Su régimen está previsto en los artículos 41 y 42 del PIDCyP y se destacan en él los necesarios requisitos de que el Estado que realiza la comunicación previamente la ponga en conocimiento del Estado al que se acusa de incumplir su obligación, que ambos Estados hayan aceptado la competencia del Comité para procesar comunicaciones que los tengan como potenciales incumplidores de obligaciones emanadas del PIDCyP, el agotamiento de recursos internos y el ofrecimiento por el Comité de sus buenos oficios para resolver el asunto. Si no se logra una solución amistosa entre los Estados, el Comité emite un informe con sus propias recomendaciones sobre el asunto objeto de la disputa.

Un tercer sistema fue incluido en un protocolo facultativo del Pacto

- Comunicaciones individuales: reconoce competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la

jurisdicción de un Estado Parte del protocolo facultativo y que aleguen ser víctimas de una violación por el mismo de cualquiera de los derechos enunciados en el PIDCyP. Al igual que el sistema de comunicaciones entre Estados requiere el agotamiento de instancia y que la comunicación no refiera a hechos que estén o hayan estado bajo otro procedimiento de examen o arreglo institucional. Este procedimiento se cierra con un informe que el Comité transmite tanto al Estado como al denunciante.

Al 31 de diciembre de 2018 el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuenta con 35 Estados firmantes y 116 Estados Parte.

El PIDESC no estableció ningún órgano para asegurar su cumplimiento. En lugar de ellos disponía en su artículo 16 que los Estados Parte del mismo asumían el compromiso de presentar "informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos" por el reconocidos.

Hubo que aguardar hasta 1985 para que, en ejercicio de esa competencia, el ECOSOC (Resolución 1985/17) estableciera un Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales al que encomendó asumir las funciones que le asignaba el PIDESC, y hasta 2008 para que se acordara y abriera a la firma un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que habilitara las comunicaciones entre Estados e individuales, el que entró en vigor el 5 de mayo de 2013.

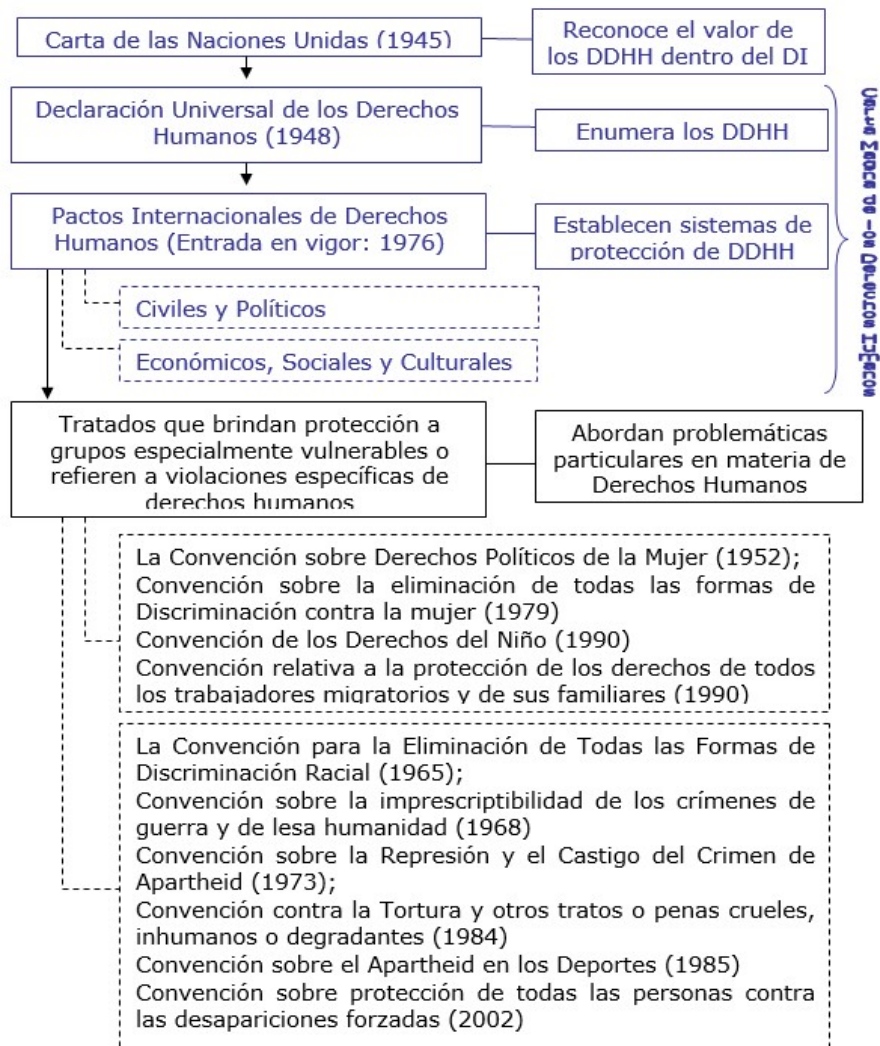
Al 31 de diciembre de 2018 este protocolo cuenta con 45 firmas y 24 ratificaciones

Con los Pactos Naciones Unidas completó el programa de trabajo propuesto en 1947 por la Comisión de Derechos Humanos mediante el establecimiento de mecanismos procesales e institucionales para el control de los derechos en ellos definidos según el catálogo inicial de la Declaración Universal, con la salvedad de la exclusión del derecho de propiedad privada (art. 17) y la adición (art. 1) del derecho de los pueblos a su libre determinación y a la disposición de sus riquezas y recursos naturales (Remiro Brotons, 1997, pág. 1029).

La "exclusión" que señala el jurista español, así como la adopción de dos pactos internacionales separados para las llamadas "primera y segunda generación" de derechos humanos, son demostrativas de las tensiones que la guerra fría introducía en el campo de los DDHH.

Junto a la DUDH y los Pactos conviven en la actualidad una pluralidad de tratados sobre DDHH dedicados a materias particulares, ya sea que traten asuntos especialmente graves u otorguen especial protección a grupos particularmente vulnerables, el siguiente gráfico ilustra el proceso incluyendo algunos de esos tratados a modo de ejemplo.

*Ilustración 24: evolución de los documentos internacionales de DDHH (1945 en adelante).*



Fuente: elaboración propia

Varios de los tratados posteriores a los pactos internacionales de DDHH han creado sus propios órganos de protección, limitados en sus capacidades a los derechos y obligaciones que resultan de cada documento internacional.

*Tabla 13: sistemas de protección de los derechos humanos creados en acuerdos internacionales*

Comité	Informes Periódicos	Denuncias Estatales	Denuncias Individuales
Comité de Derechos Humanos	Sí	Sí [5]	Sí [1]
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Sí	Sí [1]	Sí [1]
Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Sí	Si [6]	Sí [2]
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	Sí	Sí [4] [6]	Si [2]
Comité contra la Tortura	Sí	Si [6]	Sí [2]
Comité de los Derechos del Niño.	Sí	Sí [1] [5]	Si [1]
Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares	Sí	Si [6]	Si [3]
Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad	Sí	Sí [1]	Sí [1]
Comité contra las desapariciones forzadas	Sí	Sí [6]	Sí [2]
<p>Notas:</p> <p>[1] Aplicable a Estados que lo hayan aceptado mediante la ratificación de un protocolo adicional o facultativo,</p> <p>[2] Aplicable a Estados que hayan hecho una declaración especial prevista en el tratado en el sentido de aceptar este procedimiento</p> <p>[3] Prevista por el artículo 77 de la Convención sobre los derechos del niño, aún no se encuentra en vigor ya que requiere de X declaraciones especiales de aceptación del procedimiento y a diciembre de 2018 solo ha recibido cinco.</p> <p>[4] Incluye un sistema de solución de diferencias entre Estados.</p> <p>[5] Incluye un sistema de solución de diferencias entre Estados, cuya aplicación requiere una declaración de aceptación del mismo para serle aplicable.</p>			

[6] Prevén sistemas de solución de diferencias entre Estados por negociación directa. Si no tuviera éxito, mediante arbitraje, y si uno de los Estados no cumpliera con el laudo habilita a recurrir ante la Corte Internacional de Justicia. Los Estados Parte de estos tratados pueden excluirse de quedar sometidos a este sistema mediante una declaración especial, lo que les impide a la vez utilizarlo contra otro Estado.

Fuente: elaboración propia

Algunos tratados han desarrollado además un cuarto sistema de protección, las llamadas "investigaciones" (*inquiries*), lo que habilita a los respectivos comités - en caso de recibir información confiable sobre posibles violaciones graves, masivas o sistemáticas de las obligaciones contenidas en el tratado respectivo por parte de un Estado que lo ha ratificado parte de las convenciones que supervisan- a iniciar una investigación por propio impulso.

Este sistema está contemplado para su utilización por parte de Tratado contra la Tortura, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, el Protocolo Facultativo del PIDESC y el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Fuera de estos mecanismos, la sociedad internacional se ha dotado de dos procesos para proteger los DDHH en aquellos países que no han ratificado los tratados que los protegen, y que por tal razón reciben el nombre de "procedimientos extraconvencionales", que no apuntan a dar respuestas a las víctimas de violaciones de DDHH en particular sino a poner fin a *situaciones* de violaciones masivas y sistemáticas de los mismos.

- El procedimiento confidencial (o "1503"): establecido en 1970 por la Resolución 1503 del ECOSOC, y modificado por resolución 109/2000 de la Comisión de Derechos Humanos, aprobada por el ECOSOC (Resolución 2000/3), encuentra su origen en la Resolución 728.F-XXVIII del ECOSOC, de 1959, adoptada cuando las quejas se amontonaban en la Secretaría de las Naciones Unidas, por la que se mantenía la idea



de que su Comisión de Derechos Humanos no estaba facultada para recibir denuncias, pero se incluía la posibilidad de que antes de cada período de sesiones, la Secretaría General de la ONU distribuyera entre los Estados miembros de dicha Comisión una lista de las quejas recibidas, de contenido confidencial.

La resolución 1503 abrió las puertas a la Comisión de Derechos Humanos para analizar las situaciones denunciadas. Si bien las comunicaciones individuales están en la base del procedimiento, éste analiza la "situación" del país, procurando verificar si ella corresponde a un cuadro persistente de violaciones de DDHH, a través de un procedimiento confidencial en todas sus etapas, siendo el anuncio del presidente del Consejo de Derechos Humanos de la lista de países cuya "situación" fue tratada en cada sesión el único elemento público. Este procedimiento requiere la colaboración del Estado investigado, cuya ausencia puede llevar a la apertura de un procedimiento público.

- El procedimiento público (o "1235"): encuentra su origen en el esfuerzo para terminar con el apartheid, en 1967 y, al igual que el procedimiento 1503, se estructura sobre el concepto de situaciones "que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos". Su punto de partida se encuentra en la adopción por el ECOSOC de la Resolución 1235 (XLII). Se trata de un procedimiento que no supone la cooperación del gobierno involucrado, la que sólo exige para la realización de visitas *in loco*, y que es público en todas sus etapas.

El concepto de *situaciones* excedió a los procedimientos por país en 1980, cuando se creó un Grupo de trabajo sobre la cuestión de las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, dando origen a los procedimientos llamados temáticos, verdaderas investigaciones globales sobre violaciones a los DDHH extendidas a nivel mundial encabezadas por órganos colegiados (grupos de trabajo) o personalidades individuales (relatores especiales o representantes especiales). Si bien, como afirmamos antes, estos procedimientos no apuntan a conocer denuncias individuales, dos circunstancias parecen abrir posibilidades en ese sentido:

- La mayor parte de los mandatos pide al relator/Representante Especial/ Grupo de Trabajo, recibir informaciones, entre otros, de organizaciones no gubernamentales, las que a veces toman la forma de quejas individuales.
- Los relatores entienden que su función no es sólo presentar un informe anual a la Comisión de DDHH y a la AGNU. Tomado conocimiento de una violación producida durante su mandato, un relator puede dirigir una *acción urgente* al gobierno denunciado solicitando el cese inmediato de la misma. La doctrina entiende que esto es una forma de atender quejas individuales. Dentro del desarrollo progresivo de la protección de los DDHH vale destacar que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria cuenta en su mandato con la facultad de pronunciarse sobre casos particulares, autorizando a las víctimas y sus representantes a hacer presentaciones, al punto que se ha sostenido que el mandato de este Grupo incluye una suerte de *habeas corpus* internacional.

#### El establecimiento del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Si bien ya hicimos referencia a los múltiples comités creados por tratados internacionales sobre DDHH, a las figuras de los grupos de trabajo, relatores especiales y representantes especiales; la estructura institucional de la ONU en la materia es más amplia.

Lo primero que debemos mencionar es que todos los órganos principales de la Organización y de su sistema tienen competencias y responsabilidades en materia de promoción y protección de los DDHH dentro de los límites de sus respectivas funciones.

En el área específica de los derechos fundamentales destaca la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), cargo creado en 1993 para fortalecer la coordinación de las actividades de la ONU en este campo, quien realiza actividades en el terreno, presta asesoramiento y asiste a los gobiernos en la materia.

El ACNUDH organiza su tarea a través de *tres subdivisiones*:

- La Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo participa en todas las actividades relacionadas con el fomento y la protección del derecho al desarrollo y de realizar proyectos de investigación.
- La Subdivisión de Servicios de Apoyo reúne a las secretarías a los seis órganos establecidos en virtud de los tratados, de los fondos voluntarios y de la Comisión de derechos humanos y sus órganos subsidiarios. También tramita las quejas de particulares enviadas a las NNUU.
- La Subdivisión de Actividades y del Programa coordina todos los servicios de asesoramiento y los proyectos de cooperación técnica, así como las oficinas externas de DDHH en todo el mundo. Además, administra los fondos voluntarios para servicios de asesoramiento y proyectos de cooperación técnica, y para presencias en el terreno, proporciona apoyo a los Relatores Especiales de la Comisión de derechos humanos y mantiene oficinas por país.

No obstante, el órgano de las Naciones Unidas más estacado en la materia de nuestro actual interés es el Consejo de Derechos Humanos (Consejo DDHH).

Fue precisamente como parte de los informes elaborados por Kofi Annan (A/59/2005) en ocasión de la reunión de la AGNU para el Seguimiento de la Cumbre del Milenio de 2005, donde se planteó a los Estados miembros de la Organización la conveniencia de establecer este nuevo órgano de promoción y protección de los DDHH. La fundamentación del entonces SG para tal propuesta era clara:

Partiendo de la estrecha vinculación que existe entre la paz y la seguridad, el desarrollo y la protección de los derechos humanos, el Secretario General promovía que en las Naciones Unidas se establecieran tres Consejos con un poder equilibrado, encargados, respectivamente, de la paz y la seguridad internacionales; las cuestiones económicas y sociales, y los derechos humanos. Los dos primeros Consejos, que se corresponderían, respectivamente, con el Consejo de Seguridad y el ECOSOC, deberían, a su juicio, ser fortalecidos (Ochoa Ruiz & Salamanca Aguado, 2006, pág. 1).

El nuevo Consejo debía reemplazar a la hasta entonces operativa Comisión de Derechos Humanos<sup>58</sup>, desacreditada por las críticas hacia su falta de operatividad y por la consideración política de los temas que ella hacía, postergando en ocasiones su responsabilidad básica de promover y proteger los DDHH. Decía el SG en el párrafo 182 del citado informe que

la disminución de la credibilidad y el profesionalismo de la Comisión de Derechos Humanos ha menoscabado progresivamente la capacidad de la Comisión para desempeñar sus funciones. En particular, ha habido Estados que se han hecho miembros de la Comisión no para afianzar los derechos humanos sino para protegerse contra las críticas o para criticar a otros. Esas tendencias han tenido como resultado la acumulación de un déficit de credibilidad que empaña la reputación de todo el sistema de las Naciones Unidas.

La propuesta de Annan fue bien recibida por la AGNU, quien el 15 de marzo de 2006 adoptó su Resolución 60/251, creando el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En esa Resolución se enumeran los principios que deberán guiar su accionar: universalidad, imparcialidad, objetividad, no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación “a fin de impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos *incluido el derecho al desarrollo*” (el destacado es propio).

Algunas cuestiones esenciales debían ser resueltas desde el momento mismo del establecimiento del cuerpo, a fin de alejarlo de las prácticas que habían desacreditado a su antecesora. El tema de la integración del Consejo DDHH y de la elección de sus miembros se convirtió en uno de los ejes más potentes del debate detrás de la Resolución 60/251 de la AGNU.

---

<sup>58</sup> Creada en 1946 por el ECOSOC como órgano subsidiario sesionaba de manera ordinaria una vez al año. Su mandato inicial era de carácter normativo: las grandes declaraciones y tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas se originaron en esta Comisión que debía supervisar el respeto de los derechos humanos a nivel global. Con el tiempo, este cuerpo fue perdiendo prestigio debido a la inclusión en el mismo de Estados reconocidos violadores de los DDHH y por el grado de politización de sus debates, que fueron llevando la cuestión de los DDHH a quedar relegada tras otros intereses de los Estados. Su última sesión tuvo lugar el día 27 de marzo de 2006.

En su ya mencionado informe "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos" (A/59/2005, párrafo 183), el SG proponía al respecto que sus miembros fuesen elegidos

directamente por la Asamblea General por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes (...) Los Estados Miembros deberán determinar la composición del Consejo y la duración del mandato de sus miembros. Los miembros del Consejo deberían comprometerse a acatar las normas de derechos humanos más rigurosas.

Esta propuesta fue aceptada solo parcialmente por los Estados Miembros de la ONU al adoptar la resolución que creaba al nuevo Consejo:

- La cantidad de miembros se reducía, aunque solo en seis miembros, respecto de la que regía para la Comisión de Derechos Humanos: de 53 miembros se pasaba a 47, estableciéndose una distribución geográfica de los cargos según el siguiente detalle: Grupo de Estados de África: 13 asientos; Grupo de Estados de Asia: 13 asientos ; Grupo de Estados de Europa oriental: seis asientos; Grupo de Estados de América Latina y el Caribe: ocho asientos; Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados: siete asientos. Esto implicó que, en relación con la Comisión de Derechos Humanos, el Grupo de Estados de África redujese su presencia en dos asientos, el de Estados de Asia y el de Europa oriental la incrementaran en uno por grupo, y los grupos de Estados de América Latina y el Caribe y de Europa occidental y otros Estados cedieron tres lugares cada uno.
- Los miembros serían elegidos por la AGNU, pero no aplicando la regla de los dos tercios de los presentes y votantes sugerida sino por mayoría simple y en votación secreta.

Buscando evitar que algún Estado pueda desear "perpetuarse" en el Consejo DDHH, algo que ya había ocurrido en la Comisión de Derechos Humanos donde la reelección era indefinida, se decidió que los mandatos de sus miembros tuviesen una duración de tres años con una sola posibilidad de reelección inmediata.

Otro elemento controversial en las negociaciones estuvo dado por la posibilidad de que la AGNU pudiera impedir que Estados que no se hubiesen mostrado comprometidos con los DDHH pudiesen candidatearse a ocupar puestos en el Consejo, una lección también aprendida a partir de lo que había ocurrido en la Comisión de DDHH.

La decisión a este respecto fue, sin embargo, que cualquier Estado miembro de la ONU pudiese ser parte del Consejo de DDHH, limitándose la Resolución 60/251 a afirmar que al momento de elegir los miembros del Consejo DDHH, los Estados deberán tener en cuenta "la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto" (párrafo 8).

En la misma lógica de minimizar el riesgo de presencia en el cuerpo de países que no tengan vocación de respeto por los DDHH, se decide que los miembros del Consejo "deberán aplicar las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y estarán sujetos al mecanismo de examen periódico universal durante el período en que sean miembros" (Resolución 60/251, párrafo 9).

Un último elemento a considerar en esta materia es la facultad que se otorga a la AGNU de suspender, ahora si por mayoría de dos tercios de sus miembros presentes y votantes, el derecho a integrar el Consejo de Derechos Humanos a un Estado que cometa violaciones graves y sistemáticas de los mismos (Resolución 60/251, párrafo 8).

En cuanto a la periodicidad de sus reuniones, se decidió que el Consejo DDHH sesione no menos de 3 veces al año (la Comisión lo hacía solo una vez) y se lo facultó para mantener reuniones extraordinarias cuando así lo requiera un tercio de sus miembros.

Los fantasmas de la Comisión de DDHH y su descredito quedaron lejos de ser exorcizados, y las críticas sobre el nuevo órgano de la ONU llegaron de manera inmediata (Schaefer & Gardiner, *The Right Decision on the UN Human Rights Council*, 2006) (Schaefer, 2007) (Short, 2008). No obstante, fue bajo esos

parámetros que se realizó la primera elección de miembros del Consejo, el 9 de mayo de 2006, cuyos resultados volvieron a agitar aguas, como lo afirmaba Alston (2006, pág. 203):

Muchos de los países a los que los grupos de derechos humanos consideraron como candidatos inadecuados fueron elegidos. Los Estados más grandes, como China, India, Rusia, Nigeria, Sudáfrica, Brasil, Alemania, Francia y el Reino Unido, tuvieron éxito en sus candidaturas. Cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad fueron elegidos y el quinto, Estados Unidos, optó por no postularse. El resultado es que el nuevo Consejo no será dramáticamente diferente en composición de su predecesor, incluso si algunos infractores de derechos humanos de alto perfil estarán ausentes.

La primera sesión del Consejo tuvo lugar en junio de 2006, en la ciudad de Ginebra.

El Consejo DDHH es el responsable por la realización del Examen Periódico Universal (EPU) de cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de DDHH, pero son los Estados como tales quienes realizarán recomendaciones frente a situaciones en las que estos se vean violados. A continuación, focalizaremos nuestra atención sobre el EPU, para luego poder contraponerlo a la estructura de seguimiento y examen de la Agenda 2030 y sus ODS anteriormente presentada.

## EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

El EPU ha sido presentado como

un proceso orientado a los Estados, bajo los auspicios del Consejo de Derechos Humanos, en el que se evalúa el rendimiento en materia de derechos humanos de cada Estado, por parte de otros Estados, con el fin último de mejorar la situación de derechos humanos sobre el terreno (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2016, pág. 72).

Para comprender lo que esto significa y su alcance, conviene comenzar recordando que el párrafo 5 de la Resolución 60/251 de la AGNU estableció un conjunto de funciones a ser desempeñadas por el Consejo DDHH. Allí se convocaba al nuevo órgano a establecer un mecanismo de examen periódico

universal de la situación de los DDHH en los Estados miembro de las Naciones Unidas dentro de un año a partir de la celebración de su primer período de sesiones.

El Consejo de Derechos Humanos comenzó con esa tarea estableciendo un grupo de trabajo intergubernamental abierto, a quien le otorgaron la responsabilidad de establecer las modalidades de operación del EPU (A/HRC/1/L.14). El primer problema que enfrentó ese grupo fue que mientras algunos Estados sugerían trabajar tomando como base el sistema de revisión entre pares (*peer-review*), otros preferían aprovechar el momento y desarrollar un esquema más fuerte. El mecanismo de revisión entre pares era criticado por estos últimos dado su carácter voluntario, pero contaba con el respaldo del SG, que en un informe publicado como adenda de su propuesta originaria (A/59/2005/Add.1) sugería que el examen a realizar por el Consejo de Derechos Humanos debía complementar a los procedimientos de presentación de informes vigentes en virtud de los tratados de DDHH, sin pretender reemplazarlos. Veía en los sistemas de informes procedimientos normativos, técnicos y expertos, señalando que el EPU debería ser

un proceso por el cual los Estados voluntariamente se prestarán a analizar cuestiones de derechos humanos en cada uno de sus países, y se basaría en las obligaciones y responsabilidades de promover y proteger esos derechos dimanados de la Carta y que se manifiestan en la Declaración Universal de Derechos Humanos. [Sus] resultados deberían aplicarse colectivamente (párrafo 7).

Finalmente, la Resolución 60/251 de la AGNU adoptó la decisión de que el EPU debía estar

basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados (párrafo 5)



Se dejó al Consejo de Derechos Humanos la decisión de fijar las modalidades del EPU así como el tiempo que se le asignará, convocándolo a adoptar esas pautas antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones. El Consejo cumplió con ese requerimiento con la adopción, el 18 de junio de 2007, de su Resolución 5/1 "Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos", luego refrendada por la AGNU. Las bases del examen, sus principios y objetivos, su periodicidad y orden, proceso, modalidades, resultados esperados y esquema de seguimiento de compromisos son desarrollados a lo largo de los 38 primeros artículos de ese documento.

Para comenzar, se afirma la base normativa sobre la que se realizarán los exámenes. Cuatro elementos quedan específicamente incorporados:

- La Carta de las Naciones Unidas;
- La Declaración Universal de Derechos Humanos;
- Los instrumentos de derechos humanos en que es Parte un Estado;
- Las promesas y compromisos que hayan asumido voluntariamente los Estados, incluidos aquellos contraídos al presentar sus candidaturas para el Consejo de Derechos Humanos

A ellos se agrega la consideración del Derecho Internacional Humanitario cuando resulte pertinente.

Tras esa definición se establecen los objetivos del EPU:

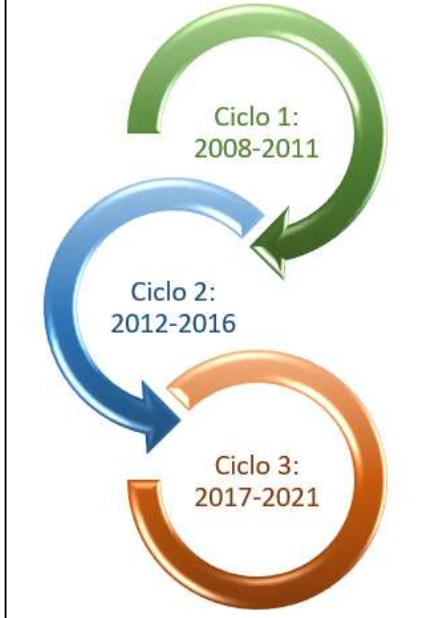
- Mejorar la situación de los DDHH en el terreno.
- Examinar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones y compromisos en materia de DDHH, así como sus progresos y los desafíos que enfrenta.
- Fortalecer la capacidad de los Estados y, con su consentimiento, facilitarle asistencia técnica.
- Promover el intercambio de buenas prácticas entre los Estados y otros actores interesados.

- Apoyar la cooperación en la promoción y protección de los DDHH y fomentar la cooperación y el compromiso de los Estados con el Consejo DDHH y con otros órganos de Derechos Humanos.

Para lograrlo, el párrafo 3 de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos enuncia una extensa lista de los principios que deben guiar el EPU:

- a) Promover la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la interrelación de todos los derechos humanos.
- b) Ser un mecanismo cooperativo basado en información objetiva y fidedigna y en un diálogo interactivo.
- c) Asegurar una cobertura universal y la igualdad de trato a todos los Estados.
- d) Ser un proceso intergubernamental dirigido por los Miembros de las Naciones Unidas y orientado a la acción.
- e) Contar con la plena participación del país examinado.
- f) Complementar y no duplicar la labor de otros mecanismos de derechos humanos, aportando así un valor agregado.
- g) Desarrollarse de una manera objetiva, transparente, no selectiva y constructiva que evite la confrontación y la politización.
- h) No imponer una carga excesiva al Estado examinado o a la agenda del Consejo.
- i) No prolongarse demasiado. Debería ser realista y no consumir una cantidad desproporcionada de tiempo y de recursos humanos y financieros.
- j) No disminuir la capacidad del Consejo para responder a las situaciones urgentes en materia de derechos humanos.
- k) Integrar plenamente una perspectiva de género.
- l) Sin perjuicio de las obligaciones previstas en los elementos que constituyen la base del examen, tener en cuenta el nivel de desarrollo y las particularidades de los países.
- m) Asegurar la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales y de las instituciones nacionales de derechos humanos, de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006 y la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de 25 de julio de 1996, así como cualquier decisión que el Consejo pueda adoptar al respecto.

*Ilustración 25: los Ciclos del EPU desde su creación hasta la actualidad*



La misma resolución define que el EPU trabajará en ciclos dentro de los cuales todos los Estados miembros deberán ser examinados. Se definía que el primer ciclo sería cuatrienal, lo implicaba el examen de 48 países por año a realizarse en tres períodos de sesiones del grupo de trabajo, de dos semanas de duración cada una. Con la adopción en 2011 de la Resolución 16/21 del Consejo DDHH los ciclos pasaron a tener una periodicidad de cuatro años y medio, lo que resulta en el examen de 42 Estados por año.

El orden de los países a examinar debe respetar los ya mencionados principios de universalidad e igualdad de trato y seguirse

una distribución geográfica equitativa, aclarándose que todos los Estados miembros del cuerpo serán examinados dentro del período en que formen parte de este.

Combinando esos elementos, se decidió que para el primer ciclo del EPU se sortearían cuáles serían el Estado miembro y el Estado observador de cada grupo regional a ser examinados en primer término, y luego se seguirá en orden alfabético, a menos que haya países se ofrezcan voluntariamente para ser examinados. Luego la Resolución 16/21 cristalizó el orden del primer ciclo al decidir que este se mantendría para los ciclos subsiguientes.

A renglón siguiente el Consejo de Derechos Humanos establece el proceso del EPU. Antes de presentarlo debemos señalar que la resolución 60/251 de la AGNU, por la que se estableció este órgano, indicaba en su párrafo final que el mismo debía revisar su labor y su funcionamiento cinco años después de ser establecido, informando a la AGNU de sus conclusiones. Esa revisión tuvo lugar durante 2010 y 2011 y se expresó en la Resolución 16/21 del Consejo DDHH que introduce

algunos cambios en la forma original del mecanismo del EPU, aunque ninguno de ellos es sustancial. Volveremos luego sobre este tema

La Resolución 5/1 del Consejo establecía que el proceso tomaría como base de trabajo tres documentos:

1. Un informe elaborado por el Estado examinado, que puede ser presentado verbalmente o por escrito en no más de 20 páginas. El Consejo alienta a los Estados a que preparen la información mediante un amplio proceso de consulta a nivel nacional con todos los actores interesados pertinentes.
2. Un informe compilatorio elaborado por la Oficina del ACNUDH que incluya la información sobre cada Estado revisado incorporada en los informes de los órganos de tratados y procedimientos especiales, incluidas las observaciones y comentarios del Estado examinado, y otros documentos oficiales de las Naciones Unidas que resulten pertinentes, como informes de otras agencias y programas del sistema de las Naciones Unidas. Este informe tiene forma escrita y no debe exceder de diez páginas.
3. La información adicional que sea creíble y fidedigna proporcionada por otros interlocutores pertinentes. Nuevamente corresponde a la Oficina del ACNUDH preparar un resumen por escrito de dicha información que no supere las diez páginas de extensión.

Los tres documentos deben estar listos seis semanas antes del inicio del examen por el grupo de trabajo.

Con esta información disponible un grupo de trabajo encabezado por el presidente del Consejo DDHH e integrado por su 47 Estados miembros realizan el examen de cada país durante un plazo máximo de tres horas y media<sup>59</sup>. Podrán participar del mismo los Estados observadores y asistir a su desarrollo otros actores interesados pertinentes.

Además del grupo de trabajo, se establece un grupo integrado por tres relatores (*troika*) elegidos por sorteo entre los miembros del Consejo y pertenecientes a grupos regionales diferentes, pudiendo el país examinado requerir que uno de

---

<sup>59</sup> Para el primer ciclo fue de tres horas.

ellos sea de su propio grupo regional, y pedir por única vez la sustitución de uno de los relatores. Por su lado, los relatores podrán excusarse de integrar un proceso de examen. Los relatores pueden ser miembros de delegación del país sorteado o expertos nombrados por el mismo.

La *troika* tiene como funciones centrales:

- Facilitar los exámenes: para ello recibirá preguntas y referencias a asuntos que los países del Consejo DDHH deseen presentar al país examinado durante el diálogo interactivo (ver infra), y las pone en conocimiento del Estado examinado para que pueda preparar su intervención. Este proceso es, como veremos luego, anterior a la reunión del diálogo interactivo.
- Preparar el informe del grupo de trabajo que se produce como su resultado, pudiendo solicitar la asistencia de la Oficina del ACNUDH. La propia *troika* designa a uno de sus miembros para presentar el informe que realiza ante el pleno del Consejo de Derechos Humanos.

El proceso se pone en marcha con la exposición por parte del Estado examinado de su Informe Nacional y de sus respuestas a las “preguntas anticipadas” a las que hacíamos referencia supra, marcando el inicio del denominado “diálogo interactivo”.

Este diálogo tiene como partes al país examinado y al Consejo DDHH, y se desarrolla como parte de las actividades del grupo de trabajo. En este momento los países miembros del Consejo y observadores realizan preguntas y recomendaciones sobre la situación de los DDHH en el país examinado, quien puede solicitar el uso de la palabra tantas veces como lo considere pertinente para responder las preguntas que se le dirigen, así como hacer comentarios sobre las recomendaciones que se le plantean.

El cierre del diálogo interactivo está a cargo del Estado examinado, a través de la exposición de sus observaciones finales o concluyentes.

Durante el diálogo interactivo el Estado examinado tiene un tiempo máximo de uso de la palabra de 70 minutos, y los demás Estados un tiempo máximo conjunto de 140 minutos.

La cuestión de los tiempos asignados es muy relevante en el proceso del EPU dada la gran cantidad de Estados por examinar en períodos relativamente cortos marcados por los ciclos.

Originalmente se disponía que, cuando un Estado deseaba hablar en el marco de un diálogo interactivo, debía inscribirse en una lista que el grupo de trabajo abría una semana antes del comienzo del mismo y permanecía abierta por cuatro días. Los 140 minutos de que disponían el conjunto de los Estados examinadores se dividían por el número de inscriptos para asignar a cada uno de ellos un tiempo idéntico de uso de la palabra. Si un Estado inscripto en la lista decidía no hacer uso de la palabra debía informarlo al secretariado del Consejo DDHH al menos 30 minutos antes del comienzo del examen, recalculándose en consecuencia los plazos asignados a los demás.

Este sistema llevaba a que en ocasiones los Estados contaran con menos de un minuto para hacer sus exposiciones. Adaptando en cuanto fue posible esa dinámica, la Decisión 17/119 del Consejo de DDHH de julio de 2011 establece que se trabajará con un límite de tiempo inicial de tres minutos para los Estados miembros y de dos minutos para los Estados observadores, y si aplicando este sistema resulta imposible acomodar a todos los oradores dentro de las tres horas y media asignadas al examen de cada país, se reduce la duración máxima de las intervenciones a dos minutos para todos los oradores. Si aun así el límite temporal total se ve excedido, el tiempo de intervención se dividirá entre todas las delegaciones inscritas de modo que todos y cada uno de los oradores puedan hacer uso de la palabra.

La misma decisión establece que “durante el examen se hará respetar estrictamente la duración máxima de las intervenciones. Se desconectarán los micrófonos de los oradores que excedan ese límite” (Decisión 17/119, párrafo 8.c).

Otro cambio introducido en la operatoria inicial del EPU vino dado por el hecho de que originalmente el orden en el uso de la palabra se establecía ordenando alfabéticamente, por sus nombres en inglés, a los Estados inscriptos en ella, y luego se sorteaba una letra que marcaba el punto inicio de las alocuciones. Desde

el segundo ciclo no es una letra lo que se sortea sino un Estado, ordenando en consecuencia toda la lista a partir del mismo. Tanto antes como ahora se permite a los Estados intercambiar sus turnos en el uso de la palabra.

Tras el diálogo interactivo se abre la etapa de aprobación del informe de cada país examinado en el grupo de trabajo, en una sesión que tiene asignado un máximo de 30 minutos. Este documento resume lo actuado durante el examen del país, presenta las conclusiones y/o recomendaciones (ver infra) que resultan del mismo y los compromisos voluntarios asumidos por el Estado examinado.

La Resolución 5/1 establece además que, siendo el EPU un mecanismo cooperativo, podrán incluirse entre los resultados del examen una evaluación objetiva y transparente de la situación de los DDHH en el país examinado, incluyendo sus avances y retos; referencias a intercambios de buenas prácticas, con énfasis en el fortalecimiento de la cooperación para la promoción y protección de los DDHH, y a la prestación de asistencia técnica y el fomento de capacidades en el país, así como los compromisos y promesas que este hubiese contraído voluntariamente.

Dada su importancia, nos detenemos un momento en la consideración de las recomendaciones, que asumen la forma de sugerencias al Estado examinado tendientes a mejorar la situación de los DDHH en el país.

El Estado examinado tiene la facultado de aceptar, tomar nota o rechazar -esta última opción no está formalmente prevista dentro del mecanismo, sino que se origina en la práctica- las recomendaciones que se le realizan: a través de un documento llamado *addendum*, que debe tener forma escrita y explicar las razones en las que se basa su decisión y se presenta ante el Consejo DDHH antes de que se reúna para adoptar el informe que cierra cada examen.

- Las recomendaciones aceptadas deben ser concretadas antes del próximo ciclo de examen de cada Estado. En la práctica se dan situaciones de aceptaciones parciales de recomendaciones.
- Las recomendaciones de las que se toma nota no necesariamente deben ser cumplidas, aunque existen casos en que ello ha ocurrido. Todas las recomendaciones realizadas y no aceptadas se consideran como

“anotadas” dado que el mecanismo no incluye la opción de rechazo de recomendaciones, no obstante lo cual los Estados examinados suelen expresar su rechazo ante sugerencias incluidas en el informe del examen que se les realiza.

En la práctica, algunos Estados también han decidido expresar su “reserva de posición” frente a recomendaciones, explicando la necesidad de hacer consultas previas a su aceptación o toma de nota. Las recomendaciones, o para ser más exacto su cumplimiento, ocupan un lugar central en la etapa de seguimiento del mecanismo del EPU.

El profesor Edward R. McMahon, de la Universidad de Vermont, y el equipo de *UPR Info*, plataforma global de datos para el seguimiento del EPU (<https://www.upr-info.org>), han creado una clasificación de las recomendaciones conforme la precisión de la acción solicitada en cada una, basándose en el verbo utilizado en la misma y creando una escala de cinco rangos:

- Recomendación de rango 1 (acción mínima): se dirigen a Estados que no se encuentran bajo proceso de examen, o solicitan a Estados bajo proceso de examen que requieran de asistencia técnica, compartan información o mejores prácticas (ejemplo de verbos: llamar, buscar, compartir).
- Recomendación de rango 2 (continuidad de acciones): enfatizan la continuidad de procesos en marcha (ejemplo de verbos: continuar, mantener, perseverar, persistir).
- Recomendación de rango 3 (considerar acciones): convocan a considerar la necesidad de introducir cambios en las situaciones actuales de los países (ejemplo de verbos: analizar, considerar, contemplar, examinar, explorar, reflexionar, revisar, estudiar).
- Recomendación de rango 4 (acciones generales): llamado a realizar acciones que contiene al menos un elemento general (ejemplo de verbos: acelerar, abordar, animar, comprometerse, asegurar, garantizar, intensificar, promover, fortalecer, tomar medidas, avanzar hacia).
- Recomendación de rango 5 (acciones específicas): llamado a realizar una acción específica (ejemplo de verbos: conducir, desarrollar, eliminar,



establecer, investigar, emprender; y verbos utilizados en sentido jurídico como abolir, adoptar, dar acceso a, enmendar, hacer cumplir, ratificar).

Desde el inicio del primer ciclo hasta diciembre de 2018, el EPU ha sido origen de 64.164 recomendaciones a los Estados según el siguiente detalle por rangos

*Tabla 14: recomendaciones emitidas por el EPU hasta el 31 de diciembre de 2018 conforme categoría según precisión de la acción recomendada*

Rango de recomendación (categoría)	Cantidad de recomendaciones	Principales Estados de destino de recomendaciones en esta categoría	Cantidad de Estados que han hecho recomendaciones en esta categoría
1	668	Argelia, Marruecos, Sudán	124
2	10.411	Argelia, Cuba, Venezuela	172
3	4.875	Argentina, Brasil, Filipinas	155
4	29.949	Canadá, Francia, Noruega	170
5	23.261	Canadá, España, Francia	165

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por *UPR Info*.

Los Estados que han recibido mayor cantidad de recomendaciones de los 5 niveles como resultado de sus exámenes nacionales son Estados Unidos (668 recomendaciones), Pakistán (602), Sri Lanka (538), Cuba (534) e Irán (511). Quienes más recomendaciones han realizados fueron Francia (1.890), España (1.769), Canadá (1.637), Noruega (1.374) y México (1.362).

Los temas sobre los que se han producido mayor cantidad de recomendaciones son: instrumentos internacionales -en general, llamados a su adopción, firma o ratificación- (13.962 recomendaciones); derechos de las mujeres y las niñas (12.030); Derechos de los niños, niñas y adolescentes (11.212); tortura y otros y penas crueles, inhumanas y degradantes (4.933); y justicia (4.745). Tomando en consideración el foco de este trabajo destacamos una serie de temas en que nos resultan especialmente trascendentes:

*Tabla 15: recomendaciones emitidas por el EPU hasta el 31 de diciembre de 2018 en temas seleccionados*

Temas	Cantidad de recomendaciones	Cantidad de Estados que han recibido recomendaciones en esta categoría	Cantidad de Estados que han hecho recomendaciones en esta categoría
Desarrollo	1.195	185	128
Ambiente	330	107	102
Pobreza	1.244	166	132

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por *UPR Info*.

Ejemplos de recomendaciones en las materias incorporadas en la tabla inmediatamente anterior son:

- Desarrollar una estrategia nacional para enfrentar la esclavitud moderna y contribuir a la realización de la Meta de Desarrollo Sostenible 8.7 y, como parte de esto, ratificar el Protocolo de la OIT de 2014 al Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930, y desarrollar la capacidad de aplicación de la ley para facilitar la investigación, persecución y condena de traficantes de personas (Recomendación 119.4 dirigida a Ecuador).
- Poner en marcha programas para luchar contra la pobreza y la inseguridad laboral, mediante el fortalecimiento del empoderamiento económico de las mujeres (Recomendación 125.137 dirigida a Túnez).
- Promulgar legislación para garantizar la rendición de cuentas sobre violaciones de derechos humanos y daños ambientales derivados de las operaciones globales de empresas del Reino Unido (Recomendación 134.127 dirigida al Reino Unido).

Es precisamente con la adopción del informe por el pleno del Consejo DDHH que el mecanismo de examen llega a su final. La adopción, que debe lograrse por consenso, normalmente tiene lugar en la sesión del cuerpo inmediatamente posterior a aquella en la que se realizó el examen de cada país.

El tiempo dedicado a la aprobación de cada examen es de un máximo de una hora:

- 20 minutos son asignado al Estado examinado para darle la oportunidad de presentar sus respuestas a las cuestiones o preguntas que a su entender no hayan sido suficientemente debatidas en el diálogo interactivo.
- 20 minutos a los Estados que deseen expresar sus opiniones sobre el resultado logrado en el examen.
- 20 minutos a los demás actores interesados (OSC, ONG e instituciones nacionales) para que realicen sus observaciones generales.

Es importante *volver a destacar que como consecuencia de la estructuración del mecanismo del EPU el informe final es adoptado por el Consejo DDHH pero las recomendaciones son realizadas por los Estados y no por el cuerpo*. De hecho, los informes finales se cierran con una suerte de "cláusula de asignación de responsabilidades" redactada de la siguiente manera:

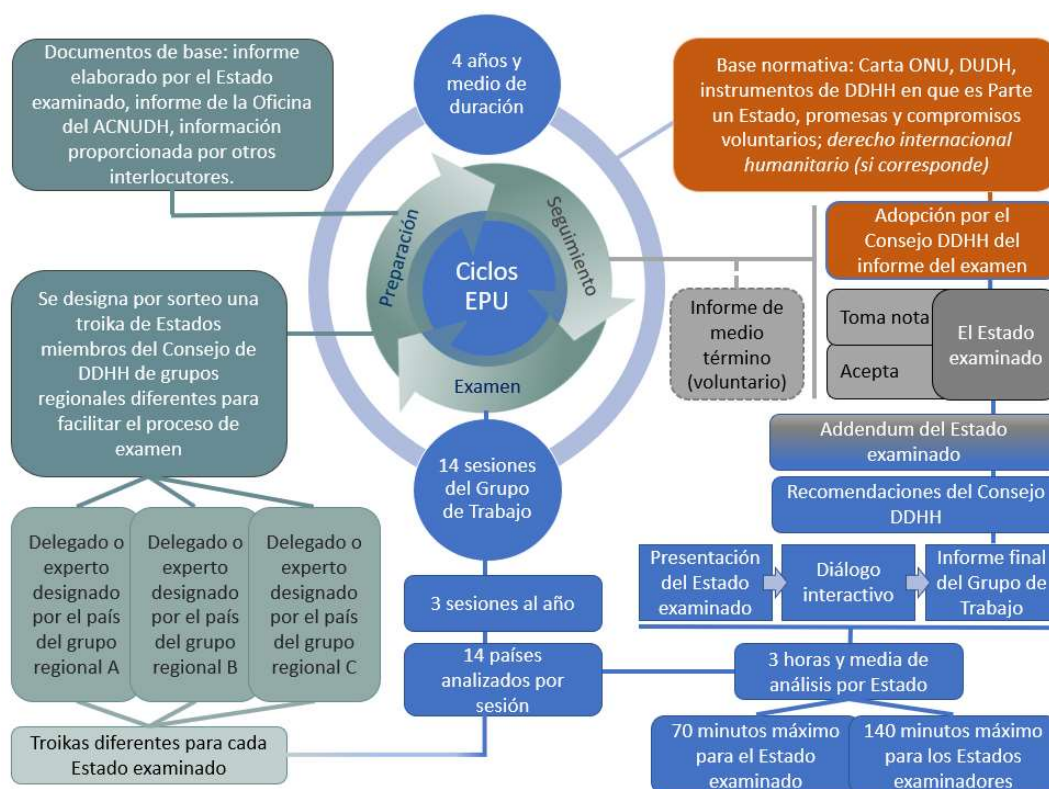
Todas las conclusiones y/o recomendaciones que figuran en el presente informe reflejan la posición del Estado o de los Estados que las presentaron y/o del Estado examinado. No debe interpretarse que han recibido el respaldo del Grupo de Trabajo en su conjunto.

Terminado el proceso de examen se inicia la etapa de seguimiento, como se denomina al período entre que corre entre dos procedimientos sobre un mismo país. Ese plazo es el que tiene el Estado para avanzar en la implementación de las recomendaciones que se le hayan realizado.

Será el Estado examinado quien se encargue de concretar sus resultados en la práctica, con el apoyo de otros actores cuando corresponda. La sociedad internacional debe prestarle asistencia particularmente en materia de fomento de la capacidad y brindándole asistencia técnica. El Consejo DDHH podrá decidir si resulta necesario establecer medidas de seguimiento de la incorporación por el país de los resultados del examen y, en dicho caso, cuándo han de adoptarse.

Finalmente, cabe señalar que cuando un Estado atraviese por segunda o sucesivas veces por el mecanismo de examen, en cada oportunidad debe incluirse en su examinación el grado de aplicación de las recomendaciones resultantes del examen precedente.

Ilustración 26: el Examen Periódico Universal



Fuente: elaboración propia

En las resoluciones que establecieron el Consejo de Derechos Humanos y el mecanismo del EPU se consideraba también la situación en que un Estado se negara a cooperar con el mecanismo de examen, estableciéndose que en primer lugar deben agotarse todos los esfuerzos por alentar al Estado a brindar su cooperación, y si eso no fuese suficiente, se señalaba que “el Consejo abordará, según corresponda, los casos persistentes de no cooperación con el mecanismo” (Resolución 5/1, párrafo 38).

Este supuesto se dio por primera vez cuando Israel se negó a participar del EPU durante el 15º período de sesiones del Grupo de Trabajo, lo que llevó al Consejo DDHH a adoptar su decisión OM/7/101 de enero de 2013, titulada “Falta de cooperación de un Estado examinado con el mecanismo de examen periódico universal”.

Allí, tras lamentar los sucesos, se solicitó al presidente del Consejo de Derechos Humanos “que adopte todas las medidas e iniciativas adecuadas, de acuerdo con

su mandato, para instar al Estado examinado a que reanude su cooperación con el mecanismo del examen periódico universal” e informe al Consejo DDHH sobre sus resultados. Se decidió además que el Consejo estudiaría la posibilidad de “cualesquiera medidas que puedan considerarse pertinentes teniendo presentes las disposiciones de la resolución 60/251 de la Asamblea General y de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos”.

Como era de esperar, también se optó allí por aplazar el examen de ese país hasta el 17º período de sesiones del Grupo de Trabajo a más tardar, y se decidió considerar este enfoque como un precedente aplicable a todas las circunstancias de falta de cooperación similares pudieran presentarse en el futuro.

La presión internacional y de los actores interesados no estatales seguía siendo la única herramienta con que contaba el Consejo para intentar cambiar la decisión de un Estado. Finalmente, el examen de Israel se llevó adelante, con participación del Estado, en la sesión del Grupo de Trabajo de octubre de 2013.

#### Los informes nacionales

Como señalamos, uno de los documentos centrales del mecanismo del EPU es el informe que elabora cada Estado bajo proceso de examen.

Estos informes nacionales tienen, como se verá más adelante, varios puntos en común con los Informes Nacionales Voluntarios del mecanismo de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 a nivel global, y por ello les dedicaremos un espacio de análisis más detallado.

Recordemos que la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, de 2007, se limitaba a afirmar que los informes nacionales deberían ser elaborados “sobre la base de las directrices generales que adopte el Consejo en su sexto período de sesiones y cualquier otra información que considere pertinente el Estado examinado” (párrafo 15) y que no debían exceder las 20 páginas.

Como consecuencia ese mismo año, en diciembre, el Consejo DDHH adoptó su decisión 6/102 sobre “Seguimiento de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos

Humanos”, en la que fijó unas primeras directrices generales para la preparación de la información en el marco del EPU.

Antes del inicio del segundo ciclo del EPU (2012-2016) la decisión 17/119 del Consejo dio seguimiento a la resolución 16/21. Allí se afirma que “los ciclos segundo y siguientes del examen deben centrarse, entre otras cosas, en la aplicación de las recomendaciones aceptadas y en la evolución de las situaciones de derechos humanos en el Estado parte examinado” (párrafo 2), y en consecuencia se actualizan elementos de las directrices generales para la elaboración de los informes nacionales.

*Tabla 16: comparación entre las directrices generales para la elaboración de informes nacionales de 2007 y de 2011*

Asunto	Directrices conforme Decisión 16/102 (2007)	Directrices conforme Decisión 17/119 (2011)
Metodología de preparación del informe	a) Descripción de la metodología y del proceso amplio de consultas para la preparación de la información que ha de proporcionarse en el marco del examen periódico universal;	a) Descripción de la metodología y del amplio proceso de consultas en que se ha basado la preparación de la información presentada para el examen periódico universal;
Antecedentes (implementación de recomendaciones originadas en ciclos previos; asuntos nuevos y emergentes)	b) Antecedentes del país que se examina y marco, en particular normativo e institucional, para la promoción y protección de los derechos humanos: constitución, legislación, medidas normativas, jurisprudencia nacional, infraestructura de derechos humanos, incluidas las instituciones nacionales de	b) Evolución, <a href="#">desde el examen anterior</a> , de los antecedentes del Estado examinado y del marco, en particular normativo e institucional, para la promoción y protección de los derechos humanos: constitución, legislación, <a href="#">medidas de política general</a> , jurisprudencia nacional, infraestructura de derechos humanos, incluidas las

	derechos humanos y ámbito de las obligaciones internacionales enunciadas en "la base del examen" que figura en la resolución 5/1, anexo, sección I.A	instituciones nacionales de derechos humanos y el alcance de las obligaciones internacionales mencionadas en la "base del examen" establecida en la resolución 5/1, anexo, sección I.A;
Medidas sobre el terreno (implementación de recomendaciones originadas en ciclos previos)	c) Promoción y protección de los derechos humanos sobre el terreno: cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos enunciadas en la "base del examen" que figura en la resolución 5/1, anexo, sección I.A, legislación nacional y compromisos voluntarios, actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos, sensibilización pública acerca de los derechos humanos, cooperación con mecanismos de derechos humanos;	c) Promoción y protección de los derechos humanos sobre el terreno: cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos mencionadas en la "base del examen" establecida en la resolución 5/1, anexo, sección I.A, legislación nacional y compromisos voluntarios, actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos, sensibilización pública acerca de los derechos humanos, cooperación con mecanismos de derechos humanos;
Información sobre el seguimiento (implementación de recomendaciones originadas en ciclos previos; implementación de compromisos voluntarios)	g) Presentación por el Estado interesado de información sobre el seguimiento del examen anterior.	d) Exposición por el Estado interesado sobre el seguimiento dado al examen anterior;

Mejores prácticas (implementación de recomendaciones originadas en ciclos previos)	d) Determinación de los logros, mejores prácticas, desafíos y limitaciones;	e) Identificación de los logros, prácticas óptimas, desafíos y limitaciones <b>relacionados con la aplicación de las recomendaciones aceptadas y la evolución de las situaciones de derechos humanos en el Estado;</b>
Prioridades a futuro (asuntos nuevos y emergentes)	e) Principales prioridades, iniciativas y compromisos nacionales que el Estado interesado se propone asumir para superar esos desafíos y limitaciones y mejorar las situaciones de derechos humanos sobre el terreno;	f) Las principales prioridades nacionales, iniciativas y compromisos <b>que ha asumido o se propone asumir</b> el Estado interesado para superar tales desafíos y limitaciones y para mejorar las situaciones de derechos humanos sobre el terreno;
Expectativas nacionales de fomento de capacidades y asistencia (identificación de obstáculos cuya superación requiere asistencia externa)	f) Expectativas del Estado interesado en cuanto al fomento de la capacidad y las solicitudes, si las hubiere, de asistencia técnica;	g) Las expectativas del Estado interesado en cuanto al fomento de la capacidad, y las eventuales solicitudes de asistencia técnica y apoyo recibidas.

Fuente: elaboración propia

Hemos resaltado los cambios entre ambas versiones. Como se ve estos son mínimos y apuntan a dar mayor relevancia al elemento dinámico propio de la sucesión de informes, incluso el cambio de orden de los incisos realizado en 2011, de tal manera que los elementos de cada ciclo anterior puedan ser debidamente considerados en el posterior.



La Oficina del ACNUDH presentó una guía técnica para la elaboración de los informes complementando cada una de las decisiones referidas. Por razones de extensión, y por no aportar elementos relevantes un análisis comparativo entre ellas, nos centramos en las elaboradas de cara al tercer ciclo del EPU.

Presentada el 8 de diciembre de 2016, la guía preparada de la Oficina del ACNUDH para el actual ciclo del mecanismo *sugiere* un formato para los informes nacionales que desarrolla las directrices establecidas por el Consejo DDHH y por ello deben ser interpretadas a partir de la identificación de contenidos que realiza su decisión 17/119 (ver tabla anterior).

- Invita a incluir en el capítulo sobre la metodología de preparación del informe (Decisión 17/119, párrafo 2, inciso a) los siguientes elementos:
  - Metodología utilizada.
  - Descripción del proceso nacional de seguimiento, incluido si se ha establecido un organismo coordinador permanente para la implementación y la presentación de informes.
  - Información sobre las consultas interinstitucionales realizadas en preparación del informe y revisión, incluso con el poder legislativo.
  - Información sobre consultas más amplias realizadas, incluidas las que tuvieron lugar con instituciones nacionales de DDHH y la sociedad civil.
- Respecto de la implementación de recomendaciones originadas en ciclos previos (Decisión 17/119, párrafo 2, incisos b, c, d, e) llama a informar de manera diferente según el tipo de respuesta que el Estado haya dado a las recomendaciones que se le realizaron en su examen anterior y al grado de avance en su cumplimiento.
  - Implementación total de recomendaciones: informar sobre cualquier implementación completa de recomendaciones y sobre sus impactos.
  - Implementación parcial de recomendaciones: informar sobre los avances en su implementación e identificar los pasos futuros a dar, incluyendo las acciones por tomar, los plazos, recursos, actores,

desafíos pendientes y medidas orientadas a superarlos, así como necesidades específicas de cooperación técnica requerida.

- Recomendaciones pendientes: incluirlas en el informe, identificando las razones de la demora en su cumplimiento, desafíos a superar y pasos considerados y dados a tal fin.
- Recomendaciones de las que se tomó nota: informar sobre las medidas previstas o los pasos dados para su implementación, si es que los hay.
- Sobre el grado de implementación de compromisos voluntarios (Decisión 17/119, párrafo 2, inciso d), invita a referirse a todos los compromisos asumidos, incluyendo a los realizados en ocasión de presentar su candidatura a integrar el Consejo de Derechos Humanos.
- Llama a incluir referencias a los asuntos nuevos y emergentes (Decisión 17/119, párrafo 2, incisos b, f), acompañados de los avances verificados respecto de estos y de los desafíos que presentan.
- Finalmente, convoca a identificar los desafíos que enfrenta el Estado y cuya superación requiere de apoyo de la comunidad internacional (Decisión 17/119, párrafo 2, inciso g).

En la guía de la Oficina del ACNUDH se incluye además una “fuerte recomendación” a los Estados de incluir un anexo a sus informes nacionales, bajo la forma de una tabla de las recomendaciones que se le hicieron en ciclos previos, de ser posible agrupadas temáticamente, e incluyendo una columna de autoevaluación del estado de implementación de cada una de ellas.

Para apoyar la elaboración de los anexos la Oficina del ACNUDH propone una lista de grupos temáticos en torno a los cuales podrían organizarse los contenidos de los informes nacionales EPU y, lo que puede ser de mayor incentivo aún, elabora una tabla que contiene las recomendaciones que se le han hecho a cada país a los efectos de que estos las completen bajo el esquema de un “formulario” que contribuya a ordenar su trabajo.

*Recuadro 2: lista de grupos temáticos para organizar el contenido de los Informes Nacionales EPU incluida en la guía técnica elaborada por la Oficina del ACNUDH (el 8 de diciembre de 2016)*

A. Temas transversales: 1. Igualdad y no discriminación; 2. Derecho al desarrollo; 3. Cuestiones ambientales; 4. Los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo.

B. Derechos civiles y políticos: 1. Derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona; 2. Administración de justicia, incluida la impunidad y el estado de derecho; 3. Libertades fundamentales y participación en la vida pública y política; 4. Prohibición de todas las formas de esclavitud; 5. Derecho a la intimidad y vida familiar.

C. Derechos económicos, sociales y culturales: 1. Derecho al trabajo y a condiciones de trabajo justas y favorables; 2. Derecho a la seguridad social; 3. Derecho a un nivel de vida adecuado (el texto podría incluir información sobre pobreza, alimentación, vivienda, agua y saneamiento y suelo); 4. Derecho a la salud; 5. Derecho a la educación.

D. Derechos de personas o grupos específicos: 1. Mujeres; 2 Niños; 3. Personas con discapacidad.; 4. Minorías y pueblos indígenas; 5. Migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos; 6. Apátridas.

E. Regiones o territorios específicos

La guía también clarifica cuestiones técnicas referentes al formato de los informes, estableciendo que los mismos no deben superar las 10.700 palabras (referenciando así las "20 páginas" señaladas en la decisión del Consejo DDHH bajo un estándar de 1 página A4=540 palabras) sin contar las notas ni el anexo; las páginas y los párrafos deben ser numerados. Los informes se presentan en formato de archivo de Word en cualquiera de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

Por último una serie de "recomendaciones prácticas" incluidas en la guía refieren a la necesidad de claridad en la identificación de recomendaciones y medidas adoptadas, alientan al uso de datos e indicadores de seguimiento de disfrute de los DDHH que los Estados puedan estar utilizando, a aprovechar las sinergias con otros informes que los países presentan en materia de DDHH -en especial con el informe voluntario de medio término del EPU-, y "alienta respetuosamente a los Estados a abstenerse de incluir asuntos bilaterales y/o políticos y a hacer referencias a disputas en el informe".

Un elemento innovador en el EPU: los informes voluntarios de medio término

Cuando el Consejo DDHH realizó la revisión del mecanismo del EPU a cinco años de su establecimiento, decidió convocar a los Estados “a que faciliten al Consejo, con carácter voluntario, información actualizada a mitad de período sobre el seguimiento dado a las recomendaciones aceptadas” (Resolución 16/21, párrafo 18). Con ello nacían los informes voluntarios de medio término como una innovación al mecanismo original.

Vamos a detenernos en este tema dado que el carácter voluntario de estos informes nos proveerá de información relevante al momento de considerar posibles lecciones del EPU para el mecanismo de seguimiento y examen de implementación de la Agenda 2030.

Como respuesta a esa solicitud, al último día de 2018, 72 Estados habían presentado estos informes<sup>60</sup>. Esta práctica impulsó la realización de ejercicios similares por parte de otros actores nacionales interesados que comenzaron a hacer sus propias presentaciones acompañando a las oficiales, bajo la forma de informes paralelos o informes luz. Desde el inicio del tercer ciclo, la oficina del ACNUDH publica los informes de la sociedad civil en su sitio junto a los que presentan los Estados, algo a lo que los mismos países se niegan en el marco de sus INV ante el HLPF.

De esos 72 Estados que presentaron informes de avance, 21 han presentado reportes para el primero y segundo ciclo del EPU. A nivel regional tenemos el siguiente resultado agregado de presentación de informes voluntarios de medio término:

*Tabla 17: presentaciones de informes voluntarios de medio término de seguimiento de recomendaciones del Examen Periódico Universal (por región y subregión)*

---

<sup>60</sup>

Ver <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprimplementation.aspx>

detalle

en

Región / subregión	Cantidad de países	Cantidad de países que han presentado al menos un Informe voluntario de medio término	Informes de medio término del ciclo 1 del EPU	Informes de medio término del ciclo 2 del EPU	% de países que han presentado al menos un Informe voluntario de término medio
<u>África</u>	54	17	9	10	31%
+ <u>África septentrional</u>	6	4	1	3	67%
+ <u>África Subsahariana</u>	48	13	8	7	27%
++ <u>África central</u>	9	2	1	1	22%
++ <u>África meridional</u>	5	3	2	1	60%
++ <u>África occidental</u>	16	3	2	1	19%
++ <u>África oriental</u>	18	5	3	4	28%
<u>Américas</u>	35	11	11	4	31%
+ <u>América Latina y el Caribe</u>	33	11	11	4	33%
++ <u>América central</u>	8	3	3	1	38%
++ <u>América del Sur</u>	12	6	6	3	50%
++ <u>El Caribe</u>	13	2	2	0	15%
+ <u>América septentrional</u>	2	0	0	0	0%
<u>Asia</u>	48	13	10	7	27%
+ <u>Asia central</u>	5	2	2	0	40%
+ <u>Asia meridional</u>	9	2	1	1	22%
+ <u>Asia occidental</u>	18	4	4	3	22%
+ <u>Asia oriental</u>	5	3	2	2	60%
+ <u>Asia sudoriental</u>	11	2	1	1	18%
<u>Europa</u>	43	24	24	17	56%
+ <u>Europa meridional</u>	14	8	5	6	57%
+ <u>Europa occidental</u>	9	1	6	4	11%
+ <u>Europa oriental</u>	10	8	6	3	80%

+ Europa septentrional	10	7	7	4	70%
Oceanía	14	1	1	0	7%
+ Australia y Nueva Zelanda	2	1	1	0	50%
+ Melanesia	4	0	0	0	0%
+ Micronesia	5	0	0	0	0%
+ Polinesia	3	0	0	0	0%

Fuente: elaboración propia (sobre datos de la Oficina del ACNUDH)

Como se ve la distribución es despareja, mostrando a Europa (56%) muy por encima de las demás regiones. Europa oriental exhibe un 80% de países presentando al menos un informe voluntario de medio término, seguida por Europa septentrional (70%), Asia oriental y África meridional (60%), Europa meridional (57%), América del Sur y Australia y Nueva Zelanda (50%) como las subregiones en las que al menos la mitad de sus países han presentado un informe o más.

Si bien no es posible establecer una relación lineal entre capacidad económica de los países, medida como su PIB, y la efectiva presentación de estos informes de seguimiento, es importante adentrarse en la forma en que el Consejo DDHH hace frente a las dificultades económicas que pueden funcionar como obstáculo a un efectivo involucramiento de los Estados en el mecanismo del EPU.

El financiamiento como condición de una participación efectiva de los Estados en el mecanismo del Examen Periódico Universal

La Resolución 5/1 del Consejo DDHH que hemos referido repetidamente incluye una nota al pie que acompaña su decisión de incluir entre los posibles resultados del EPU medidas de asistencia técnica y para el fomento de la capacidad de los países examinados: "El Consejo debería decidir si recurrir a los mecanismos financieros ya existentes o crear un nuevo mecanismo".

La también ya mencionada Resolución 60/251 de la AGNU no avanza sobre este tema, no obstante lo cual el Consejo DDHH la tomó como referencia cuando, en septiembre de 2007, adoptó la Resolución 6/17 "Establecimiento de fondos para

el mecanismo del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos". En sus considerandos se afirma que

Teniendo presente que el examen periódico universal es un mecanismo de cooperación que requiere la participación plena del país examinado, y habida cuenta de sus necesidades de fomento de la capacidad de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006,

Destacando que el texto sobre la construcción institucional aprobado el 18 de junio de 2007 indica que se debería establecer un Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para el examen periódico universal a fin de facilitar la participación de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, en el mecanismo del examen periódico universal,

Luego, solicita al SG establezca un Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para el EPU con el fin de "facilitar la participación de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, en el mecanismo del examen periódico universal" (Resolución del Consejo DDHH 6/17; párrafo 1).

Además le solicita crear un nuevo mecanismo financiero, el Fondo de Contribuciones Voluntarias para la asistencia financiera y técnica, a ser administrado conjuntamente con el Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para el EPU, "que constituya, junto con los mecanismos de financiación multilaterales, una fuente de asistencia técnica y financiera para ayudar a los países a aplicar las recomendaciones dimanantes del examen periódico universal" (Resolución del Consejo DDHH 6/17; párrafo 2).

De esta manera se establecían dos mecanismos paralelos dedicados a apoyar la participación de los Estados en el EPU, el primero, y a la implementación nacional de sus resultados, el segundo.

El establecimiento del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para la Participación en el Examen Periódico Universal fue oficialmente anunciado por el Consejo de DDHH en una nota verbal emitida el 2 de abril de 2008. Se sostiene allí que ese fondo constituye un mecanismo financiero para proveer los recursos

que solventen los viajes a Ginebra de las representaciones oficiales de los países en Desarrollo, en especial de los PMA<sup>61</sup>

- A fin de que puedan presentar sus informes nacionales del EPU ante el Consejo DDHH, participar en el diálogo interactivo y en la adopción del informe resultante del examen por parte del Grupo de Trabajo sobre el EPU.
- Para contribuir a que los representantes de esos países, cuando sean miembros del Consejo DDHH y no tengan una misión permanente en Ginebra, puedan trabajar como relatores dentro de las *troikas* para las que sean designados.
- Para capacitar a los Estados miembros del Consejo en la elaboración de informes nacionales para ser presentados en el mecanismo del EPU.

La capacidad de apoyo del Fondo Fiduciario se ata a su efectiva disponibilidad de recursos, los que se constituirán a partir de contribuciones voluntarias de los Estados, organizaciones intergubernamentales y entidades no gubernamentales. Se establecen además prioridades de fondeo en caso de insuficiencia de recursos:

- Las solicitudes de financiamiento de viajes tienen prioridad sobre las de fondeo de capacitaciones.
- Las solicitudes de financiamiento para participar en las sesiones del Grupo de Trabajo sobre el EPU integrando sus *troikas* que presenten PMA tendrán prioridad sobre las que provengan de otros países.
- Las solicitudes de fondos para participar en las sesiones del mecanismo presentando sus informes nacionales y como actores en el proceso de examen tendrán prioridad sobre los requerimientos para financiar el trabajo de representantes de países en desarrollo como relatores en *troikas*.
- Finalmente, se aplicará una prioridad basada en el orden de recepción de solicitudes.

---

<sup>61</sup> Luego se extendería también al grupo de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.



La administración del Fondo está a cargo de la Oficina del ACNUDH, pero su supervisión está encabezada por una Junta de Síndicos, que por economía institucional es la Junta de Síndicos del Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para la Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos.

El primer fondeo de soporte para realizar una capacitación apoyó la realización de un encuentro regional en Asia del que participaron 15 representantes de Afganistán, Bangladesh, Bután, Brunéi Darussalam, Camboya, Indonesia, Irán, Laos RDP, Malasia, Filipinas y Vietnam; asumiendo el fondo el financiamiento de 11 participaciones. También participaron de la reunión representantes del Sistema de las Naciones Unidas y otros actores interesados, pero sin recibir financiamiento<sup>62</sup>.

Hubo que esperar hasta agosto de 2010, en el marco de una capacitación regional dirigida a países de América Latina y el Caribe, para que por primera vez se apoyara a actores no gubernamentales: en esa reunión el Fondo Fiduciario financió la participación de representantes de cinco de siete gobiernos y de seis de nueve representantes de otros actores interesados allí presentes.

Un mes más tarde, en una reunión regional para Europa, para la cual no fue necesario apoyar a ninguno de los 14 países presentes, se financió por primera vez la participación de otros actores interesados únicamente: dos de un total de 18 representantes de entidades no gubernamentales que formaron parte en el encuentro.

La importancia de este Fondo ha sido destacada por la Oficina del ACNUDH en su último informe de "Actividades del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para la Participación en el Examen Periódico Universal" del 26 de abril de 2018 (A/HRC/38/26). Se afirma allí que

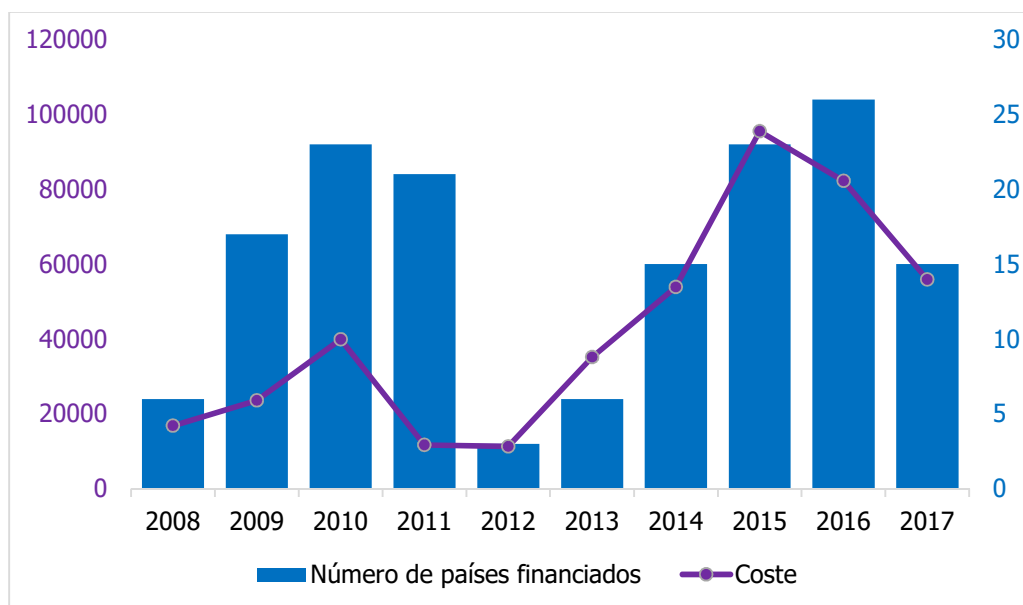
El apoyo prestado por conducto del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para la Participación en el Examen Periódico Universal sigue siendo decisivo, ya

---

<sup>62</sup> Es necesario, sin embargo, señalar que el Fondo Fiduciario asume la participación de entre uno y dos participantes de la Oficina del ACNUDH en cada una de las reuniones de capacitación que se realizan.

que permite que las delegaciones estén presentes y contribuyan a un diálogo interactivo universal, independiente, imparcial y no politizado, con recomendaciones constructivas, específicas, orientadas a la acción y aplicables, teniendo en cuenta las capacidades nacionales. La participación respaldada por el Fondo Fiduciario también contribuye a concienciar a las delegaciones acerca de la necesidad de estrechar la coordinación de las actividades de aplicación a nivel nacional, por conducto de los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Esta necesidad obedece principalmente al hecho de que las cuestiones sustantivas planteadas en los exámenes periódicos universales reflejan a menudo las recomendaciones de otros mecanismos de derechos humanos *y complementan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. (el destacado es propio).

*Ilustración 27: Financiamiento de viajes de representantes nacionales a períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el EPU y sesiones plenarias del Consejo DDHH por el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para la Participación en el EPU (en USD)*



Fuente: Oficina del ACNUDH

Como se ve el Fondo tiene fuertes oscilaciones de recursos que impactan sobre su capacidad de brindar los apoyos requeridos. La siguiente tabla ilustra su situación durante el período 2017.

*Tabla 18: Estado de ingresos y gastos del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para la Participación en el Examen Periódico Universal correspondiente al período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2017 (en USD)*

<i>Ingresos</i>	
Contribuciones voluntarias recibidas en 2017	58 441,41
Ganancias/pérdidas por tipo de cambio	1 596,67
Intereses e ingresos varios	10 551,00
<b>Total de ingresos</b>	<b>70 589,08</b>
<i>Gastos</i>	
Gastos de personal	-
Otros gastos de personal (honorarios y viajes de consultores)	-
Viajes del personal	-
Viajes de representantes y participantes en reuniones y seminarios	55 912,27
Servicios por contrata	-
Gastos generales de funcionamiento y otros gastos directos	11,97
Equipo, vehículos y mobiliario	-
Subvenciones (< 50.000 dólares EE.UU.) y becas	-
Gastos (indirectos) de apoyo a los programas	768,54
<b>Total de gastos</b>	<b>56 692,78</b>
<b>Ajustes de los gastos de años anteriores (liquidación de compromisos)</b>	<b>50 067,99</b>
<b>Exceso neto (déficit) de los ingresos respecto de los gastos en el periodo</b>	<b>63 964,29</b>
<b>Saldo de apertura al 1 de enero de 2017</b>	<b>1 138 475,59</b>
<b>Otros ajustes (ejercicio anterior)</b>	<b>-</b>
<b>Contribuciones prometidas pendientes</b>	<b>-</b>
<b>Saldo total del Fondo al 31 de diciembre de 2017</b>	<b>1 202 439,88</b>

Fuente: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Actividades del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para la Participación en el Examen Periódico Universal (A/HRC/38/26)

El segundo fondo establecido, el Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Asistencia Financiera y Técnica en la Aplicación del Examen Periódico Universal (o fondo de implementación), comenzó a operar tras la adopción de sus términos de referencia a inicios de 2009. Conforme los mismos, financiará:

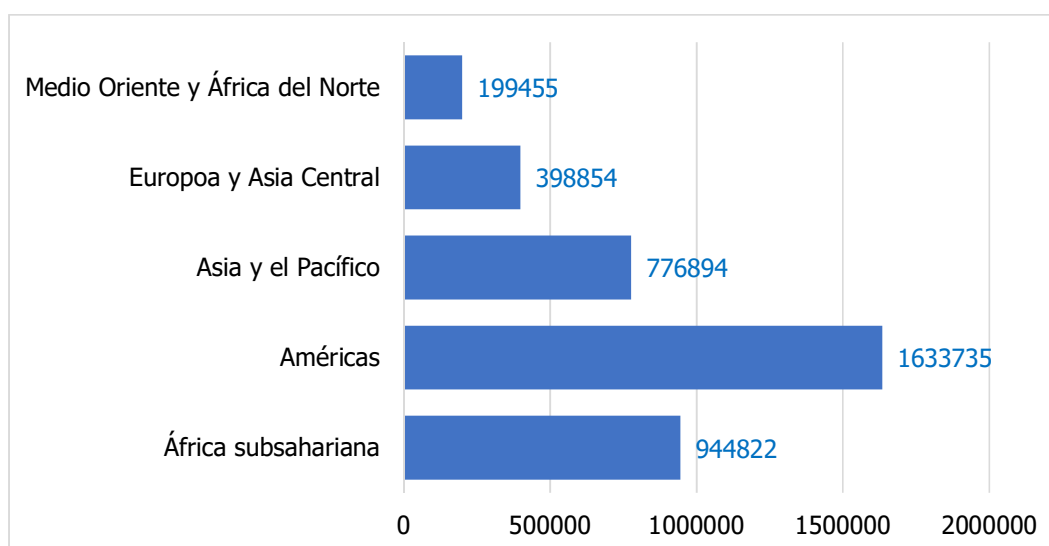
- La integración de los resultados del EPU en los documentos comunes de programación de las Naciones Unidas para los países, incluido el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y la difusión de información sobre los resultados del EPU con miras a movilizar apoyos hacia los países interesados.
- La coordinación de las acciones de las Naciones Unidas en apoyo de los resultados del EPU, incluida la realización de evaluaciones de necesidades

y la formulación de programas y proyectos destinados a implementar los resultados de los exámenes.

- La promoción del intercambio de información y de mejores prácticas, incluso mediante la organización de reuniones regionales y subregionales, seminarios, consultas y otras interacciones.
- El desarrollo de la capacidad y experiencia nacionales de implementación de los resultados del EPU.
- La cofinanciación de programas y proyectos destinados a implementar los resultados del EPU.
- El seguimiento de las medidas tomadas para implementar las recomendaciones del EPU.

De acuerdo a la información brindada por la Oficina del ACNUDH (2017), desde su creación y hasta el final de 2017 “se ha utilizado principalmente para fortalecer los mecanismos y procesos nacionales para informar e implementar recomendaciones de derechos humanos (...) Además, el Fondo ha apoyado proyectos que abordan recomendaciones temáticas clave de EPU”.

*Ilustración 28: gastos realizados por el Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Asistencia Financiera y Técnica en la Aplicación del Examen Periódico Universal, 2009 a 2017 (por regiones, en USD)*



Fuente: elaboración propia (sobre datos de la Oficina del ACNUDH)

*Tabla 19: estado de ingresos y gastos del Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Asistencia Financiera y Técnica en la Aplicación del Examen Periódico Universal*

correspondiente al período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2017 (en USD)

<i>I. Ingresos</i>	
Contribuciones voluntarias recibidas en 2017	540 918
Ganancias/pérdidas por diferencias cambiarias	16 449
Promesas de contribuciones recibidas	100 000
Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos (pago pendiente)	
Intereses e ingresos varios	12 768
<b>Total de ingresos</b>	<b>670 135</b>
<i>II. Gastos</i>	
Gastos de personal	83 468
Otros gastos de personal (honorarios y gastos de viaje de consultores)	108 929
Viajes del personal	10 556
Viajes de representantes y participantes de reuniones y seminarios	47 628
Servicios por contrata	76 230
Gastos generales de funcionamiento y otros gastos directos	196
Equipo, vehículos y mobiliario	-
Subvenciones (< 50.000 dólares) y becas	-
Gastos (indirectos) de apoyo a los programas	42 511
<b>Total de gastos</b>	<b>369 518</b>
Ajustes de los gastos de años anteriores (liquidación de compromisos)	471 025
Superávit (déficit) neto de los ingresos con respecto a los gastos en el período	771 642
Saldo de apertura al 1 de enero de 2017	776 269
Otros ajustes (período anterior)	
Contribuciones prometidas pendientes de pago	100 000
<b>Saldo total del Fondo al 31 de diciembre de 2017</b>	<b>1 447 911</b>

Fuente: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Operaciones del Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Asistencia Financiera y Técnica en la Aplicación del Examen Periódico Universal (A/HRC/38/27)

Esta estructura aún sería complementada por la creación, en 2012 y por el propio Consejo de DDHH, de un nuevo Fondo Fiduciario de Asistencia Técnica Voluntaria para Apoyar la Participación de los PMA y los PEID en su labor (Resolución 19/26).

Si bien este tercer fondo no está estrictamente referido al EPU, los lazo con el mismo son evidentes, ya que sus recursos financieros se utilizan para reforzar el apoyo de la participación de esos países en la labor del Consejo DDHH, pudiendo solventar:

- Actividades de formación y fomento de la capacidad, incluido el aprendizaje virtual y en alianzas con la Oficina del ACNUDH, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones e instituciones académicas o de formación. Prevé prestar apoyo a la preparación de cursos de formación, dirigidos a funcionarios, sobre el sistema y las normas internacionales de derechos humanos, así como sobre la normativa y funcionamiento del Consejo DDHH y sus mecanismos.
- Gastos de viaje y alojamiento de funcionarios a fin de que puedan participar en los períodos de sesiones del Consejo DDHH, ofreciendo ayuda a PMD y PEID, tengan representación en Ginebra o no.
- Programas de becas para funcionarios de PMD y PEID a fin de que estos puedan trabajar durante tres meses en sus respectivas delegaciones en el Consejo DDHH.
- Cursos de iniciación a ser organizados por la Oficina del ACNUDH destinados a diplomáticos de los PMD y PEID enviados a Ginebra para asistir a los períodos de sesiones del Consejo DDHH.

Este fondo comenzó a operar en 2014 y su labor fue reconocida en 2017 por el Consejo mediante la adopción de la Resolución 34/40 sobre “Promoción del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias de Asistencia Técnica para Apoyar la Participación de los Países Menos Adelantados y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo en la Labor del Consejo de Derechos Humanos”

Desde su establecimiento este fondo ha brindado apoyo a 110 funcionarios de PMD y PEID de África (33 países beneficiarios), Asia y el Pacífico (22 países) y América Latina y el Caribe (14 países).

Estos tres fondos se convierten en herramientas que promueven una participación verdaderamente universal y efectiva en el EPU, y han sido piezas importantes en mantener la equidad dentro del mismo.

## EL MECANISMO DEL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL: UNA NOVEDAD YA UTILIZADA ANTES

Se ha afirmado en reiteradas oportunidades que el mecanismo del EPU es uno de los elementos más destacados del Consejo DDHH. *Human Rights Watch* lo expresaba con énfasis en un comunicado emitido el 27 de junio de 2006<sup>63</sup>

La creación del Examen Periódico Universal es una de las innovaciones más importantes en este nuevo Consejo de Derechos Humanos. Bajo este sistema, por primera vez, la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, sin importar su tamaño, riqueza o importancia militar o política; se examinará periódicamente a través de un mecanismo común. Al establecer el examen universal, la Asamblea General reconoció que todos los Estados tienen problemas de derechos humanos y hay espacio para mejorar sus perfiles en la materia.

Sin embargo, y sin que esto desmerezca su importancia, la “novedad” del mecanismo del EPU es relativa. Podemos encontrar antecedentes de sistemas similares funcionando aún dentro de la ONU y en el campo de los DDHH.

Tras la creación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1946 y la adopción de la DUDH, Australia había propuesto la creación de una Corte Internacional de Derechos Humanos que tomara como base normativa ese documento. Tras el rechazo de esa iniciativa, Francia propuso crear un sistema de informes periódicos vinculados sobre el respeto que los países daban a la DUDH, asunto que la Comisión de Derechos Humanos trató en su quinto período de sesiones.<sup>64</sup>

La posición francesa no logró el apoyo de los Estados, pero el entonces SG de la ONU, Trygve Lie, incorporó la idea en su programa para alcanzar la paz a través de las Naciones Unidas, manteniendo así el tema en debate.

El rechazo a la propuesta estaba encabezado por los Estados Unidos. Fue justamente un giro en su política interna lo que cambió la perspectiva de futuro

---

<sup>63</sup> Disponible en inglés en <https://www.hrw.org/news/2006/06/27/universal-periodic-review-mechanism>

<sup>64</sup> Ver *Official Records of the Economic and Social Council*, UN ESCOR, 11th session, Annex, Supp. 5, UN Doc E/1681 (27 March–19 May 1950); párrafo 47.

de la iniciativa en discusión: el senador demócrata John Bricker lanzó en 1953 una serie de acusaciones contra la administración republicana encabezada por Dwight Eisenhower, entre ellas la de estar sujetando el país a documentos internacionales en materia de DDHH que limitarían sus capacidades de acción en el futuro.

Como respuesta, el Secretario de Estado John Foster Dulles (1953) anunció que el país no negaría su consejo a quienes estaban trabajando en la redacción de los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, pero también expresó con claridad que Estados Unidos nunca ratificarán ningún tratado sobre DDHH. Unos días después de esa toma de posición estaba acordada una nueva reunión de la Comisión de DDHH, y los Estados Unidos, adelantándose a las seguras críticas, llevaron al encuentro la propuesta de un programa de acción propio<sup>65</sup> de resguardo de los DDHH a nivel mundial, por el que los Estados miembros de la ONU debían presentar informes anuales voluntarios donde expresaran sus progresos y obstáculos hallados “en la promoción y el desarrollo de los derechos humanos”. Los informes se focalizarían en grupos de derechos que debía ser propuesto por la Comisión de DDHH.

Las presentaciones de los Estados serían examinadas por la Comisión de Derechos Humanos, a la que se presentaría un resumen y un documento analítico de los contenidos de cada informe, cuya elaboración se dejaba a cargo del SG. Los organismos del Sistema de Naciones Unidas podrían acompañar las presentaciones de informes nacionales con sus propios documentos de información sobre los asuntos que son de sus competencias. Los debates en torno a los informes se presentaban como una oportunidad para el aprendizaje conjunto y el intercambio de experiencias.

El debate de esta propuesta introdujo tensiones cuando Egipto e India lograron introducir una enmienda a la propuesta norteamericana por la que se requería a los países coloniales que incluyeran en sus reportes la información referida a la

---

<sup>65</sup> Ver “United States of America: Revised Draft Resolution on Annual Reports”, UN Doc E/CN.4/L.266/Rev.2 in *Report of the Ninth Session of the Commission on Human Rights*, UN ESCOR, 16th session, Annex, Supp 8, UN Doc E/2447 (30 May 1953); párrafo 263.



situación de los DDHH en sus colonias, al tiempo que otro conjunto de países liderado por Yugoslavia señaló la necesidad de incorporar referencias a la necesidad de otorgar plena asistencia internacional a los Estados para permitirles superar los obstáculos que la insuficiencia de recursos ponía a sus políticas orientadas a la protección y promoción de los DDHH.

Tras tres años de discusiones y la presentación de un segundo borrador de propuesta por los Estados Unidos, el 12º período de sesiones de la Comisión de DDHH, reunido en marzo de 1956, adoptó su "Informe Anual sobre Derechos Humanos" y, basada en los artículos 55 y 56 de la Carta de la ONU y la DUDH, incluyó consideraciones sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos y la necesidad de que los Estados incluyan información sobre sus dependencias coloniales en sus reportes.

En los cinco puntos que desarrollaban la parte resolutive del informe de la Comisión se expresaba su decisión de

considerar los desarrollos generales y los avances logrados en el campo de los derechos humanos y las medidas adoptadas para salvaguardar la libertad humana en los Estados Miembros de las Naciones Unidas y en los organismos especializados relacionados con los derechos enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y derecho de los pueblos a la libre determinación, teniendo en cuenta la información suministrada para su publicación en el Anuario de los Derechos Humanos y los informes adicionales de los Estados Miembros y de los organismos especializados mencionados más adelante; y transmitir al Consejo Económico y Social los comentarios, conclusiones y recomendaciones de carácter objetivo y general, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, sobre la base de la información y los informes que estime convenientes;

Además de ello, la Comisión de Derechos Humanos

2. Recomienda que el Consejo Económico y Social solicite a cada Estado miembro de las Naciones Unidas y de los organismos especializados que transmitan anualmente al Secretario General un informe que describa los avances y progresos logrados en el campo de los derechos humanos y las medidas adoptadas para salvaguardar la libertad humana en su área metropolitana y en sus territorios no autónomos y bajo su administración fiduciaria; ese informe debe abordar los

derechos enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el derecho de los pueblos a la libre determinación, y complementar la información suministrada para su publicación en el Anuario de los Derechos Humanos [de las Naciones Unidas] y hacer referencia a cualquier parte pertinente de los informes ya presentados a otro órgano de las Naciones Unidas o a un organismo especializado;

3. Solicita al Consejo Económico y Social que llame la atención de cada Estado Miembro sobre la conveniencia de establecer un órgano asesor, compuesto por personas competentes y con experiencia, para ayudar a su Gobierno en la preparación de su informe;

4. Solicita al Secretario General que prepare un breve resumen de los informes sobre una base temática;

5. Solicita al Consejo Económico y Social que invite a los organismos especializados, en relación con los derechos que les corresponden, a transmitir anualmente al Secretario General un informe temático que resuma la información que reciben de sus Estados miembros, y que cooperen en la plena realización del objetivo establecido en esta resolución.

Ese documento -que comienza a exponer los debates políticos que coadyugarían al inicio de la gran oleada descolonizadora de la década de 1960, mostrando así el elemento de construcción política que hace a la esencia de los DDHH como espacio de disputas de sentidos- fue la base de la Resolución 1074 C del ECOSOC (adoptada el 28 de julio de 1965) que hizo propio el sistema de informes anuales, agregando una consideración de un ciclo temático trienal continuo a reiniciarse automáticamente en el cual el primer año se informaría sobre derechos civiles y políticos; en el segundo sobre derechos económicos, sociales y culturales; y en el tercero sobre libertad de información. Es innegable aquí la presencia tanto de las disputas que la guerra fría traía al campo de los DDHH -con un occidente orientado hacia los derechos civiles y políticos y un bloque soviético priorizando los económicos, sociales y culturales- y con los reclamos de los países en desarrollo y recientemente independizados, teniendo en cuenta que su lucha por el establecimiento de un NOEI estaría complementada por el logro de un Nuevo Orden Informativo Internacional (el NOI, algo olvidado en la actualidad).

La resolución 1074 C del ECOSOC también solicitaba a la Comisión de DDHH que “establezca un comité especial, constituido por personas elegidas entre sus miembros, y que tenga como mandato el estudio y la evaluación de los informes periódicos y cualquier otra información recibida de conformidad con la presente resolución” (párrafo 18).

Como vemos, elementos centrales del mecanismo del EPU se encuentran presentes en estos antecedentes: la presentación de informes nacionales, la elaboración de resúmenes de los mismos para facilitar su estudio, la introducción de consideraciones temáticas, el llamado a evitar la superposición de trabajos con organismos especializados del sistema y el requerimiento de la cooperación de éstos y el establecimiento de un comité especial conformado por miembros de la Comisión (hoy Consejo) de DDHH para el análisis de los informes (aproximándose a la *troika* del EPU), son los más destacados.

Tras 25 años de vigencia, con períodos en los que llegó a recibir algo más de 60 informes, este procedimiento fue abandonado. La Resolución 1981/151 del ECOSOC de mayo de 1981 se limitó a tomar nota de la Decisión 10 (XXXVII) de la Comisión de Derechos Humanos, de marzo de ese mismo año, y decidir “dar por terminado el sistema de informes periódicos establecido por el Consejo [Económico y Social de las Naciones Unidas] mediante la Resolución 1074 C (XXXIX) del 28 de julio de 1965”. La única justificación dada para tomar tal decisión fue que el sistema se había vuelto “obsoleto” y de “utilidad marginal” (Jayawickrama, 2002, pág. 143).

La adopción del mecanismo del EPU más de 20 años después muestra que muchos de sus elementos siguen hasta hoy siendo relevantes para la tarea de las Naciones Unidas de promover y proteger los DDHH de todas las personas, en todo el mundo, entre ellos el derecho humano al desarrollo.

## CAPÍTULO 10: EL ESQUEMA DE EXAMEN Y SEGUIMIENTO DE LA AGENDA 2030 Y EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL: UNA VISIÓN COMPARATIVA

Hemos puesto en el centro del análisis al HLPF, como principal espacio para el seguimiento global de la Agenda 2030 y los ODS, y hemos explorado el mecanismo del EPU como el más importante esquema de seguimiento global de la situación de los DDHH en los países miembros de las Naciones Unidas. Ahora es tiempo de extraer unas primeras lecciones sobre lo que el primero puede aprender del segundo.

Para enmarcar correctamente los límites de este ejercicio, es conveniente comenzar por establecer las diferencias esenciales entre los dos elementos de la comparación, en tanto estas condicionan la viabilidad de las “lecciones aprendidas” y señalan posibles necesidades de adaptación de prácticas.

Diferencias y coincidencias: perspectivas de análisis, obligatoriedad, formatos, y contenidos.

La principal diferencia entre el esquema de trabajo del HLPF (esquema HLPF) y el mecanismo del EPU radica en que mientras el primero se aplica sobre un documento político, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el segundo refiere a un conjunto de documentos jurídicamente vinculantes, el derecho internacional de los DDHH.




Esta diferencia debe, a pesar de su relevancia, ser matizada. En primera instancia si bien los compromisos que resultan de la Agenda 2030 no son jurídicos, eso no significa que puedan ser simplemente incumplidos, sino que deben ser observados desde el prisma de la “buena fe” aplicable a cualquier compromiso internacional voluntariamente adoptado por los Estados.



En segundo lugar, los compromisos de la Agenda 2030 pueden ser fácilmente vinculados con otros compromisos jurídicos, particularmente en el área de los DDHH. Afirma el *Danish Institute for Human Rights* (2017, pág. 4) que




más del 90% de las metas de los ODS están incluidas en los tratados de derechos humanos. Por lo tanto, si no se avanza en la implementación de esos tratados, el 90% de los objetivos de los ODS no podrán ser cumplidos.



La siguiente tabla ejemplifica lo dicho:

*Tabla 20: relaciones entre los ODS y sus metas y algunos de los principales tratados universales de derechos humanos*



ODS	Referencia a las metas	Correlaciones en tratados de DDHH (número de artículo)
	<p>Las metas incluyen erradicar la pobreza extrema; implementación de medidas de protección social; y asegurar el acceso igualitario de hombres y mujeres a los recursos económicos.</p>	Derecho a un nivel de vida adecuado: [DUDH (25); PIDESC (11); CDN (27)
		Derecho a la seguridad social: DUDH (22); PIDESC (9); CDPD. 28; CDN (26)
		Igualdad de derechos de las mujeres en la vida económica: CEDAW (11, 13, 14.2.g, 15.2, 16.1)
	<p>Las metas incluyen acabar con el hambre y la malnutrición; mejorar la producción agrícola y la producción de alimentos sostenible y resistente; la corrección de distorsiones en el comercio y la garantía del funcionamiento de los mercados de productos alimenticios básicos.</p>	Derecho a una alimentación adecuada: DUDH (25); PIDESC (11); CDN (24.2.c)
		Cooperación internacional, incluida la garantía de una distribución equitativa de los suministros mundiales de alimentos: DUDH (28); PIDESC (2.1, 11.2)
	<p>Las metas incluyen reducir la mortalidad materna; poner fin a las muertes infantiles prevenibles; acabar o reducir el SIDA y otras enfermedades; brindar cobertura universal de salud, medicamentos esenciales</p>	Derecho a la vida: DUDH (3) PIDCyP (6). Particularmente para mujeres: CEDAW (12). Particularmente para niños: CDN (6)
		Derecho a la salud: DUDH (25), PIDESC (12). Particularmente para mujeres: CEDAW (12).





	<p>asequibles, atención de la salud sexual y reproductiva; investigación sobre vacunas, acceso a medicamentos.</p>	<p>Particularmente para niños: CDN (24)</p> <p>Protección especial para madres e hijos: PIDESC (10)</p> <p>Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico: DUDH (27), PIDESC (15.1.b)</p> <p>Cooperación internacional: DUDH (28), DDD (3, 4). Particularmente en relación con el derecho a la salud y los derechos de los niños: PIDESC (2.1); CDN (4)</p>
	<p>Las metas incluyen el acceso universal a la educación preescolar, educación primaria y secundaria gratuitas y de calidad; mejorar las habilidades vocacionales; igualdad de acceso a la educación; ampliación de las instalaciones educativas, becas y formación docente.</p>	<p>Derecho a la educación: DUDH (26); PIDESC (13); CDN (23.3, 28, 29); CDPC (24) DNUDPI (14)</p> <p>Igualdad de derechos de mujeres y niñas en el campo de la educación: CEDAW (10)</p> <p>Derecho al trabajo, incluida la formación técnica y profesional: PIDESC (6)</p> <p>Cooperación internacional: DUDH (28); DDD (3, 4)], CDN (23.4, 28.3); CDPC (32); DNUDPI (39)</p>
	<p>Las metas incluyen eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas; la valoración de los cuidados no remunerados y del trabajo doméstico; asegurar la plena participación de las mujeres en la vida política y social; acceso a servicios de salud reproductiva;</p>	<p>Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: CEDAW (1-5) y las niñas (art. 2). Especialmente en la legislación, la vida política y pública (7), la vida económica y social (11, 13) y las relaciones familiares (art. 16)</p> <p>Derecho a la planificación familiar: CEDAW (12, 16.1.e); CDN (24.2.f)</p>


	igualdad de acceso de las mujeres a los recursos económicos.	Protección especial para madres e hijos: PIDESC (10) Eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas: CEDAW (16); DEVCM (1-4); CDN (24.3, 35) Derecho a condiciones de trabajo justas y favorables: PIDESC (7); CEDAW (11)
	Las metas incluyen garantizar el acceso universal y equitativo al agua potable, saneamiento e higiene seguros y asequibles para todos; reducción de la contaminación; aumento de la eficiencia en el uso del agua; y promover la gestión participativa de los servicios de agua y saneamiento.	Derecho al agua potable y al saneamiento: PIDESC (11)
		Derecho a la salud: DUDH (25); PIDESC (12)
		Igualdad de acceso al agua y al saneamiento para las mujeres rurales: CEDAW (14.2.h)
	Las metas incluyen garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos.	Derecho a un nivel de vida adecuado: DUDH (25); PIDESC (11)
		Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico: DUDH (27); PIDESC (15.1.b)
	Las metas incluyen promover el crecimiento económico sostenido; mejorar la eficiencia de los recursos en la producción y el consumo; fomentar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; erradicar el trabajo forzoso e infantil y la trata de personas con fines laborales; proteger los derechos laborales de todos,	Derecho al trabajo y a condiciones justas de labor: DUDH (23); PIDESC (6, 7, 10); CDPD (27); Convenios fundamentales del trabajo de la OIT y Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo
		Prohibición de la esclavitud, el trabajo forzoso y la trata de personas: DUDH (4); PIDCyP (8); CEDAW (6); CDN (34-36)

	<p>incluidos los trabajadores migrantes; y aumentar el acceso a los servicios financieros.</p>	<p>Igualdad de derechos de las mujeres en relación con el empleo: CEDAW (11); Convenios de la OIT 100 sobre igualdad de remuneración, y 111 sobre discriminación (empleo y ocupación)</p> <p>Prohibición del trabajo infantil: CDN (32); Convenio 182 de la OIT sobre prohibición de las peores formas de trabajo infantil</p> <p>Igualdad de derechos laborales de los trabajadores migrantes: CTM (25)</p>
	<p>Las metas incluyen el acceso asequible y equitativo a infraestructura de calidad; industrialización generadora de empleos; acceso a servicios y mercados financieros; innovación y transferencia de tecnología, y aumento del acceso a las TIC.</p>	<p>Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico: DUDH (27); PIDESC (15.1.b)</p> <p>Derecho de acceso a la información: DUDH (19); PIDCyP (19.2)</p> <p>Derecho a una vivienda adecuada, incluida la propiedad de tierra y sus recursos: DUDH (25); PIDESC (11)</p> <p>Igualdad de derechos de las mujeres al crédito financiero y la infraestructura rural: CEDAW (13.b, 14.2)</p>
	<p>Las metas incluyen promover tasas de crecimiento más altas para el 40% más pobre de la población; promover la inclusión social, económica y política; reducir las desigualdades de oportunidades y resultados; garantizar la protección social para todos; asegurar la</p>	<p>Derecho a la igualdad y a la no discriminación: DUDH (2); PIDESC (2.2); PIDCyP (2.1, 26); CIEDR (2.2); CEDAW (2); CDN (2); CDPD (5); CTM (7); DDD (8.1)</p> <p>Derecho a participar en los asuntos públicos: DUDH (21); ICCPR art. 25; CEDAW art. 7; Art. ICERD. 5; Arte de la CDPD. 29; DRtD art. 8 (2)</p>



	participación en la toma de decisiones económicas; facilitar la migración y reducir los costos de transacción de remesas.	Derecho a la seguridad social: DUDH (22); PIDESC (9-10); CDPD (28) Promoción de condiciones para la migración internacional: CTM (64) Derecho de los migrantes a transferir sus ganancias y ahorros: CTM (47.1)		
	Las metas incluyen garantizar el acceso a la vivienda, servicios básicos y transporte público para todos; planificación participativa de los asentamientos humanos; salvaguarda del patrimonio cultural y natural; y fortalecimiento de la resiliencia ante los desastres.	Derecho a una vivienda adecuada, incluida la propiedad de la tierra y sus recursos: DUDH (25); PIDESC (11) Derecho a participar en la vida cultural: DUDH (25); PIDESC (15); PIDCyP (5, 7); CDPD (30); CDN (31) Accesibilidad del transporte, instalaciones y servicios, en particular de las personas con discapacidad: CDPD (9.1), CDN (23), CEDAW (14.2) Protección contra desastres naturales: CDPD (11)		
			Las metas incluyen lograr una gestión sostenible y un uso eficiente de los recursos naturales; mejorar de la gestión de residuos; promover la contratación pública sostenible; asegurar el acceso a la información; y creación de capacidades para el desarrollo sostenible.	Derecho a la salud, incluido el derecho a un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible: DUDH. (25.1); PIDESC (12) Derecho a una alimentación adecuada y al acceso a agua potable y segura: DUDH (25.1); PIDESC (11) Derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales: PIDCyP y PIDESC (1.2)
				Las metas incluyen el fortalecimiento de la resiliencia y

	<p>la adaptación al cambio climático y los desastres naturales, incluso en comunidades marginadas; y la implementación del Fondo Verde para el Clima.</p>	<p>limpio, saludable y sostenible: DUDH. (25.1); PIDESC (12)</p> <p>Derecho a una alimentación adecuada y al acceso a agua potable y segura: DUDH (25.1); PIDESC (11)</p> <p>Derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales: PIDCyP y PIDESC (1.2)</p>
	<p>Los objetivos incluyen la reducción de la contaminación marina; la conservación de los ecosistemas costeros, las zonas costeras marinas y las poblaciones de peces; asegurar el acceso a los mercados a los pescadores en pequeña escala; la protección de la biodiversidad marina.</p>	<p>Derecho a la salud, incluido el derecho a un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible: DUDH. (25.1); PIDESC (12)</p> <p>Derecho a una alimentación adecuada y al acceso a agua potable y segura: DUDH (25.1); PIDESC (11)</p> <p>Derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales: PIDCyP y PIDESC (1.2)</p>
	<p>Las metas incluyen la gestión sostenible del agua dulce, los ecosistemas de montaña y los bosques; el combate a la desertificación; detener la pérdida de biodiversidad; combatir la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas.</p>	<p>Derecho a la salud, incluido el derecho a un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible: DUDH. (25.1); PIDESC (12)</p> <p>Derecho a una alimentación adecuada y al acceso a agua potable y segura: DUDH (25.1); PIDESC (11)</p> <p>Derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales: PIDCyP y PIDESC (1.2)</p>
	<p>Las metas incluyen reducir todas las formas de violencia; acabar con la violencia y el tráfico de niños; la promoción del estado</p>	<p>Derecho a la vida, a la libertad ya la seguridad personal: DUDH (3); PIDCyP (6.1, 7, 9.1); CIDF (1, 5); CCT (2); CDN (37.a)</p>

	<p>de derecho y de la justicia para todos; reducir los flujos financieros y de armas ilícitas, la corrupción y el soborno; desarrollar instituciones efectivas; participación en la toma de decisiones a todos los niveles; identidad jurídica para todos.</p>	<p>Protección de los niños contra todas las formas de violencia, abuso o explotación: CDN (19, 34-36; 37.a)</p> <p>Derecho de acceso a la justicia y al debido proceso: DUDH (8, 10); PIDCyP (2.3, 14, 15); CEDAW (2.c)</p> <p>Derecho a la personalidad jurídica: DUDH (6); PIDCyP (16); CDPD (12)</p> <p>Derecho a participar en los asuntos públicos: DUDH (21); PIDCyP (25)</p> <p>Derecho de acceso a la información: DUDH (19); PIDCyP 19.1)</p>
	<p>Las metas incluyen el fortalecimiento de los recursos nacionales e internacionales; lograr niveles de endeudamiento sostenibles; promover la transferencia de tecnologías y la creación de capacidades; promover el comercio internacional; mejorar la coherencia política e institucional; respetar el espacio de decisión política de los países; promover asociaciones de múltiples interesados; mejorar la capacidad de medición de progresos hacia los ODS y la generación de datos desagregados.</p>	<p>Derecho de autodeterminación de los pueblos: PIDCyP y PIDESC (1.1); DDD (1.1)</p> <p>Derecho de los pueblos al desarrollo y a la cooperación internacional: DUDH (28); PIDESC (2.1); CDN (4); CDPD (32.1); DDD (3-5)</p> <p>Derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico, incluida la cooperación internacional en el campo científico: DUDH (27.1); PIDESC (15.1)</p> <p>Derecho a la privacidad: DUDH (12); PIDCyP (17); CDPD (31.1)</p>
<p>Notas:</p> <p>CCT: Convención contra la Tortura.</p> <p>CEDAW: Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés).</p>		

CIDF: Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

CIEDR: Convención Internacional sobre todas las formas de Discriminación Racial.

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.

CDPD: Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

CTM: Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

DDD: Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

DNUDPI: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

DEVCN: Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PIDCyP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos

En tercer lugar, el EPU es un sistema extraconvencional, que complementa los mecanismos convencionales de promoción y protección de los DDHH, y por ello su labor se apoya en la realización de recomendaciones y no en el establecimiento de sanciones lo que, como identificaremos luego, lo acerca nuevamente al esquema HLPF.

Debe recordarse también que la presentación de informes nacionales es obligatoria en el mecanismo EPU y voluntaria en el esquema HLPF, y mientras en el primero su formato ha sido establecido por el Consejo DDHH y completado por recomendaciones de la Oficina ACNUDH, en el segundo solo se cuenta con directrices de seguimiento voluntario establecidas por el SG.

Otra diferencia relevante está dada por el hecho de que el esquema HLPF ha sido establecido para funcionar durante el plazo de vigencia de la Agenda 2030, mientras que el mecanismo HLPF no está sujeto a límites temporales.

Ambos sistemas trabajan bajo lógicas de ciclos diferentes: en el HLPF es el examen del conjunto de ODS lo que marca el sentido de cada ciclo, y la cantidad

de países que se examinan en cada reunión anual del Foro varía considerablemente (ver supra), mientras que en el EPU los ciclos se definen a partir de la necesidad de examinar a la totalidad de los Estados miembros de la ONU, estableciendo la realización de 42 exámenes anuales por año. En el primer caso, los ciclos son cuatrienales, en el segundo apenas más extensos: cuatro años y seis meses.

Antes del inicio de cada ciclo de trabajo del EPU se establece una agenda que define cuándo será examinado cada Estado, mientras que en el esquema HLPF las presentaciones de ENV ocurren cuando cada Estado decide hacerlas, sin un cronograma previamente definido que vaya más allá de las expresiones de deseo de presentar informes que anualmente realizan los Estados.

A esto debe agregarse la consideración de que el HLPF tiene una única reunión anual, mientras el Consejo de DDHH sesiona al menos tres veces al año, y que mientras el primero es un foro plenario, el segundo es un órgano restringido al que los países acceden solo tras presentar sus candidaturas y lograr ser electos por la AGNU, que tiene en cuenta en la votación elementos como las trayectorias en materia de DDHH de los Estados que pretenden ocupar asientos en el Consejo DDHH y los compromisos voluntarios que estos realicen al candidatearse.

El mecanismo EPU se centra en el nivel nacional, y no prevé que el Consejo reciba informes que no estén dirigidos a analizar la situación de cada país. El HLPF sí recibe informes de avances regionales elaborados por las Comisiones Económicas regionales de la ONU, el informe anual sobre progresos hacia los ODS elaborado por el SG en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas -de carácter global-, y el informe mundial sobre el desarrollo sostenible, orientado a fortalecer la interfaz entre política y ciencia.

Los principios que guían uno y otro proceso muestran elementos comunes, y algunas divergencias propias de los objetos de análisis de cada uno.

*Tabla 21: comparación entre los principios que guían el mecanismo EPU y el esquema HLPF*

Asunto	Mecanismo EPU (A/HRC/5/1)	Esquema HLPF (Agenda 2030)
--------	---------------------------	----------------------------

Principios básicos generales de los DDHH / del Desarrollo Sostenible	Promover la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la interrelación de todos los DDHH.	Respetar el carácter universal, integrado e interrelacionado y las tres dimensiones del desarrollo sostenible
Objeto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar la situación de los DDHH en el terreno.</li> <li>2. Cumplir las obligaciones y compromisos del Estado en materia de DDHH y la evaluar los avances y los retos a los que se enfrenta.</li> <li>3. Fortalecer la capacidad del Estado y de la asistencia técnica.</li> <li>4. Intercambiar buenas prácticas entre los Estados y otros actores interesados.</li> <li>5. Apoyar la cooperación en la promoción y protección de los DDHH.</li> <li>6. Fomentar la plena cooperación y el compromiso con el Consejo DDHH, otros órganos de DDHH y la Oficina del ACNUDH.</li> </ol>	<p>Contribuir a la implementación de la Agenda y ayudar a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados al respecto para asegurar que nadie se quede atrás.</p> <p>Promover la rendición de cuentas a los ciudadanos.</p> <p>Respaldar una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda.</p> <p>Fomentar el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo. Movilizar apoyos para superar desafíos comunes y detectar problemas nuevos y emergentes.</p>
Protagonismo de los Estados	Contar con la plena participación del país examinado.	Se fundamenta en evaluaciones dirigidas por los países.
Orientación	Dirigido por los miembros de las Naciones Unidas y orientado a la acción.	Detectar los logros conseguidos y los problemas y lagunas existentes, así como los factores decisivos para el éxito.

		Ayudar a los países a adoptar decisiones normativas bien fundamentadas.
Mobilización de medios	Mencionado entre los objetivos del EPU (puntos 3 al 6 cubren solo parcialmente los MoI de la Agenda 2030).	Contribuir a movilizar los medios de implementación [de la Agenda 2030].
Participación de múltiples actores	Asegurará la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales y de las instituciones nacionales de DDHH.	Contribuir a movilizar las alianzas que sean necesarias.
		Apoyar la presentación de informes por todas las partes interesadas pertinentes.
		Contar con el apoyo activo del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales.
Perspectiva de género	Integrar plenamente una perspectiva de género.	Centrarse en las personas, tener en cuenta las cuestiones de género.
Integración del desarrollo / DDHH	Tener en cuenta el nivel de desarrollo y las particularidades de los países.	Respetar los DDHH y prestar especial atención a los más pobres, los más vulnerables y los más rezagados.
No duplicación de tareas	Complementar y no duplicar la labor de los órganos creados en virtud de tratados.	Aprovechar los procesos y plataformas existentes, cuando los haya, evitar las duplicaciones y responder a las circunstancias, capacidades, necesidades y prioridades nacionales.
Economía de esfuerzos	No imponer una carga excesiva al Estado examinado o a la agenda del Consejo.	Reducirá al mínimo la carga que supone la presentación de

		informes para las administraciones nacionales.
	No prolongarse demasiado. Debería ser realista y no consumir una cantidad desproporcionada de tiempo y de recursos humanos y financieros.	Reducirá al mínimo la carga que supone la presentación de informes para las administraciones nacionales.
	No disminuir la capacidad del Consejo para responder a las situaciones urgentes en materia de derechos humanos.	
Datos	Ser un mecanismo cooperativo basado en información objetiva y fidedigna y en un diálogo interactivo.	Fundamentarse en datos de calidad que sean accesibles, oportunos, fiables y desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales.
Evolución y perfeccionamiento		Evolucionar con el tiempo, teniendo en cuenta los problemas emergentes y el desarrollo de nuevas metodologías.
Creación de capacidades	<i>Mencionado entre los objetivos (especialmente punto 3).</i>	Exigir un mayor apoyo a la creación de capacidad de los países en desarrollo, incluido el fortalecimiento de los sistemas de datos y los programas de evaluación nacionales, particularmente en los países



		africanos, los PMA, los SIDS, los países en desarrollo sin litoral y los países de ingresos medianos.
Alcance universal	Asegurar una cobertura universal y la igualdad de trato a todos los Estados-	Vigilar los progresos realizados en el cumplimiento de los Objetivos y metas universales.
Transparencia y apertura	Desarrollarse de una manera objetiva, transparente, no selectiva y constructiva que evite la confrontación y la politización.	Ser abiertos, incluyentes, participativos y transparentes para todas las personas.

Fuente: elaboración propia

Mientras que el esquema del HLPF debe estar guiado por la aplicación de indicadores de seguimiento acordados a nivel global, en el mecanismo EPU no hay indicadores aplicables al conjunto de Estados que hayan sido previamente validados.

Las diferencias más importantes aparecen dentro de los métodos establecidos para realizar los exámenes en uno y otro caso:

- En el esquema HLPF no hay análisis de los exámenes por pares o expertos. En el mecanismo EPU el análisis preliminar del informe nacional está a cargo de la *troika*.
- El proceso del esquema HLPF se basa en una lógica de presentación del INV, en ocasiones en paneles compartidos entre varios Estados, y recepción de preguntas y comentarios. En el mecanismo EPU el proceso es más complejo y estructurado, bajo el escalamiento en presentación de informes nacionales - diálogo interactivo - formulación de recomendaciones - adopción del informe final por el Consejo DDHH. Además, en el mecanismo EPU interactúan, con funciones diferentes y encadenadas, la *troika*, el Grupo de Trabajo y el plenario del Consejo.
- Estas diferencias dan como resultado que mientras en el esquema HLPF el Estado informante se limita a brindar respuestas orales y en el momento

a los comentarios y preguntas que recibe, pudiendo incluso evadirlas, en el mecanismo EPU el Estado examinado debe aceptar, tomar nota o rechazar, de manera formal, las recomendaciones que se le realizan. El resultado es que mientras los comentarios que recibe un Estado cuando presenta su INV no necesariamente son tratados en el siguiente, las recomendaciones no rechazadas que nacen de cada examen del EPU deben necesariamente ser parte del informe nacional del ciclo siguiente a aquél en que fueron realizadas.

- Los comentarios en el esquema HLPF no necesariamente deben referirse a temas precisos, y en la práctica son generales. Las recomendaciones del mecanismo EPU deben ser precisas.
- Los INV son meramente informativos, no pasan por proceso alguno de aceptación. En cambio, los informes nacionales del mecanismo EPU deben ser aprobados por el Consejo DDHH.
- Finalmente, mientras el esquema HLPF no incluye una etapa formal de seguimiento de los INV, el mecanismo EPU sí la integra, llamando incluso a presentar informes voluntarios de progresos de medio término.

Una última diferencia fundamental por señalar entre ambos procesos es que el EPU se ha dotado de mecanismos de financiamiento para apoyar a los países con dificultades para participar del mecanismo de examen. Mientras que el esquema HLPF carece de esos sistemas institucionales de apoyo a los países que enfrentan dificultades financieras para participar del mismo de manera efectiva.

Entre las similitudes que más interesa destacar entre ambos procesos de exámenes, señalamos:

- Se trata en ambos casos de procedimientos extraconvencionales.
- Los Estados son los responsables por implementar los resultados de los procesos de examen.
- Tanto el mecanismo EPU como el esquema HLPF trabajan en ciclos y se basan en informes nacionales, solicitando se dé participación en su construcción a múltiples actores interesados e impulsando la inclusión de datos como base de las afirmaciones (enfoque basado en evidencia).

- El esquema HLPF considera esencial promover el aumento de las capacidades para lograr el Desarrollo Sostenible del Estado informante, y lo mismo el mecanismo EPU respecto de lograr el efectivo disfrute de los DDHH. Mientras el esquema HLPF incluye el principio de base en DDHH, el mecanismo EPU incorpora consideraciones sobre el desarrollo.
- Los informes nacionales de ambos procedimientos de examen están llamados a incluir avances, retos y requerimientos de cooperación externa para superar posibles obstáculos.
- Ambos procedimientos son abordados como ejercicios de rendición de cuentas ante la sociedad internacional y la propia ciudadanía de los Estados examinados.
- Ninguno de los dos procedimientos prevé el establecimiento de sanciones ante el incumplimiento de recomendaciones / sugerencias / inacción por parte del Estado que ha atravesado un proceso de examen.
- Tanto el HLPF como el Consejo DDHH revisan su labor y desempeño al final de cada ciclo a fin de mejorar sus capacidades y adaptar el proceso a nuevas realidades y desafíos.
- Finalmente, pero no por ello menos relevante, ambos procesos tienen lugar en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.



Tras haber trabajado sobre los antecedentes y forma actual del esquema de seguimiento de los compromisos adoptados por los Estados en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el EPU, y habiendo realizado un análisis comparativo entre ambos, en los capítulos siguientes tomaremos como referencia los casos nacionales de Botswana, Colombia, India y Suiza a los efectos de analizar si en la práctica ambos procesos avanzan en direcciones similares y presentan resultados coherentes, para luego poder presentar como cierre del trabajo unas conclusiones que resultan del conjunto del recorrido realizado.

## CAPÍTULO 11: BOTSWANA, COLOMBIA, INDIA Y SUIZA ANTE EL FORO POLÍTICO DE ALTO NIVEL Y EN EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

Los cuatro países seleccionados para el ejercicio de contrastación nos brindan en conjunto un panorama amplio. La elección de los mismo responde a los siguientes criterios:

1. Diversidad de representación geográfica:
  - a. Botswana: África subsahariana (subregión África del Sur);
  - b. Colombia: América Latina (subregión andina);
  - c. India: Asia (subregión Asia meridional);
  - d. Suiza: Europa (subregión Europa occidental).
2. Diversidad de ubicación en el Índice de Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018):
  - a. Botswana: índice de desarrollo humano: 0,717, desarrollo humano alto. Posición en el ranking de países medidos según nivel de desarrollo humano: 101;
  - b. Colombia: índice de desarrollo humano: 0,747, desarrollo humano alto. Posición en el ranking de países medidos según nivel de desarrollo humano: 90;
  - c. India: índice de desarrollo humano: 0,640, desarrollo humano medio. Posición en el ranking de países medidos según nivel de desarrollo humano: 130;
  - d. Suiza: índice de desarrollo humano: 0,944, desarrollo humano muy alto. Posición en el ranking de países medidos según nivel de desarrollo humano: 2.
3. Producto interno bruto per cápita (conforme datos del Banco Mundial para el año 2017, en dólares a valores corrientes y según paridad de poder adquisitivo o PPA):
  - a. Botswana: PIB per cápita:7.595,596; PPA: 17.454,2;
  - b. Colombia: PIB per cápita:6.301,590; PPA: 14.552,009;
  - c. India: PIB per cápita:1.939,613; PPA: 7.055,555;
  - d. Suiza: PIB per cápita:80.189,697; PPA: 64.712,128.

4. Presentación del INV ante el HLPF, incluyendo presentaciones de único o más de un informe:
  - a. Botswana: 1 informes, año 2017;
  - b. Colombia: 2 informes, años 2016 y 2018;
  - c. India: 1 informe, año 2017;
  - d. Suiza: 2 informes, años 2016 y 2018.
5. Examen ante el EPU en su tercer ciclo, a fin de que coincida temporalmente con la vigencia del esquema de exámenes ante el HLPF:
  - a. Botswana: examinado en la 29ª sesión del EPU (15 al 26 de enero de 2018);
  - b. Colombia: examinado en la 30ª sesión del EPU (7 al 18 de mayo de 2018);
  - c. India: examinado en la 27ª sesión del EPU (1 al 12 de mayo de 2017);
  - d. Suiza: Europa: examinado en la 28ª sesión del EPU (16 al 17 de noviembre de 2017).

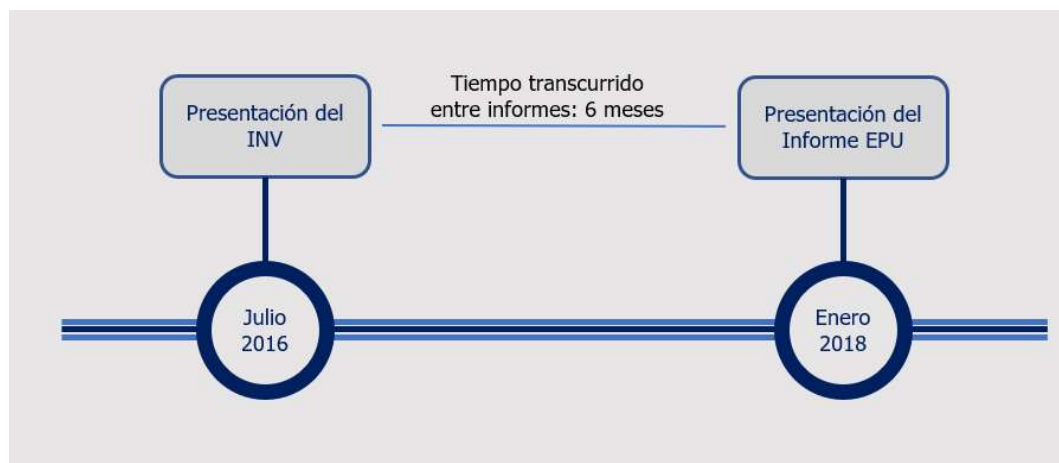
Esta clasificación se completa con elementos contextuales que hacen a los países seleccionados:

- a. Botswana: una de las economías con mayor crecimiento de África basada en la explotación de diamantes;
- b. Colombia: atravesando un proceso de paz tras décadas de conflicto interno;
- c. India: la mayor democracia del mundo por cantidad de habitantes y el segundo país más habitado del mundo;
- d. Suiza: gobierno asociado a formas de gestión participativa y aplicación del modelo nórdico del Estado de bienestar.

A ello se suma que los cuatro países afirman su alto compromiso con la Agenda 2030 y sus ODS y con los Derechos Humanos.

## BOTSWANA

*Ilustración 29: línea de tiempo: transcurso entre la presentación del Informe Nacional Voluntario de seguimiento e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS y el Informe Nacional EPU de Botswana*



Fuente: elaboración propia

El INV de Botswana de 2016 comienza por identificar al *National Steering Committee* como la principal institución responsable por implementar y dar seguimiento a los ODS a nivel nacional. Se trata de un comité creado tras la adopción de la Agenda con ese fin específico y una integración multiactoral que incluye representantes del gobierno, el sector privado, los socios en el desarrollo, grupos de jóvenes, parlamentarios, *Ntlo ya Dikgosi* (la anteriormente denominada "reunión de Jefes" tribales), OSC, y sindicatos.

Identifica además los principales documentos que guían el desarrollo nacional: "Visión 2036" (2017-2036); "Plan Nacional de Desarrollo número 11" (2017-2023), planes de desarrollo distritales y urbanos, la "Hoja de Ruta nacional para la implementación de los ODS" y el "Marco Nacional para el Desarrollo Sostenible"; lo que muestra la convivencia de documentos de largo, corto y medio plazo, nacionales y locales. Identifica además la realización de un proceso de nacionalización de los ODS globales, adaptándolos a las circunstancias nacionales.

En el texto del informe, que se limita a analizar los ODS temáticos establecidos para el HLPF de 2017 (ODS 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 5. Igualdad de género; 9. Industria, innovación e infraestructura; 14.

Vida submarina), incluye referencias a los principios de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” e implementación multiactores y se identifica con el enfoque integrado del desarrollo sostenible, respecto del cual asegura:

La Agenda 2030 [...] exige un enfoque integrado del desarrollo que equilibre las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Botswana ha dado pasos positivos hacia el desarrollo sostenible, con un entendimiento muy claro de que este enfoque ayudaría al país a darse cuenta del futuro que quiere (Gobierno de Botswana, 2017, pág. 3).

Sin embargo, no hace referencias al principio de implementación de los ODS basada en derechos humanos y el único tratado internacional en la materia que menciona es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer, en el marco del análisis del ODS 5. Equidad de género. Al respecto, y en un abordaje transversal de la equidad de género, el informe expresa que

La participación del nivel político en temas de igualdad de género parece estar dando resultados positivos. La participación directa en campañas de concientización sobre el género, junto con un mayor compromiso de los recursos para este problema, también ha producido resultados positivos. La voluntad de cambiar la legislación para revertir los desequilibrios de género también ha permitido avanzar en la agenda de igualdad de género (Gobierno de Botswana, 2017, pág. 33).

El involucramiento político es así señalado como elemento clave para promover la equidad entre los géneros.

No menciona, en cambio, la multidimensionalidad de la pobreza ni la coherencia de políticas para el desarrollo, por lo que resulta lógica la ausencia de referencias a documentos como la AAAA y el Marco de Acción de Sendai.

Su elaboración respeta parcialmente las directrices voluntarias del SG vigentes para 2017, según la siguiente tabla:

*Tabla 22: alineamiento del informe del Examen Nacional Voluntario de Botswana de 2017 con las directrices voluntarias para la elaboración de informes propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas*

Recomendación del SG	¿Seguida?
Apertura con presentación por funcionario de primera línea	No
Incluye resumen ejecutivo	Sí
Incluye introducción	Sí
Incluye presentación de metodología utilizada en su construcción	Sí
Incluye un capítulo sobre apropiación (ownership)	Sí
Incluye un capítulo sobre incorporación de los ODS en los marcos nacionales	Sí
Incluye un capítulo sobre integración de las tres dimensiones del DS	Sí
Incluye un capítulo sobre objetivos y metas	Sí
Incluye un capítulo sobre "no dejar a nadie atrás"	No
Incluye un capítulo sobre mecanismos institucionales de implementación y seguimiento	Sí
Incluye un capítulo sobre Medios de implementación	Sí
Incluye un capítulo sobre pasos futuros	Sí
Incluye un anexo estadístico	Sí
Incluye un capítulo de conclusiones	Sí

Fuente: elaboración propia

En materia de datos identifica a *Statistics Botswana* como entidad nacional responsable por su generación y gerenciamiento y señala la insuficiencia de los datos disponibles para dar seguimiento a los ODS, aunque no identifica planes o políticas orientados a superar las carencias.

En el Informe Nacional de Botswana ante el Consejo DDHH, cinco meses posterior al INV, no hay referencias a la presentación realizada ante el HLPF, lo que sugiere un dispendio de esfuerzos humanos en la construcción de ambos informes, que muestran una superposición de temas analizados al tiempo que exponen la ausencia de construcción de vasos comunicantes entre ambos.

Partiendo de las recomendaciones realizadas al país en su examen correspondiente al segundo ciclo del EPU, el informe ahora presentado da tratamiento a temas como la erradicación de la pobreza, el derecho a la salud, la no discriminación, la igualdad de género, el derecho a la educación, a la vivienda, al agua potable y el saneamiento, el trabajo y el medio ambiente.



El informe incluye menciones expresas al Desarrollo Sostenible, pero no menciona siquiera en una oportunidad a la Agenda 2030, aunque sí a los ODS, mostrando puentes entre DDHH y Desarrollo, recuperando los elementos que el INV identificaba como rectores de este último a nivel nacional

El pilar 2 de la Visión Nacional 2036, relativo al desarrollo humano y social, reconoce la igualdad de género como elemento central del desarrollo socioeconómico, político y cultural. El 11º Plan Nacional de Desarrollo de también prevé la incorporación de una perspectiva de género, así como la prevención y eliminación de la violencia de género, en la esfera temática relativa a la gobernanza y la seguridad de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La manera en que la falta de diálogo entre ambos informes perjudica la calidad final de los mismos queda expuesta a partir de la ausencia de consideración por el INV del principio de universalidad de la Agenda 2030, que por el contrario es abordado por el Informe EPU desde una perspectiva de DDHH, afirmando que el principal objetivo del país es el de "mejorar la capacidad nacional para la promoción y protección de los derechos humanos en beneficio de todas las personas que viven en el país" (Gobierno de Botswana, 2017b, párrafo 8).

Pero esta situación no solo queda a la vista respecto de temas abordados en únicamente uno de los dos informes, aún cuando eran trascendentes para ambos: el principio de la Agenda 2030 de "no dejar a nadie atrás" es específicamente referenciado en el INV de Botswana diciendo que "el país se encuentra actualmente focalizando su atención en eliminar la pobreza extrema (6.4%) para el final del año 2017, y al hacerlo 'no dejará a nadie atrás'" (Gobierno de Botswana, 2017, pág. v), y en el informe EPU se retoma este principio, pero no se lo considera al tratar la pobreza, sino que se sostiene que "Botswana es consciente de que existen segmentos de la población desfavorecidos o marginados que merecen atención específica" (Gobierno de Botswana, 2017b, párrafo 51) en el marco del derecho a no ser discriminado. El ODS 10. Reducción de las desigualdades, ni siquiera es tratado en el INV.

Esto ocurre al tiempo que el informe nacional ante el UPR, lejos de evitar incorporar elementos propios del desarrollo -como lo notamos con la mención de

los documentos de referencia nacional en la materia- cita datos del informe sobre la situación de los Objetivos de Desarrollo *del Milenio* de Botswana de 2015 para dar a conocer que “la pobreza en las zonas rurales ha disminuido a una tasa del 6,5%, mientras que en las ciudades y los pueblos se registró una disminución del 3,5% desde 2002-2003” (Gobierno de Botswana, 2017b, párrafo 20).

Fortaleciendo aún más las relaciones naturales entre ambos informes, que insistimos no parecen haber sido debidamente tomadas en cuenta, hallamos que mientras el INV no hace una identificación clara de desafíos que enfrenta el país en la implementación de la Agenda 2030, el informe nacional ante el EPU sí lo hace respecto de los que obstaculizan el progreso de los DDHH en el país, señalando elementos que son propios del campo del desarrollo. A saber:

- Afirma que el país sigue enfrentando desafíos como la elevada tasa de desempleo (20% en 2013) y que la gran dependencia del país de las exportaciones de diamantes, junto con la reducción de los ingresos procedentes de sectores distintos de la producción de minerales, afectará negativamente el nivel del PIB real, para terminar afirmando que “sin un crecimiento económico acelerado, seguirá siendo difícil que Botswana pueda crear puestos de trabajo” (Gobierno de Botswana, 2017b, párrafo 153).
- Sostiene que “los importantes logros y avances en el desarrollo socioeconómico han sufrido un importante retroceso debido a los devastadores efectos humanos y sociales de la pandemia del VIH/SIDA (...) Estos problemas se ven exacerbados debido a los efectos adversos de la ‘trampa de los ingresos medianos’” (Gobierno de Botswana, 2017b, párrafo 154).

Por otra parte, el informe EPU no considera la problemática de contar con datos estadísticos suficientes para el seguimiento del progreso del disfrute de los DDHH en el país o para poder adoptar políticas públicas a ese fin basadas en evidencia, mientras que esa preocupación es central en su INV, donde expresa que

Al prepararse para el proceso de implementación de los ODS, Botswana ha enfrentado desafíos de disponibilidad de datos. Esto se debe principalmente a que

el seguimiento del progreso realizado en la implementación de cada objetivo requiere datos detallados desglosados en detalles como el género, las regiones y el estado social de la población, entre otros (Gobierno de Botswana, 2017, pág. v).

¿Por qué razón, más allá de los temas “de moda” en cada campo específico el tema de datos es relevante para implementar los ODS y no para avanzar el disfrute de los DDHH? No parece haber una respuesta clara a esta pregunta.

En contraposición, ambos informes señalan el involucramiento de actores no gubernamentales en sus elaboraciones:

- Dice el INV: El informe se ha preparado con la participación plena del Gobierno, el sector privado, la sociedad civil, las autoridades locales, los asociados para el desarrollo, las Naciones Unidas, el mundo académico y otros grupos de interés (Gobierno de Botswana, 2017, pág. 1).
- Señala el EPU: El Ministerio de Relaciones Internacionales y Cooperación, como entidad coordinadora, recabó la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante las siguientes reuniones consultivas (Gobierno de Botswana, 2017b, párrafo 4)


Lo más relevante surge cuando vemos el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (A/HRC/38/8) para Botswana, en especial al presentar las recomendaciones que se realizan al país. En su examen de tercer ciclo, Botswana recibió 207 recomendaciones, de las cuales aceptó 73, tomó nota de 58 y solicitó tiempo (aún abierto mientras escribimos este trabajo) para responder a otras 76. No rechazó ninguna recomendación ni incluyó compromisos voluntarios.

Tras repasar el conjunto de las recomendaciones realizadas a este país, y solo a modo de demostración que no pretende ser exhaustiva, podemos establecer la siguiente tabla de relaciones entre los ODS y recomendaciones recibidas:

*Tabla 23: lazos entre ODS y recomendaciones realizadas a Botswana en el marco del tercer ciclo del EPU (entre paréntesis la identificación del país que hace la recomendación)*

ODS	Recomendación recibida y país que la realiza	Estatus de la recomendación
	127.46 Seguir reforzando las políticas encaminadas a erradicar la pobreza (Georgia).	Aceptada
	Sin recomendaciones directas en el tema	
	127.54 Seguir mejorando la infraestructura de atención a la salud en Botswana y prestar especial atención a los programas de sensibilización sobre el problema del VIH/sida destinados a las mujeres y las adolescentes que viven en zonas rurales (India).	Aceptada
	127.61 Proseguir los esfuerzos para promover políticas educativas integrales, en particular aplicando el Plan Estratégico Nacional sobre Educación 2015-2020 (Brasil).	Aceptada
	127.21 Asignar los recursos necesarios a la Comisión Nacional de Género establecida en 2016 para dar seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Género y Desarrollo de modo que pueda desempeñar sus funciones adecuadamente (Singapur).	Aceptada
	127.49 Adoptar una política hídrica nacional, elaborando una estrategia a largo plazo para la gestión sostenible de ese recurso (Senegal).	Aceptada
	Sin recomendaciones directas en el tema	

	<p>128.59 Enmendar la Ley de Conflictos de Trabajo y la Ley de Organizaciones de Sindicatos y Empleadores para ajustarlas a las normas internacionales, entre otras cosas por lo que respecta a la protección del derecho de sindicación de los trabajadores (Estados Unidos de América).</p>	<p>Solicitó tiempo para responder</p>
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>127.26 Adoptar medidas para prevenir y combatir todas las formas de discriminación, en particular contra las mujeres, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables (Italia).</p>	<p>Aceptada</p>
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>127.2 Cooperar plenamente con los órganos de tratados, cumpliendo las obligaciones de</p>	<p>Aceptada</p>

	presentación de informes que le incumben como Estado Miembro (República de Corea).	
	128.34 Considerar la posibilidad de desarrollar, en consulta con el Parlamento y la sociedad civil, un marco normativo para orientar las prácticas y los procedimientos relativos a los procesos de tratados internacionales que generan derechos y obligaciones con arreglo al derecho internacional (Ghana).	Solicitó tiempo para responder

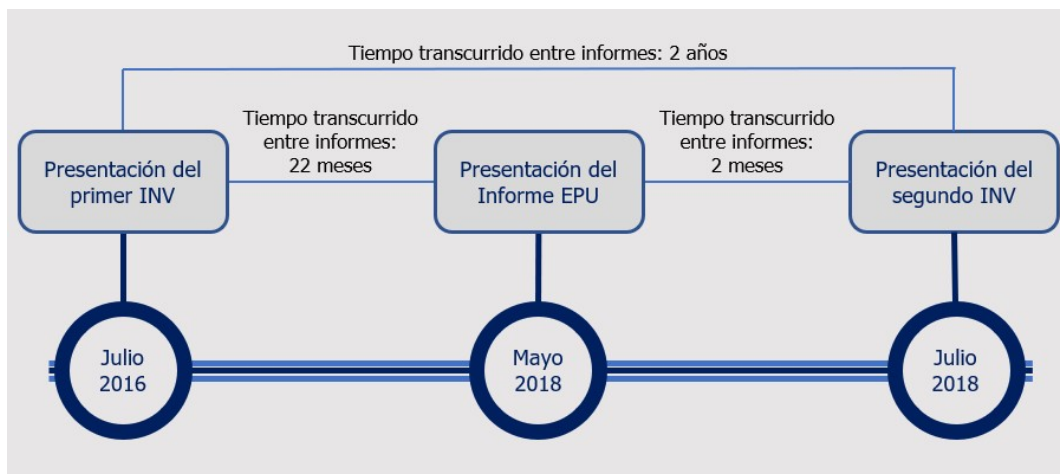
Fuente: elaboración propia

Como resulta fácil apreciar, las recomendaciones que realizan los Estados en el marco del EPU pueden ser interpretadas como medidas que su destinatario debería avanzar, de acuerdo a su propio contexto nacional, para implementar los ODS, resultado que no fue posible alcanzar en el marco de las negociaciones para definir el esquema de seguimiento y monitoreo de la Agenda 2030 ni ha sido incorporado entre las facultades del HLPF. Y sin embargo, en gran medida, ya existe.

Más aún, conforme el mecanismo EPU, en el próximo ciclo Botswana deberá explicar los pasos que ha dado para concretar esas recomendaciones, especialmente las que ha aceptado.

## COLOMBIA

*Ilustración 30: línea de tiempo: trascurso entre la presentación los informes nacionales voluntarios de seguimiento e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS y el Informe Nacional EPU de Colombia*



Fuente: elaboración propia

Colombia presentó dos informes sobre sus avances en la implementación de los ODS ante el HLPF. Si bien nos concentraremos en este segundo, mantendremos las referencias al primero para señalar elementos que hacen a una visión de proceso en los reportes.

Debemos comenzar por recordar que la idea de los ODS parte de una propuesta colombiana, y que fue este el país que la impulsó para que fuese adoptada en la conferencia de Rio de 2012, y luego adaptara sus contenidos definitivos en el proceso intergubernamental de negociaciones de la Agenda 2030.

Colombia fue también el primer país del mundo en crear una institucionalidad específica para la implementación de los ODS, lo que hizo mediante la adopción del Decreto 280, del 18 de febrero de 2015, dictado por el entonces presidente Juan Manuel Santos. La fecha de adopción del decreto nos muestra que ese paso fue dado aún antes de que la Agenda 2030 fuese adoptada, lo que explica el nombre dado al cuerpo establecido: Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (Comisión ODS).

La Comisión ODS está conformada por los Ministros y Directores de siete entidades del Gobierno Nacional: La Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Prosperidad Social. La Agencia Presidencial

de Cooperación Internacional de Colombia y un líder del Sector Privado participan como invitados permanentes (Gobierno de Colombia, 2016, pág. 16).

Este órgano tiene, en consecuencia, un fuerte carácter gubernamental, con muy baja participación de actores no estatales.

El INV de 2018 no vuelve sobre el tema institucional, pero sí informa la adopción, el 15 de marzo de 2018, del Documento CONPES1 3918<sup>66</sup> "Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia", que contiene la visión del país a 2030, un esquema de seguimiento con indicadores nacionales, metas cuantificables, responsabilidades institucionales y un ejercicio de priorización y regionalización, mediante un conjunto de "metas trazadoras" con la capacidad de impulsar avances en las demás metas de cada ODS, incorporando también un plan de fortalecimiento estadístico, una estrategia territorial y una estrategia de interlocución y promoción de alianzas con actores no gubernamentales.

El INV expuso responsabilidades institucionales del gobierno nacional colombiano para la implementación de los ODS: desde un enfoque intersectorial se identificó la entidad que debe liderar y coordinar la acción del gobierno (entidad líder) para cada meta de desarrollo sostenible, así como las entidades que deben participar en las estrategias para el cumplimiento de cada una de ellas (entidad acompañante).

Otro elemento a destacar es que ambos informes fueron presentados por la misma administración y en el marco de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En 2016 en pleno proceso negociador y en 2018 tras haber sido adoptado el acuerdo final de paz. Como consecuencia, ambos informes hacen de este tema uno de sus pilares, al punto

---

<sup>66</sup> Se trata de documentos adoptados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que, creado en 1958, representa la máxima autoridad nacional de planeación. Su conformación actual resulta del Decreto 2148 de 2009 que determina que el CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y tiene como miembros permanentes, con derecho a voz y voto, al Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.



tal que el INV de 2016 lleva título: “Los ODS como instrumento para Consolidar la Paz”.

Tomando en consideración lo dicho en los párrafos anteriores, el INV de 2018 de Colombia identifica como el principal documento que guía sus políticas de desarrollo nacionales al “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país”, pero también menciona como referencias en los trabajos hacia la implementación de la Agenda 2030 al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y su Plan Marco de Implementación; a la Estrategia de Crecimiento Verde y a los planes de desarrollo subnacionales.

El principio de “no dejar a nadie atrás” ocupa un lugar central en la narrativa que asumen tanto el INV de 2016 como el de 2018: mientras en 2016 se sostenía que “el Plan Nacional de Desarrollo materializa el lema ‘No dejar a nadie atrás’ de la Agenda 2030” (Gobierno de Colombia, 2016, pág. 7), en 2018 se destacaba que el análisis realizado enfatizaba particularmente las realidad de “los grupos, comunidades y territorios que requieren mayor atención, buscando no dejar a nadie atrás” (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 11). No obstante, en el Informe Nacional de Colombia durante el tercer ciclo del EPU no hay menciones a ese principio.

Relacionado con este último punto, tanto el INV de 2018 como el Informe Nacional EPU destacan la participación de múltiples actores en sus elaboraciones, tema no informado en el INV de 2016.

- El INV dice: “en el marco de la estructuración del informe, la Secretaría Técnica mantuvo la apertura al diálogo con otros actores [incluyendo] la socialización del documento en un evento público con participación de los diferentes actores de la sociedad civil” (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 14).
- El informe nacional EPU dice: “La construcción del documento demandó un proceso de diálogo (...) con la sociedad civil, en foros y una consulta electrónica” (Gobierno de Colombia, 2018b, párrafo 6).

Sin embargo, mientras ambos INV indican acciones realizadas con el fin de concienciar a la población sobre la Agenda 2030 y sus ODS, el Informe Nacional EPU no lo hace.

Por otro lado, el principio de universalidad, tenido en consideración en el INV de 2016 al sostener que “La Agenda 2030 es una agenda universal, ambiciosa y orientada a resultados” (Gobierno de Colombia, 2016, pág. 1), no encuentra continuidad en el INV de 2018 ni en el informe nacional del país en el marco del EPU. Exactamente la misma situación se verifica respecto al principio de interdependencia, cuya identificación en el INV de 2016 bien podría ser reiterada para el análisis de DDHH: “Debido a la compleja red de causalidad existentes entre los objetivos y metas, es fundamental identificar aquellas interrelaciones claves para potenciar la efectividad de los resultados de los 17 ODS en su conjunto, dirimiendo los posibles conflictos, buscando los máximos beneficios posibles para el país” (Gobierno de Colombia, 2016, pág. 4).

Ninguno de los dos INV presentados por Colombia hace expresa referencia al principio de base en DDHH de la Agenda 2030, y el Informe Nacional EPU tampoco menciona a los INV ni a la Agenda 2030. El contacto más directo entre ambos se da, en consecuencia, por las referencias del primero a los documentos nacionales que guían el desarrollo a nivel nacional que, como dijimos, sí están referenciados en ambos INV: dice el Informe EPU en su capítulo sobre recomendaciones recibidas durante el segundo ciclo en materia de su marco normativo e institucional que

El Estado (...) adoptó la decisión de incluir (...) en el PND 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” (Ley 1753/ 2015), los lineamientos y estrategias que fijan el rumbo de la nación en DDHH en los próximos años, con miras a la consolidación de la paz, la equidad y educación de mejor calidad (Gobierno de Colombia, 2018b, párrafo 9).

De esta manera queda expuesta la vinculación entre los procesos de promoción del Desarrollo Sostenible y de los DDHH en la perspectiva de Colombia: los documentos de desarrollo nacional se convierten en un vaso comunicante entre ellos, tanto más cuando el Informe Nacional EPU expresa que “la protección del

ambiente y el desarrollo sostenible son una prioridad” (Gobierno de Colombia, 2018b, párrafo 136).

La lucha contra la pobreza, presente en ambos informes, comparte una visión común en los INV y en el Informe ante el EPU marcada por la consideración multidimensional del fenómeno.

- Refiere el INV de 2018: “Una de las grandes apuestas de Colombia es reducir la pobreza medida por el Índice de Pobreza Multidimensional” (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 25).
- Destaca el Informe Nacional EPU que el país ha logrado importantes reducciones tanto en pobreza por ingresos como en pobreza multidimensional. “Entre 2010 y 2016, 4.3 millones de personas superaron la pobreza por ingresos, 2.3 millones dejaron de ser pobres extremos y 5.1 millones superaron la pobreza en todas sus dimensiones (Gobierno de Colombia, 2018b, párrafo 111).

Esta visión de la pobreza que supera el ingreso económico para incluir variables ambientales y sociales, y en este sentido es afín tanto al Desarrollo Sostenible como a la indivisibilidad de los DDHH, puede también actuar como conector entre ambos campos, pero esa veta no ha sido hasta el momento aprovechada por Colombia ni en el proceso HLPF ni en el mecanismo HLPF.

En cuanto al seguimiento de un orden recomendado para presentar los contenidos de los informes, el presentado ante el EPU sigue las pautas establecidas a tal fin y el INV de 2018 muestra el siguiente resultado.

*Tabla 24: alineamiento del informe del Examen Nacional Voluntario de Colombia de 2018 con las directrices voluntarias para la elaboración de informes propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas*

Recomendación del SG	¿Seguida?
Apertura con presentación por funcionario de primera línea	Sí
Incluye resumen ejecutivo	Sí
Incluye introducción	Sí
Incluye presentación de metodología utilizada en su construcción	Sí
Incluye un capítulo sobre apropiación (ownership)	No

Incluye un capítulo sobre incorporación de los ODS en los marcos nacionales	Sí
Incluye un capítulo sobre integración de las tres dimensiones del DS	No
Incluye un capítulo sobre objetivos y metas	Sí
Incluye un capítulo sobre "no dejar a nadie atrás"	No
Incluye un capítulo sobre mecanismos institucionales de implementación y seguimiento	Sí
Incluye un capítulo sobre Medios de implementación	Sí
Incluye un capítulo sobre pasos futuros	No
Incluye un anexo estadístico	Sí
Incluye un capítulo de conclusiones	Sí

Fuente: elaboración propia

Entre sus conclusiones, el INV de 2018 presenta un conjunto de desafíos que enfrenta el país en su proceso de avance hacia la concreción de los ODS: garantizar la alineación de los ODS con los próximos Planes Nacionales de Desarrollo; que las apuestas del próximo gobierno incluyan las metas definidas para los ODS en el país, redoblar los esfuerzos para lograr la apropiación social de los Agenda 2030 y sus ODS en todos los niveles, poner en marcha nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo sostenible y continuar innovando.

Como en el caso anterior, analizar las recomendaciones realizadas a Colombia como resultado de su tercer ciclo de revisión ante el EPU, reflejadas en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre Colombia (A/HRC/39/6) nos aporta elementos de interés.

En total, Colombia recibió 211 recomendaciones, aceptando 183 de ellas, tomando nota de 28 e incluyendo 5 compromisos voluntarios, tres de las cuales están relacionados con el proceso de paz que sirve de base a los INV. A saber:





- 123.1 Seguir adoptando las medidas necesarias para proteger a los defensores de los derechos humanos en Colombia;
- 123.2 Proseguir la aplicación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el

Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo;





- 123.3 Continuar el proceso de negociación de la paz con el Ejército de Liberación Nacional;
- 123.4 Iniciar la segunda fase del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas;
- 123.5 Seguir promoviendo una cultura de derechos humanos como base indispensable para una verdadera reconciliación.

El análisis de las recomendaciones nos muestra, en la misma lógica aplicada a Botswana anteriormente, la existencia de elementos propios de la Agenda 2030 en las mismas.

*Tabla 25: lazos entre ODS y recomendaciones realizadas a Colombia en el marco del tercer ciclo del EPU (entre paréntesis la identificación del país que hace la recomendación)*

ODS	Recomendación recibida y país que la realiza	Estatus de la recomendación
	120.99 Seguir promoviendo el desarrollo económico y social sostenible, erradicar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población (China);	Aceptada
	120.102 Seguir adoptando medidas positivas para proteger mejor los derechos de la población a la educación, la salud y el empleo, entre otros (China);	Aceptada
	120.110 Redoblar los esfuerzos para facilitar el acceso a la atención de la salud en las zonas rurales, especialmente en las zonas habitadas por pueblos indígenas y afrocolombianos (Honduras);	Aceptada
	120.119 En seguimiento de las recomendaciones que figuran en los párrafos 116.28 y 116.111 del informe del segundo ciclo (A/HRC/24/6), aumentar las inversiones en la educación pública de las minorías afrodescendientes (Haití);	Aceptada

	<p>120.13 Asignar fondos suficientes en el presupuesto nacional y mantener instituciones adecuadas para situar la igualdad de género en el centro de las iniciativas de desarrollo y consolidación de la paz (Canadá);</p>	<p>Aceptada</p>
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>120.85 Proseguir los esfuerzos para aplicar las medidas legales y de política sobre la trata, el trabajo y la explotación infantil (Gabón);</p>	<p>Aceptada</p>
		
	<p>120.20 Promover la aplicación de políticas públicas que refuercen el derecho a la igualdad y la no discriminación, especialmente entre los grupos vulnerables (República Dominicana);</p>	<p>Aceptada</p>
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>123.4 Iniciar la segunda fase del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas;</p>	<p>Compromiso voluntario</p>
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	

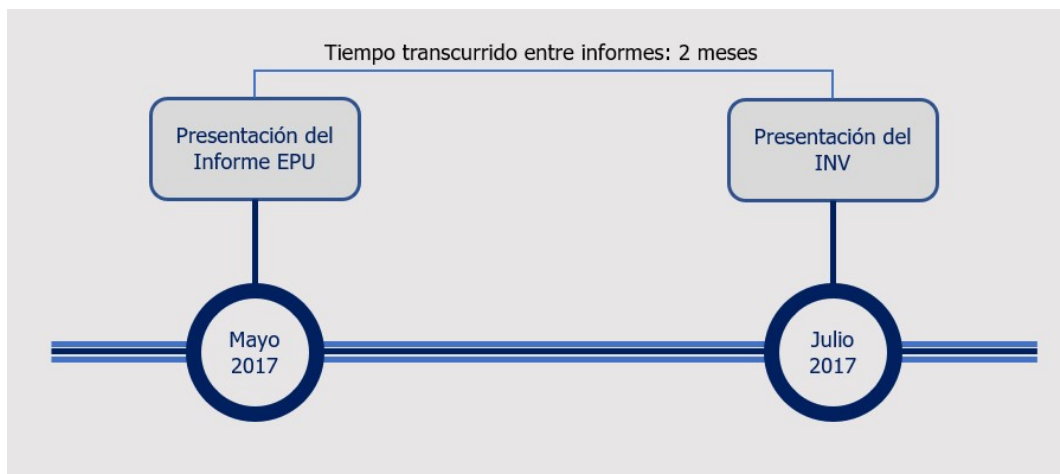
	Sin recomendaciones directas en el tema	
	Sin recomendaciones directas en el tema	
	120.3 Incluir en su estrategia nacional de desarrollo medidas destinadas a aumentar la eficiencia y la rendición de cuentas de los servicios públicos (Azerbaiyán);	Aceptada
	120.8 Seguir aplicando las recomendaciones del examen periódico universal mediante la participación inclusiva de todos los interesados, entre ellos la institución nacional de derechos humanos y la sociedad civil (Myanmar);	Aceptada

Fuente: elaboración propia

Establecer vínculos entre estas recomendaciones, cuyo progreso deberá ser informado por el país en el siguiente ciclo del EPU, y los avances hacia los ODS, a partir de los cuales nutrir futuras presentaciones de INV, parece no solo necesario, sino conveniente a los intereses del propio país informante, tanto por precisión de información, mantenimiento de coherencia y para evitar duplicidades de esfuerzos.

## INDIA

*Ilustración 31: línea de tiempo: trascurso entre la presentación los informes nacionales voluntarios de seguimiento e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS y el Informe Nacional EPU de la India*



Fuente: elaboración propia

Las posibilidades que resultan de establecer vínculos entre el Informe Nacional EPU y los INV se ven muy claramente en el caso de la India, aunque como veremos esto ocurre solo en una dirección por la utilización de una mirada que incluye elementos del Desarrollo Sostenible en el Informe Nacional EPU del país, pero que no tiene correlato en la incorporación de elementos de DDHH en el INV presentado apenas dos meses después.

En la lógica del EPU de trabajo en ciclos donde se deben informar esfuerzos por cumplir con las recomendaciones recibidas, el Informe Nacional de India en su tercer examen abordó, entre otras consideraciones, asuntos referidos a pobreza, promoción de DDHH, derecho a la salud, no discriminación, igualdad de género, violencia de género, derechos del niño, derecho a la educación, agua y saneamiento, derecho al trabajo y medio ambiente.

Muestra desde el inicio su decisión de vincular compromisos nacionales en materia de DDHH con los asumidos en el ámbito del desarrollo, lo que lleva al país a sostener que “La India confiere la máxima prioridad a la erradicación de la pobreza y al logro de un desarrollo incluyente y sostenible. Sus políticas y prioridades reflejan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Gobierno de India, 2017, párrafo 7). Este compromiso se refrenda al tratar temas específicos (los resaltados son propios):

- “La erradicación de la pobreza es un elemento esencial de los objetivos de desarrollo de la India. A fecha de 2012, el 21% de la población de la India



estaba por debajo del umbral de pobreza. La India está intensificando sus gestiones para *alinear sus políticas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible*" (párrafo 88);

- "En consonancia con los *Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos*, la India se ha comprometido a lograr, antes de 2030, un saneamiento y una higiene adecuados y equitativos para todos y a poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las personas vulnerables" (párrafo 95);
- "Para lograr el *Objetivo de Desarrollo Sostenible de ciudades y comunidades sostenibles*, el Gobierno ha adoptado varias medidas como la puesta en marcha del Programa de Ciudades Inteligentes, para el establecimiento de ciudades modelo sostenibles" (párrafo 100);
- "En cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, *así como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, la India se ha propuesto la meta de 'asegurar vidas saludables y promover el bienestar de todos a todas las edades'. Internacionalmente, la India ha promovido el yoga como sistema de enfoques holísticos de salud y bienestar" (párrafo 106);
- "La educación es un *pilar fundamental del desarrollo* en cualquier país, por lo que la India da prioridad a una educación inclusiva y de calidad para todos. En consecuencia, en 2016 se aumentó en un 4,9% el presupuesto de educación" (párrafo 115);
- "Para permitir la integración de las perspectivas de género en la formulación y aplicación de las políticas y para garantizar que *en las agendas de desarrollo* se dé igual peso a las preocupaciones de las mujeres, el Gobierno de la India mantiene su adhesión a su Plan de Presupuestación con Perspectiva de Género" (párrafo 124).

Esta aproximación está basada en una perspectiva que integra principios fundamentales de los DDHH con el desarrollo, lo que queda evidenciado en el primer párrafo del Informe Nacional EPU, aun cuando podamos señalar la ausencia de la esfera ambiental propia del Desarrollo Sostenible en su referencia al desarrollo socioeconómico: "reconociendo la universalidad, la indivisibilidad y

la interrelación de todos los derechos humanos, la India confiere a los derechos y libertades civiles y políticos de sus ciudadanos la misma importancia especial que confiere a su desarrollo socioeconómico” (Gobierno de India, 2017, párrafo 1).

En ese mismo párrafo inicial, India muestra que el principio de no dejar a nadie atrás de la Agenda 2030 está integrado en su Informe Nacional EPU en su tercer ciclo.

Consciente de que tanto los factores históricos como las estructuras sociales existentes pueden hacer que algunas comunidades sean más vulnerables a la exclusión, la marginación y las violaciones de los derechos humanos, la India otorga prioridad, mediante diversas medidas protectoras y de acción afirmativa, al logro de la libertad y el desarrollo para todos. En el espíritu de no dejar a nadie rezagado, la India sigue el lema de *Sabka Saath, Sabka Vika'* (todos juntos y desarrollo para todos) (pr.1)

No obstante, este Informe Nacional no identifica los principales documentos nacionales que guían su desarrollo, que sí son señalados por su INV: la “Agenda de Acción trienal 2017/18-2019/20”; una Visión de 15 años, y un Documento de estrategia de 7 años. Allí también se identifica la institución nacional que asume la responsabilidad primordial por la implementación de los ODS en el país: la Institución Nacional para la Transformación de India *Aayog* (NITI *Aayog*) (Gobierno de India, 2017b, pág. 1; 5).

Esta institución, nos dice el INV, “ha llevado a cabo un mapeo detallado de los 17 objetivos y 169 metas en los ministerios nodales centrales, en los esquemas con patrocinio centralizados y en las principales iniciativas gubernamentales (Gobierno de India, 2017b, pág. v).

Es llamativo que el INV preste menos atención al principio de no dejar a nadie atrás que la que le brindó el Informe Nacional EPU, ya que se limita a mencionarlo en una sola oportunidad y con el fin de darle marco a la utilización por India del concepto de pobreza multidimensional.

Aparece aquí el elemento más llamativo de la relación entre ambos informes: la fuerte presencia de elementos del Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030 y los ODS en el Informe Nacional EPU no encuentra reflejo en el INV, a pesar de que este se presentó dos meses después que aquél.

Ambos informes sí comparten referencias a la construcción de sus contenidos a partir de procesos que involucraron a múltiples actores:

- Dice el INV: “[Como parte del proceso de preparación del INV] la NITI Aayog también condujo series de consultas a nivel nacional y subnacional de las que participaron el gobierno central, los gobiernos locales, la sociedad civil, expertos técnicos, académicos, organizaciones internacionales y otros actores interesados” (Gobierno de India, 2017b, pág. 2).
- Afirma el Informe Nacional EPU:

La India siguió un proceso consultivo amplio en la redacción del informe nacional. El Gobierno de la India pidió a la Universidad Nacional de Derecho de Delhi, que le prestara asistencia en la preparación del proyecto inicial del informe (y esta) organizó una serie de consultas a nivel nacional con representantes de la sociedad civil, instituciones y comisiones nacionales de derechos humanos y académicos para que la ayudaran a determinar los problemas, logros, dificultades y limitaciones relacionados con el avance de los derechos humanos en la India. Los representantes gubernamentales asistieron a todas las consultas” (Gobierno de India, 2017, párrafo 5).

Subrayamos finalmente que el INV dedica atención al problema de los datos para el seguimiento e implementación basada en evidencia de los ODS a escala nacional, identificando al Ministerio de Estadísticas e Implementación de Programas como la principal institución gubernamental a cargo del tema y reconociendo que se requerirá de nuevos “mecanismos para generar un conjunto de datos más amplio, más desagregado y disponible en intervalos de tiempo más cortos en comparación con los datos que se utilizan actualmente para revisar los esfuerzos de desarrollo” (Gobierno de India, 2017b, pág. 30).

Pese a que el propio país señala este asunto como relevante para el desarrollo y los nexos que el Informe Nacional EPU establece entre desarrollo y DDHH, la cuestión recibe un tratamiento algo diferente en el documento expuesto como parte del mecanismo de seguimiento de los DDHH, donde se afirma que, hasta donde es posible, “el informe enumera las metas, logros y deficiencias de las medidas estatales, así como los índices para evaluar su efectividad. Al mismo tiempo, la India sostiene que la medición numérica no es el único criterio para evaluar su historial de derechos humanos” (Gobierno de India, 2017, párrafo 2).

En cuanto a sus estructuras formales, el Informe Nacional EPU es específico al señalar en su párrafo tercero que se han seguido las reglas establecidas y las orientaciones oficiosas de la Oficina del ACNUDH sobre contenidos, pero que “en lugar de clasificar las recomendaciones como aplicadas completa o parcialmente o no aplicadas, el presente informe utiliza como marco para el informe los grupos temáticos que figuran en el anexo 2 de la nota de orientación”. Se trata del único de los cuatro informes analizados que decide seguir la Guía técnica presentada supra que, recordamos, tiene carácter oficioso (ver el título “Informes Nacionales Voluntarios”).

*Tabla 26: alineamiento del informe Nacional EPU de India de 2017 con las áreas temáticas recomendadas en la Guía técnica de la Oficina del ACNUDH del 8 de diciembre de 2016*

Áreas sugeridas en la guía técnica ( <i>clustering</i> )	Títulos en que se organiza el informe Nacional
	Introducción
	Proceso de elaboración del informe.
	Enfoque.
	Metodología.
	Aplicación de las recomendaciones aceptadas y promesas voluntarias, otras novedades.
A. Temas transversales.	A: Temas transversales.
Igualdad y no discriminación.	
Derecho al desarrollo.	Desarrollo incluyente y sostenible.
Cuestiones ambientales.	Cambio climático y medio ambiente.

Los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo.	Derechos Humanos y lucha contra el terrorismo.
<b>B. Derechos civiles y políticos.</b>	<b>B. Derechos civiles y políticos.</b>
Derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona.	Derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona.
Administración de justicia, incluida la impunidad y el estado de derecho	Administración de justicia y acceso a la justicia.
Libertades fundamentales y participación en la vida pública y política.	Libertades fundamentales y participación en la vida pública y política.
Prohibición de todas las formas de esclavitud.	Lucha contra todas las formas de trata de personas.
Derecho a la intimidad y vida familiar.	
<b>C. Derechos económicos, sociales y culturales.</b>	<b>C. Derechos económicos, sociales y culturales.</b>
Derecho al trabajo y a condiciones de trabajo justas y favorables.	Derecho al trabajo y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo.
Derecho a la seguridad social.	Derecho a la seguridad social.
	Empoderamiento económico de la mujer.
Derecho a un nivel de vida adecuado (el texto podría incluir información sobre pobreza, alimentación, vivienda, agua y saneamiento y tierra).	Derecho a un nivel de vida adecuado.
	Vivienda y tierra.
Derecho a la salud.	Derecho a la salud.
Derecho a la educación.	Derecho a la educación.
<b>D. Derechos de personas o grupos específicos.</b>	<b>D. Derechos de personas o grupos específicos.</b>
Mujeres,	Mujeres.
Niños.	Niños.
Personas con discapacidad.	Personas con discapacidad.
	Personas de edad.
	Orientación sexual e identidad de género.
<b>4. Minorías y pueblos indígenas.</b>	<b>Minorías.</b>

	Castas y tribus registradas.
5. Migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos.	
6. Apátridas.	
E. Regiones o territorios específicos	
	Coordinación con las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras partes interesadas.

Fuente: elaboración propia

La correlación es alta, y cuando se producen desacoples se deben en varias oportunidades a la agregación de información sobre grupos o asuntos no específicamente contemplados en la Guía Técnica de la Oficina del ACNUDH.

Respecto de la estructura del INV, el cuadro es el siguiente:

*Tabla 27: alineamiento del informe del Examen Nacional Voluntario de India de 2017 con las directrices voluntarias para la elaboración de informes propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas*

Recomendación del SG	¿Seguida?
Apertura con presentación por funcionario de primera línea	Sí
Incluye resumen ejecutivo	Sí
Incluye introducción	Sí
Incluye presentación de metodología utilizada en su construcción	Sí
Incluye un capítulo sobre apropiación (ownership)	No
Incluye un capítulo sobre incorporación de los ODS en los marcos nacionales	Sí
Incluye un capítulo sobre integración de las tres dimensiones del DS	No
Incluye un capítulo sobre objetivos y metas	Sí
Incluye un capítulo sobre "no dejar a nadie atrás"	No
Incluye un capítulo sobre mecanismos institucionales de implementación y seguimiento	No
Incluye un capítulo sobre Medios de implementación	Sí
Incluye un capítulo sobre pasos futuros	Si
Incluye un anexo estadístico	No
Incluye un capítulo de conclusiones	No


Fuente: elaboración propia

Antes de cerrar esta parte del análisis, repetimos el ejercicio de alineamiento entre recomendaciones recibidas por India y los ODS que realizamos para los países antes estudiados:

Tal como lo muestran el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre India (A/HRC/36/10 y A/HRC/36/10/Add.1), el país fue destino de 250 recomendaciones. Aceptó 152 y tomó nota de 98. No rechazó ninguna recomendación ni incorporó compromisos voluntarios.

*Tabla 28: lazos entre ODS y recomendaciones realizadas a la India en el marco del tercer ciclo del EPU (entre paréntesis la identificación del país que hace la recomendación)*

ODS	Recomendación recibida y país que la realiza	Estatus de la recomendación
	161.150 Promover y facilitar el acceso universal a la inscripción de los nacimientos, especialmente para las personas que viven en la extrema pobreza, pertenecen a minorías religiosas o viven en zonas remotas del país, desplegando unidades móviles y realizando campañas de sensibilización (México);	Aceptada
	161.153 Seguir intensificando los esfuerzos encaminados a promover la seguridad alimentaria y a erradicar todas las formas de malnutrición, en particular entre los niños menores de 5 años (Libia);	Aceptada
	161.87 Asignar recursos suficientes para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de reducir la mortalidad materna y poner fin a los fallecimientos evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años (Noruega);	Aceptada
	161.63 Ampliar el alcance de la Ley sobre el Derecho de los Niños a una Enseñanza Gratuita y Obligatoria y promover la educación sobre los	Aceptada

	derechos humanos en los programas de estudios de las escuelas (Eslovaquia);	
	161.51 Tipificar como delito la violación conyugal (Portugal) (Suecia);	Tomó nota
	Aplicar un enfoque integral y basado en los derechos humanos para garantizar el acceso a una vivienda adecuada y a servicios adecuados de agua y saneamiento, en particular para los grupos marginados, los <i>dalits</i> , las castas registradas, las personas sin hogar, las personas sin tierra, las tribus registradas, las minorías religiosas y étnicas, las personas con discapacidad y las mujeres (Alemania);	Aceptada
	161.92 Facilitar el acceso a energía limpia y moderna para toda la población y desarrollar ciudades verdes y respetuosas del clima (Emiratos Árabes Unidos);	Aceptada
	161.90 Elaborar y aplicar disposiciones reglamentarias para garantizar que el sector empresarial respete las normas nacionales e internacionales en materia laboral, ambiental, de derechos humanos, y en otras esferas (Uganda);	Aceptada
	Sin recomendaciones directas en el tema	
	161.69 Adoptar un plan nacional global de inclusión para luchar contra la persistencia de la desigualdad, prestando especial atención a las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las minorías (Honduras);	Aceptada

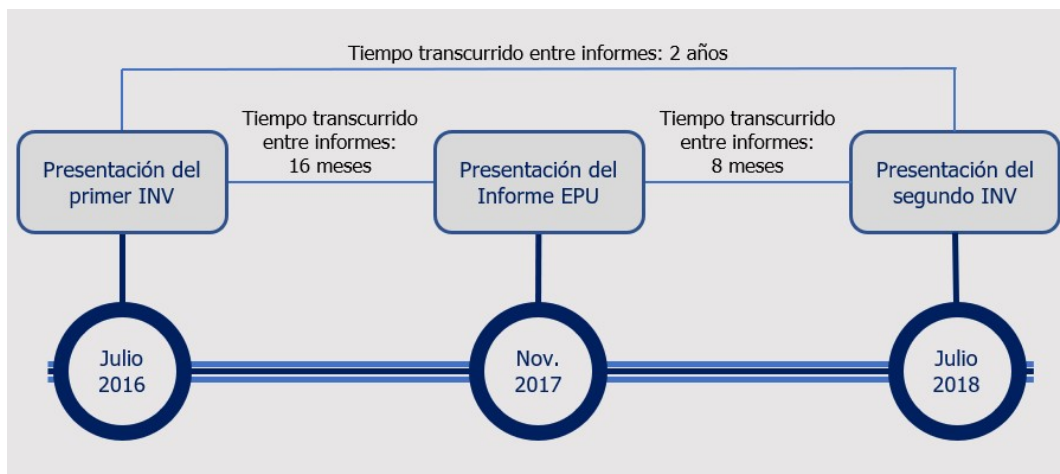


	<p>161.157 Continuar la política gubernamental de Viviendas para Todos para erradicar el problema de la falta de hogar para 2030, de conformidad con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 de la Agenda 2030 (Argelia);</p>	
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>161.185 Promover el derecho de los niños a la educación, especialmente la educación sobre la adaptación al cambio climático y su mitigación (Vietnam);</p>	<p>Aceptada</p>
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>161.94 Continuar trabajando en la aplicación eficaz de sus políticas ambientales y aumentar el crecimiento de la cubierta forestal en el país (Brunei Darussalam);</p>	<p>Aceptada</p>
	<p>161.34 Ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Estonia);</p>	<p>Tomó nota</p>
	<p>Solicitar toda la asistencia técnica necesaria para que el Gobierno pueda cumplir sus compromisos internacionales (Côte d' Ivoire);</p>	<p>Aceptada</p>

Fuente: elaboración propia

## SUIZA

*Ilustración 32: línea de tiempo: trascurso entre la presentación los informes nacionales voluntarios de seguimiento e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS y el Informe Nacional EPU de Suiza*



Fuente: elaboración propia

Comenzamos por destacar que Suiza fue uno de los países que más esfuerzos realizaron durante las negociaciones intergubernamentales para la adopción de la Agenda 2030 por lograr un sistema de seguimiento y monitoreo fuerte, una posición que es recogida en sus dos INV. Decía en 2016:

Desde el principio [del proceso de negociaciones de la Agenda 2030], Suiza trabajó arduamente para crear un marco intergubernamental efectivo de seguimiento y examen que permitiera revisar los avances e intercambiar experiencias sobre cómo implementar los ODS. Suiza también fue un defensor clave de la decisión tomada en la conferencia Rio+20 de establecer el HLPF (Gobierno de la Confederación Suiza, 2016, pág. 8).

Y en términos muy similares señalaba en 2018

Desde el principio, Suiza fue una fuerza impulsora detrás de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Suiza abogó por un mecanismo sólido para su seguimiento y examen, incluidos los exámenes nacionales voluntarios y el seguimiento de la implementación de los ODS por el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (Gobierno de la Confederación Suiza, 2018, pág. 5)

En una de las entrevistas realizada por el autor, la persona entrevistada menciona a Suiza como ejemplo de los países que buscaban crear un sistema de seguimiento de compromisos lo más robusto posible.

Entrando al análisis de los informes, los INV presentados por Suiza tienen una fuerte continuidad y coherencia, al punto de que el primero anunciaba en 2016

la presentación del segundo en 2018 y se centraba en presentar lo que denominaba "fase transicional" en la organización de la implementación nacional de los ODS, cuyo cierre es la razón detrás de la presentación del examen nacional de 2018.

En ambos informes ese país incluye referencias al principio de base en DDHH presente en la Agenda 2030:

- El INV de 2016 destaca: "Los ODS están integrados en una narrativa de cambio transformador, que es necesaria para realizar una visión común de acabar con la pobreza en todas sus formas, de promover la inclusión social y el desarrollo humano universal que respete la dignidad humana, los derechos humanos y las fronteras planetarias" (Gobierno de la Confederación Suiza, 2016, pág. 12).
- El INV de 2018, afirma que Suiza "respalda el compromiso con un desarrollo económico ambientalmente racional y respetuoso de los límites planetarios, así como con la paz, el respeto del derecho humanitario y los derechos humanos, con los cuales el desarrollo sostenible está inextricablemente vinculado" (Gobierno de la Confederación Suiza, 2018, pág. 5).

Los INV también hacen referencias al principio de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás, universalidad, e interdependencia entre los ODS, además de señalar el compromiso del país con un enfoque integrado del desarrollo y de subrayar que el compromiso del país con el Desarrollo Sostenible es varios años anterior a 2015: "El desarrollo sostenible tiene una larga tradición en Suiza y tiene forma de mandato constitucional para todos los niveles de la política nacional e internacional desde 1999. Desde 1997 es apoyado mediante una estrategia específica del Consejo Federal" (Gobierno de la Confederación Suiza, 2018, pág. 4).

Es la continuidad de la presencia del Desarrollo Sostenible como marco de políticas lo que se encuentra en el trasfondo de la identificación de los documentos nacionales que guían las políticas y acciones de desarrollo en el país. El INV de 2018 identifica como el más importante a la "Estrategia de Desarrollo

Sostenible 2015-2019”, y explica que el Consejo Federal expone sus prioridades en la materia, desde 1997, mediante estrategias cuatrienales que, desde 2003, están acompañadas por un sistema integral de monitoreo del Desarrollo Sostenible conformado actualmente por 73 indicadores de actualización periódica (Gobierno de la Confederación Suiza, 2018, pág. 5).

Es a partir de esta posición que resulta especialmente llamativo que el INV de 2018, en su página 4, aluda de manera expresa a cuatro de las cinco “áreas críticas” identificadas en la Agenda 2030 (las “5P”, ver supra), perdiendo en la enumeración precisamente la de “Personas”: “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible muestra el camino a seguir para alcanzar un mundo sostenible en armonía con la naturaleza, y para la paz, la prosperidad y el establecimiento de alianzas”.

Tal vez en esa dilución del área crítica personas esté la razón que no permite hallar en ninguno de los dos INV presentados por Suiza elementos que establezcan lazos directos con su Informe Nacional EPU que, como contracara, solamente incluye una mención a la Agenda 2030 cuando, al tratar cuestiones que hacen al disfrute de un nivel de vida adecuado, expresa que

Suiza participó activamente en la aprobación en septiembre de 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La aplicación de los objetivos que se definen en ella es una prioridad de la cooperación internacional de Suiza. Además, el enfoque de los programas de cooperación para el desarrollo de Suiza se basa en los derechos humanos, puesto que su objetivo es ayudar a los Estados a cumplir mejor sus obligaciones en la materia y fortalecer la capacidad de las personas para que conozcan sus derechos y se comprometan con su respeto. Con respecto al derecho al desarrollo [sostiene que] no constituye un derecho colectivo de un grupo de países respecto de otros, sino que compete a cada Estado respetar los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, de su población (Gobierno de Suiza, 2017, párrafo 76).

En la misma dirección, y a pesar de que los INV de 2016 y 2018 definen claramente las instituciones responsables por implementar los ODS a nivel nacional -entre las que destacan durante la “fase de transición” (2016-2018) un Comité Interdepartamental de Desarrollo Sostenible (Gobierno de la

Confederación Suiza, 2016, pág. 18), y posteriormente el Foro para el Desarrollo Sostenible y el Grupo Asesor sobre Agenda 2030, este último de integración mutiactoral (Gobierno de la Confederación Suiza, 2018, págs. 26-28)- el Informe Nacional EPU no menciona a ninguna de esas instituciones ni los vínculos de su trabajo con el disfrute de DDHH.

Sí, en cambio, aparecen en ambos informes referencias a la importancia de las estrategias sectoriales de su cooperación internacional: los INV refieren a la estrategia de cooperación internacional 2017-2020, y el Informe Nacional EPU a la de DDHH 2016-2019.

Volviendo al tema de la participación de múltiples actores interesados en el Desarrollo Sostenible, tanto en la implementación y seguimiento nacionales de la Agenda 2030 y sus ODS como en materia de promoción de DDHH, esta se ve reflejada en los informes que, sin embargo, no son tan claros al momento de definir los roles que los actores no gubernamentales han desempeñado en sus elaboraciones. Esto no obsta el destacar que el Informe Nacional para el tercer ciclo del EPU de Suiza concluye con un extenso párrafo 81 ubicado bajo el título "Posición de la sociedad civil (Coalición de organizaciones no gubernamentales suizas para el Examen Periódico Universal)" donde se destaca que esa coalición se mostró

un tanto decepcionada con el informe presentado por Suiza. Habría deseado que fuera más crítico y, desde su perspectiva, más creíble. A fin de seguir desempeñando un papel destacado en la promoción de los derechos humanos en el mundo, la plataforma consideró que Suiza no debía limitarse a destacar la importancia que asignaba al respeto de los derechos humanos, sino también mostrarse más crítica respecto de sus propios esfuerzos y más decidida al adoptar medidas concretas para el seguimiento de las recomendaciones del EPU.

Como consecuencia, las ONG expresan allí su deseo de que se pusiera en marcha la creación de una estructura de coordinación interdepartamental en la administración federal que sirviera de puente entre los cantones y la confederación, que pueda contribuir a la preparación de los informes nacionales EPU y coordinar el seguimiento de recomendaciones.

Respecto de la importancia de los datos, tanto los INV de 2016 como de 2018 señalan a la Oficina Federal de Estadísticas como la principal institución responsable por su generación y procesamiento. El último de los INV subraya no solo la existencia de un sistema de monitoreo nacional del Desarrollo Sostenible desde 2003 que acompaña a sus estrategias cuatrienales de desarrollo, sino además el hecho de que “sobre la base del sistema existente a nivel nacional, se amplió el monitoreo para la Agenda 2030” (Gobierno de la Confederación Suiza, 2018, pág. 5) dando hoy seguimiento a 85 indicadores asociados a las metas del Desarrollo Sostenible internacionalmente adoptadas<sup>67</sup>. El Informe Nacional EPU, en cambio, no hace mención alguna a cuestiones de datos.

Respecto de sus estructuras internas, el Informe Nacional EPU sigue las pautas establecidas por el Consejo de DDHH, mientras que el INV de 2018 muestra la siguiente correlación con las directrices voluntarias propuestas por el Secretario General:

*Tabla 29: alineamiento del informe del Examen Nacional Voluntario de Suiza de 2018 con las directrices voluntarias para la elaboración de informes propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas*

Recomendación del SG	¿Seguida?
Apertura con presentación por funcionario de primera línea	Sí
Incluye resumen ejecutivo	Sí
Incluye introducción	Sí
Incluye presentación de metodología utilizada en su construcción	No
Incluye un capítulo sobre apropiación (ownership)	No
Incluye un capítulo sobre incorporación de los ODS en los marcos nacionales	Sí
Incluye un capítulo sobre integración de las tres dimensiones del DS	Sí
Incluye un capítulo sobre objetivos y metas	Sí
Incluye un capítulo sobre "no dejar a nadie atrás"	No
Incluye un capítulo sobre mecanismos institucionales de implementación y seguimiento	Sí

<sup>67</sup> No obstante, el mismo informe señala que al realizar un análisis de resultados mostrados por cada uno de esos indicadores, 39 muestran una dirección de mejora, 12 no muestran una evolución relevante y 14 muestran una tendencia a empeorar, “mientras que para 20 no fue posible realizar una evaluación” (p.5).





Incluye un capítulo sobre Medios de implementación	Sí
Incluye un capítulo sobre pasos futuros	No
Incluye un anexo estadístico	No
Incluye un capítulo de conclusiones	No

Fuente: elaboración propia

El Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre Suiza, que sintetiza los elementos esenciales del paso del país por el mecanismo, y su adición (A/HRC/37/12 y A/HRC/37/12/Add.1) recogen las 251 recomendaciones que los Estados hicieron a Suiza, de las cuales 160 fueron aceptadas y se tomó nota de 91, sin producir rechazos.





Al igual que lo hicimos para los otros tres países analizados, un análisis que se oriente a vincular recomendaciones recibidas por Suiza como resultado de su paso por el tercer ciclo del EPU con los ODS muestra las siguientes correlaciones.

*Tabla 30: Lazos entre ODS y recomendaciones realizadas a Suiza en el marco del tercer ciclo del EPU (entre paréntesis la identificación del país que hace la recomendación)*

ODS	Recomendación recibida y país que la realiza	Estatus de la recomendación
	146.69 Hacer frente al constante desafío de la pobreza, especialmente para los grupos vulnerables, como las mujeres y los niños que son no ciudadanos (Malasia);	Aceptada
	Sin recomendaciones directas en el tema	
	Sin recomendaciones directas en el tema	
	146.71 Proseguir los esfuerzos para garantizar la igualdad de acceso a la educación para los grupos de población vulnerables, como las mujeres, los	Aceptada

	niños y las personas con discapacidad (República Democrática Popular Lao);	
	147.47 Adoptar una estrategia y un plan de acción a nivel federal en materia de igualdad de género para promover políticas cantonales destinadas a combatir la discriminación contra la mujer en las esferas pública y privada y poner fin a todas las formas de violencia, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Honduras);	Aceptada
	Sin recomendaciones directas en el tema	
	Sin recomendaciones directas en el tema	
	148.67 Flexibilizar el proceso de reconocimiento de las calificaciones profesionales obtenidas en el extranjero, a fin de facilitar el acceso al mercado laboral a los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas admitidas provisionalmente (Portugal).	Tomó nota
	Sin recomendaciones directas en el tema	
	146.34 Adoptar medidas para eliminar todas las formas de discriminación racial, xenofobia e intolerancia religiosa (Sudán);	Aceptada
	Sin recomendaciones directas en el tema	



	<p>147.41 Asegurarse de que las empresas transnacionales y otras empresas que operan en su territorio o se gestionan desde este sean responsables jurídicamente en caso de cometer abusos y violaciones de los derechos humanos (Sudáfrica);</p>	<p>Tomó nota</p>
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>Sin recomendaciones directas en el tema</p>	
	<p>148.56 Aunque Suiza elevó la edad mínima de responsabilidad penal de los 7 a los 10 años de edad, se recomienda que siga trabajando para fijar la edad mínima de responsabilidad penal en un nivel aceptable con arreglo a las normas internacionales (Colombia);</p>	<p>Tomó nota</p>
	<p>146.50 No contemplar la posibilidad de reducir la asistencia oficial para el desarrollo aun cuando se adopten medidas de ahorro, y aumentar de hecho la dotación hasta el nivel convenido del 0,7% (Bangladesh);</p>	<p>Aceptada</p>

Fuente: elaboración propia

Nuevamente el esquema de recomendaciones, con su correspondiente mecanismo de rendición de cuentas por lo hecho frente a estas en la próxima ronda del mecanismo EPU, se muestra como una herramienta capaz de ser utilizada en favor del seguimiento y examen de progresos en la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS.

## CONCLUSIONES

Los primeros esfuerzos de la ONU por establecer consensos en torno a medidas de promoción del desarrollo a nivel mundial, enmarcados en una visión puramente economicista, no dedicaron atención al tema del seguimiento de compromisos y objetivos. Con el paso del tiempo y los escasos progresos, esa cuestión fue ganando espacio entre las preocupaciones de la Organización y sus Estados miembro.

Dos elementos que, conforme lo presentado en el texto, marcan el avance hacia mayores niveles de atención sobre los progresos realmente verificados vienen dados por los esfuerzos realizados por los países en desarrollo por impulsar un NOEI y lograr el reconocimiento del desarrollo como derecho humano, por una parte, y por la preocupación de los países desarrollados por asegurar sistemas de rendición de cuentas, especialmente a partir del ingreso al actual siglo.

De esta forma, elementos políticos y técnicos fueron entrelazándose para impulsar la construcción de esquemas de seguimiento y examen dentro de las agendas de desarrollo a nivel global: de la ausencia de referencias al tema en el primer decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo se ha llegado hoy a la inclusión de un capítulo detallados sobre seguimiento y examen de compromisos y progresos hacia los ODS como parte del texto de la Agenda 2030.

Como consecuencia, los responsables nacionales, regionales e incluso globales por la promoción del desarrollo internacional enfrentan desafíos de rendición de cuentas, transparencia, información y datos crecientemente complejos. Para darles respuesta ya no alcanza con estrategias y estructuras institucionales en las que una forma de gerenciamiento se presente como capaz de dar respuesta a múltiples áreas de necesidad, obligando a hacer foco en los modos de gestión del gerenciamiento: los modelos basados en esquemas jerárquicos de gobernanza ya no son suficientes por sí mismos para generar las herramientas y respuestas necesarias, incluir a actores no gubernamentales o aprovechar los incentivos técnicos y financieros escasos y disponibles.

La actual complejidad de los procesos de seguimiento y examen de progreso de la agenda global del desarrollo requiere de estructura de gestión que se desplacen desde la gobernanza hacia la metagobernanza, de liderazgo hacia habilidades de integración de esquemas de trabajo.

El nivel jerárquico que requiere el orden e impulso de estos procesos, necesita hoy estar acompañado de esquemas de gobernanza en red, mejor preparados para promover el diálogo y la inclusión de múltiples actores que el primero, y de herramientas propias de la gestión de mercado, capaces de apoyar la identificación de recursos, las ventajas comparativas de trabajo con diferentes sectores y socios y el uso de un "código" compartido con actores privados cuyas capacidades financieras y de gestión son indispensables para lograr los objetivos y compromisos asumidos por los Estados.

Los esquemas de seguimiento y examen de las agendas globales de desarrollo también se ven complejizados por el hecho de que han estado ligados desde sus inicios a tensiones propias del campo del desarrollo, que en el trabajo que realizamos quedan expresadas no solo en los enfrentamientos Norte-Sur clásicos, sino en su actual readaptación. Tal como lo hemos afirmado antes, entender que la brecha Norte-Sur ha sido "superada", incluso como esquema analítico, constituye un error. No solo sigue vigente, sino que sus contenidos se reconfiguran junto al cambio de las problemáticas y realidad internacionales para incorporar nuevas variables tales como el acceso y uso de tecnologías verdes o la disponibilidad de capacidades estadísticas suficientes.

Afirmamos aquí que los debates que se producen al interior de los procesos de construcción y funcionamiento de esquemas de seguimiento y examen de agendas globales de desarrollo constituyen un espacio donde la actualización y reactualización permanente de los contenidos de la brecha Norte-Sur pueden ser claramente visualizados

Esta actualización de contenidos de la brecha Norte-Sur ocurre hoy enmarcada en un momento de tensión respecto del ejercicio de liderazgos en el escenario internacional. Los enfrentamientos que tienen a Estados Unidos y China como sus primeros protagonistas, pero que exceden en gran medida a estos actores

cuando se considera, a nivel estatal, a Rusia o a la India; y a nivel no gubernamental que, en 2017, 69 de las 100 principales entidades mundiales en términos económicos; y 157 de entre las primeras 200, eran empresas (Global Justice Now, 2018).

Estas tensiones del sistema, que también se expresan en ataques contra el multilateralismo y por esa vía impactan en cualquier agenda global, afectan la implementación de compromisos consensuados mundialmente en materia de desarrollo, una realidad que los esquemas de seguimiento y examen pueden cuando mucho mostrar, pero que hasta el día de hoy se muestran incapaces de transformar. Para decirlo claramente, mejores esquemas de seguimiento y más atentos exámenes no derivan necesariamente en mayores niveles de implementación de compromisos en el campo de la promoción del desarrollo.

En nuestra área de interés, esa realidad se ve completada por el hecho de que, como vimos, en el campo del desarrollo los Estados se niegan a asumir la juridicidad de compromisos que ya han asumido como vinculantes a través de su participación en el derecho internacional de los DDHH.

Un elemento fundamental a considerar en relación con la última afirmación viene dado por el hecho de que ninguna de las estrategias impulsadas por Naciones Unidas para promover el desarrollo ha contado con respaldo jurídico internacional, consecuencia de la persistente negativa de los Estados por asumir compromisos vinculantes, elemento que se verifica desde el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo hasta la actual Agenda 2030.

El intento de los países subdesarrollados por avanzar primero, y consolidar después, la existencia de un derecho humano al desarrollo no ha logrado cambiar esa realidad: a pesar de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la AGNU de 1986 y de la repetida mención de este derecho en documentos internacionales, su realización jurídica sigue incompleta y contestada, habiendo llegado incluso a ser un elemento que contribuyó a romper el consenso en la adopción de las declaraciones ministeriales del HLPF, como fue señalado supra.

Tal como permite verlo el instrumental teórico del pensamiento decolonial, el núcleo de esta cuestión se encuentra cruzado por el ejercicio del poder desde el “nosotros” exitoso que constituyen los países desarrollados hacia el “los otros” aún sometidos a una forma de dominación que se mueve desde la violencia hasta lo sutil -encarnado fundamentalmente en la colonialidad del ser como presencia de la colonialidad inserta y naturalizada ya en el ser de “los otros”- y que se expresa con naturalidad en el campo del desarrollo.

Más aún, lo que puede pensarse, decirse y hacerse en este espacio también está condicionado de manera previa por la colonialidad del saber, que expando con fuerza su presencia en materia de promoción del desarrollo: conceptos alternativos al dominante -vaya como ejemplo el *Sumak Kawsay* o el *Ubuntu*- solo pueden ser pensados desde la exterioridad y, por tanto, lograr inserción meramente marginal frente a la cerrazón de lo científicamente estructurado, tanto más en tiempos de preeminencia de los datos como verdades, extraídos de su contexto de obtención, lo que constituye una nueva muestra de colonialidad del saber a la que hemos contestado en el texto del trabajo, particularmente al referirnos a los conceptos/ideas de *datum* y *captum*.

Procesos de seguimiento e implementación de compromisos sostenidos por *datum* en ausencia del *captum* están viciados desde el inicio. La decisión de lo que puede hacerse visible y de lo que quiere hacerse visible sigue así ligada a esquemas de colonialidad que campean a sus anchas en el campo de los estudios sobre el desarrollo, a pesar de los muchos intentos por crear visiones alternativas, algunos de los cuales han sido referenciados en nuestro trabajo.

Al mismo tiempo, la imposibilidad de clausurar los debates sobre el desarrollo -la necesidad de mantener el esquema “nosotros/los otros”, los debates en el margen exterior de lo posible, la incorporación de actores plurales y las actualizaciones de la brecha Norte-Sur- funciona como una grieta en el sentido que antes dimos a este término: mantiene un espacio siempre abierto para la denuncia, la transformación (siempre potencial e inacabada) e impide silenciar voces alternativas portadoras de discursos que el epistemicidio del orden de la colonialidad ha buscado enterrar, y sin embargo renacen constantemente desde

sus márgenes, de los que no puede desprenderse para seguir funcionando. De esta forma, las disputas se nutren de nuevos elementos.

A partir de esa verificación se abre un primer vaso comunicante no-formal entre desarrollo y DDHH, pero para poder presentarlo claramente es necesario referirse primero a los vasos comunicantes de tipo formal.

- El primero de ello ya ha sido tratado en estas conclusiones, y viene dado por la disputa en torno a la consideración del desarrollo como derecho humano.
- El segundo viene dado por un derivado de esos debates, pero que puede ser interpretado también con perspectiva propia: la consideración de los objetivos y compromisos incorporados en las agendas globales de desarrollo de las Naciones Unidas como expresiones más o menos formalizadas de DDHH reconocidos en acuerdos internacionales vigentes, como por ejemplo el objetivo de acabar con el hambre y el derecho humano a la alimentación; el objetivo de educación para todos y el derecho humano a la educación o el objetivo de promover el trabajo decente y el derecho humano al trabajo. Esta idea se refuerza aún más si consideramos la existencia de un capítulo completo de tratados internacionales de DDHH dedicados a dar protección a grupos especialmente vulnerables como niños, mujeres, personas con discapacidad y el actual principio de “no dejar a nadie atrás” que se adopta como parte de la Agenda 2030. Más aún, si incorporamos al análisis DDHH de tercera generación, como el derecho a un medio ambiente sano, y comprobamos que la actual visión del desarrollo de las Naciones Unidas es el Desarrollo Sostenible, las vinculaciones entre ambos campos siguen ganando en intensidad.
- Las menciones a elementos del desarrollo en documentos y encuentros internacionales sobre DDHH son constantes al punto de haberse trazado un “triángulo indisoluble” entre DDHH, desarrollo y democracia en la Conferencia de Viena de 1993 sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Lo mismo ocurre en sentido inverso, y los DDHH son referenciados

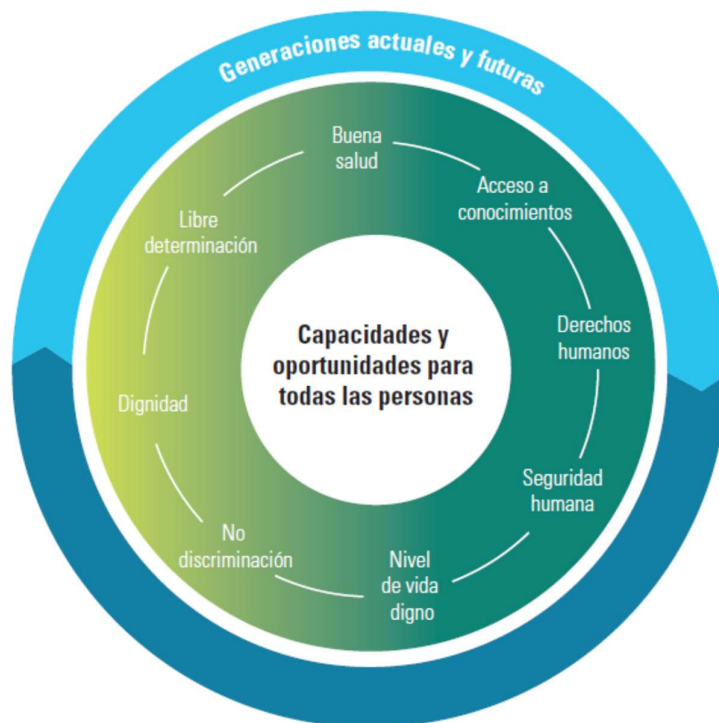
constantemente en los principales documentos internacionales sobre desarrollo, tal como la Agenda 2030 que recupera todo el acervo del derecho internacional de los DDHH como su base.

Todos esos temas han sido elaborados en el texto de este trabajo, donde ahora sí podemos referir directamente a los vínculos no formales, visibles a través de las disputas por determinar el contenido de la idea de dignidad de las personas a la que hicimos referencia repetidamente, y con mayor detalle al establecer nuestra aproximación al concepto de DDHH en el capítulo metodológico inicial.

En tanto el desarrollo, en su concepción actual como Desarrollo Sostenible pero también en la que imperó desde inicios de 1990 como Desarrollo Humano, ubica a las personas en el lugar central de sus esfuerzos:

- Decía el primer informe de Desarrollo Humano, publicado en 1990 por el PNUD, que el Desarrollo Humano era el “proceso mediante el cual se *amplían las oportunidades de los individuos*, las más importantes de las cuales son una vida larga y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente” (pág. 33, el resaltado es propio). La edición del Informe de Desarrollo Humano de 2016, última publicada hasta hoy y la única surgida tras la adopción de la Agenda 2030 y el vuelco hacia el Desarrollo Sostenible como paradigma central del trabajo de la ONU, ilustra la centralidad de las personas de la siguiente manera:

*Ilustración 33: el Desarrollo Humano conforme el PNUD*



Fuente: PNUD

Destacamos la inclusión de la referencia a los DDHH en el gráfico anterior.

- Hoy, como lo señalábamos antes, las personas constituyen una de las "5P", las "áreas críticas" del Desarrollo Sostenible identificadas en la Agenda 2030 (ver ilustración 9). Respecto de esta área crítica, el actual consenso global de desarrollo dice en su preámbulo: "Estamos decididos a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que *todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad* y en un medio ambiente saludable" (resaltado propio).

La dignidad volverá a ser referenciada en otros dos párrafos de la Agenda 2030:

Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás. *Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental*, por lo que deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados (párrafo 4; resaltado propio).



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; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades *para que pueda realizarse plenamente el potencial humano* y para contribuir a una prosperidad compartida (...) un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables (párrafo 8; resaltado propio).

Como lo señalamos en el capítulo metodológico, nuestro acercamiento a los DDHH implica entender que la dignidad no es un concepto dado de una vez y para siempre, con un sentido unívoco, sino permanente proceso de disputas asociado a la distribución de bienes tangibles e intangible en cada sociedad y tiempo.

Ahora podemos agregar, con el sustento de lo recorrido, que el campo del desarrollo es escenario de las mismas disputas por definir la dignidad de las personas, lo que no solo vuelve a conectarlo con el de los DDHH, sino que lo hace desde una perspectiva política, alejada de cualquier debate técnico, y da renovado sentido al proceso de vínculos entre ambos espacios. No se trata de dos asuntos diferentes, sino del mismo asunto observado desde diferentes ángulos. No es posible hallar vínculo entre dos espacios de la política internacional más fuerte que el que estamos identificando.

La principal diferencia está en que mientras los DDHH reconocen la existencia de derechos en cabeza de las personas, aun cuando se deriven de ello consecuencias sociales, el desarrollo propone la centralidad de las personas en el marco de procesos que son esencialmente sociales. En un mundo organizado sobre bases capitalistas en lo económico y liberales en lo político, que los espacios abiertos al individuo no logren proyectarse en su reconocimiento social con idéntica intensidad no solo es lógico, sino esperable.

Vuelve aquí a aparecer uno de los elementos propios del conflicto del reconocimiento del derecho humano al desarrollo: su ya mencionada doble titularidad jurídica tanto en cabeza de los individuos como de los pueblos, una

característica compartida con el reconocimiento, también disputado, de la existencia de derechos humanos en cabeza de los pueblos originarios<sup>68</sup>.

Estas afirmaciones nos permiten volver a un tema que señalamos antes: los Estados se niegan a asumir en el campo del desarrollo compromisos jurídicos que son reflejo, y teleológicamente idénticos, a compromisos vinculantes adoptados por ellos en el marco de tratados internacionales sobre DDHH (ver tabla 21), un contrasentido que ha permitido el progreso de la defensa indirecta de componentes del derecho humano al desarrollo mediante recursos judiciales en el campo de la protección de los DDHH.

Es interesante señalar aquí que en su Observación General Nº 3 sobre "La índole de las obligaciones de los Estados Parte [en el PIDESC]" adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante su quinto período de sesiones, en el año 1990, destaca que el compromiso de adoptar medidas "por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas" reconocido en ese documento

ni exige ni excluye que cualquier tipo específico de gobierno o de sistema económico pueda ser utilizado como vehículo para la adopción de las medidas de que se trata, con la única salvedad de que todos los derechos humanos se respeten en consecuencia (...) El Comité también señala la pertinencia a este respecto de otros derechos humanos, en particular el derecho al desarrollo.

En otros términos, las medidas de aplicación del PIDESC deben incorporar la consecución del derecho humano al desarrollo. Los lazos entre ambos campos vuelven a quedar inextricablemente sellados.

La "no obligatoriedad" de los compromisos asumidos en materia de promoción del desarrollo por los Estados se muestra como una falacia, una "grieta" no trabajada suficientemente. Los esquemas de seguimiento y examen de

---

<sup>68</sup> Los trabajos para la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se iniciaron en 1982 con el establecimiento por el ECOSOC del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, donde la AGNU lo reconoce como derecho humano, es de 1986. La Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas no fue aprobada por ese cuerpo sino hasta 2007 (A/Res/61/295). Los dos documentos comparten no solo una línea temporal, sino el haberse adoptado bajo la forma de resoluciones de la Asamblea General mediante votación.

compromisos en materia de desarrollo asumidos por los Estados pueden ser interpretados en clave de protección y promoción de los DDHH, aun cuando se trate del más débil de los sistemas de protección de esos derechos existente: la formulación de informes.

De esta verificación surge un camino de vía inversa que va desde los debates en torno al seguimiento y examen de los compromisos en materia de desarrollo hacia el de las obligaciones en materia de DDHH: los datos e indicadores utilizados con creciente asiduidad y relevancia en el primer campo deben ser entendidos, aún con sus limitaciones, para verificar cumplimientos de las segundas, que deberían basar la formulación de políticas públicas en su evidencia, inclusive cuando puedan hacerse a los datos la crítica que ya les hicimos respecto a su descontextualización de producción<sup>69</sup>.

Queda así claro que las relaciones entre el HLPF y el EPU son más estrechas de lo que puede sugerir una mirada simple, y basados en los elementos de nuestra investigación podemos conformar que los puentes entre ambos procesos son evidentes, pero no han sido transitados todavía, produciendo resultados subóptimos para ambos procesos, especialmente para el HLPF dada la supuesta no obligatoriedad de los compromisos resultantes de la Agenda 2030 y otros acuerdos vinculados, como la AAAA. Los vínculos entre estos y otros documentos similares ya han sido presentados como parte de este trabajo, por lo cual no es necesario repetirlos aquí.

Concentrando nuestra mirada en las formas en las que ambos procesos podrían nutrirse, pero poniendo énfasis entonces en las maneras en las que el HLPF podría fortalecerse de la experiencia del EPU, hallamos un conjunto de elementos a destacar:

- La herramienta de la formulación de recomendaciones por los países, con la explícita mención de que cada país recomienda y no lo hace el Consejo

---

<sup>69</sup> En esta dirección, y aunque no sea el tema de este trabajo, destacamos el avance que en los últimos años ha tenido el desarrollo de indicadores de seguimiento del efectivo disfrute de los DDHH. Para más información recomendamos leer (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012) y visitar su sitio sobre el tema: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx>

de Derechos Humanos como cuerpo, aplicaría perfectamente al trabajo del HLPF, fortaleciendo sus resultados mediante la generación de insumos concretos de los que pueda beneficiarse el país informante. Las recomendaciones que podrían surgir del HLPF para cada país deberían acompañarse por la voluntad de trabajo conjunto, en la medida de las propias capacidades, entre el país informante y el o los que hacen las recomendaciones para mejorar las situaciones señaladas mediante, entre otras vías, la cooperación internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

- Para que eso fuera posible, las sesiones de presentación de INV deberían adaptar sus dinámicas, estableciendo usos concretos de los tiempos por parte de los Estados que presentan sus INV y de quienes deseen formular recomendaciones. Esto a la vez requeriría que los textos de los INV sean puestos a disposición del público con la debida antelación.
- El trabajo en ciclos del EPU, donde cada informe nacional debe incluir la presentación del tratamiento dado a las recomendaciones recibidas por el Estado en su examinación anterior, podría ser utilizado como referencia en el HLPF a partir de la presentación de segundos y sucesivos INV por los Estados. Esto permitiría un trabajo continuo que muestre progresos, obstáculos y nuevos problemas en una formulación dinámica, asociada a procesos, y no expresiones estáticas de momentos particulares: el desarrollo es un proceso que no puede ser capturado ni analizado mediante una aproximación inconexa a las partes que lo componen.
- Podría estudiarse la posibilidad de aplicar a los INV, como elemento a ser considerado por el HLPF, la aplicación al campo del desarrollo del principio de "no regresividad" adoptado por el derecho internacional de los DDHH para los DESC. La consideración de este principio como parte de los INV podría integrarse a las directrices del SG.

Avanzar en esa dirección implicaría elementos positivos resultantes de la creación de sinergias entre los procesos de seguimiento de las situaciones de disfrute de los DDHH y de progresos en materia de desarrollo:

- La “base en DDHH” que proclama la Agenda 2030 se nutriría de un contenido específico y verificable de forma mantenida a lo largo del tiempo.
- La realización de los Informes Nacionales del EPU y de los INV se vería fortalecida por compartir información, logrando además un enfoque más amplio por la integración de las dos aproximaciones. Los elementos que cada país incluya en cada uno de esos informes alimentarían al otro en un círculo virtuoso de información.
- Los datos e indicadores que hacen al esquema de seguimiento de la Agenda 2030 entrarían en diálogo con los indicadores de DDHH, promoviendo una doble interpretación de estos y con ello fortaleciendo su contextualización.
- El principio de “no dejar a nadie atrás”, principal narrativa de la Agenda 2030, se vería fortalecido a partir del principio de universalidad considerado en perspectiva de DDHH, a la vez que alimentaría a estos en su visión prioritaria de apoyo a los grupos más vulnerables en cada sociedad.

Todavía queda agregar a lo anterior que el triple nivel de implementación de la Agenda 2030 (nacional, regional, global) puede aportar elementos que enriquezcan ambos procesos de seguimiento y examen:

- Por una parte, los sistemas de protección de los DDHH en los niveles regional y global estarían llamados a desempeñar un papel incrementado en los trabajos del HLPF. Además, cuando los compromisos resultantes de acuerdos de DDHH sean más beneficiosos para las personas que los adoptados en la Agenda 2030, podría tenerse a los primeros como referencia por aplicación del principio *pro-homine* del campo de los DDHH al del desarrollo, lo que estaría en línea con la aplicación que ya existe de compromisos regionales por sobre los globales en materia de desarrollo cuando estos implican mayores niveles de progreso acordado entre países: tal es lo que ocurre respecto, por ejemplo, de los compromisos sobre equidad de género resultantes del Consenso de Montevideo para la región

de América Latina y el Caribe respecto de los incorporados en la Agenda 2030 a nivel global.

- Por otra parte, el EPU podría avanzar en dirección hacia el trabajo transfronterizo y/o regional necesario para superar obstáculos al disfrute de los DDHH, como por ejemplo aquellos arraigados en prácticas culturales que trascienden fronteras nacionales y que deberían ser abordados en su verdadera extensión, más allá de las fronteras estatales. La experiencia de las comisiones regionales en materia estadística podría convertirse en un insumo relevante para la obtención de datos por los países que informan ante el EPU y para el propio Consejo DDHH y los Grupos de trabajo del Examen Periódico Universal al momento de contextualizar los informes nacionales.

Finalmente, a partir del análisis de los cuatro casos nacionales realizado, se verifica que la aplicabilidad de los elementos señalados se sostiene para cada uno de ellos, independientemente de las diferencias geográficas, niveles de desarrollo o pertenencia a agrupamientos especiales de países, lo que redundaría en la posibilidad de una mejora de los procesos a nivel global con independencia de situaciones estatales particulares que puedan surgir de las recomendaciones que se dirijan a cada uno de los países.

Tomando en consideración los elementos identificados en nuestro recorrido y las conclusiones obtenidas a partir de ello, presentamos el siguiente esquema de posible incorporación de elementos con capacidad de fortalecer el esquema de seguimiento actual de cumplimiento en la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS, manteniendo su carácter voluntario pero incorporando en él aportes que resultan de su encuentro con el EPU.

A fin de ordenar la presentación de los elementos, los organizamos en 5 partes sucesivas y vinculadas, donde los recuadros de texto grises con bordes azules muestran elementos existentes en uno u otro proceso, mientras que los rosados con contorno bordó señalan los nuevos elementos por introducir, a saber:

- Sinergias de entrada.
- Institucionalidad y documentos del proceso.

- Proceso
- Resultados
- Sinergias de salida

Respecto de las sinergias de entrada, destacan tres elementos entre los que sobresale la posibilidad de considerar a los ODS y sus metas como expresiones de DDHH, respecto de los cuales existen obligaciones de promoción, respeto, protección y/o garantía.

Impulsar una reforma que fortalezca el seguimiento y examen de los compromisos asumidos en la Agenda 2030 a partir de posibles aportes desde el EPU implica necesariamente tomar partido en los debates en torno al valor jurídico del derecho humano al desarrollo. Su doble titularidad, al mismo tiempo en cabeza de los individuos y de los pueblos, encaja perfectamente en el enfoque integrado del Desarrollo Sostenible -que implica balancear las variables social, ambiental y económica del desarrollo- en conjunción con la centralidad de la persona.

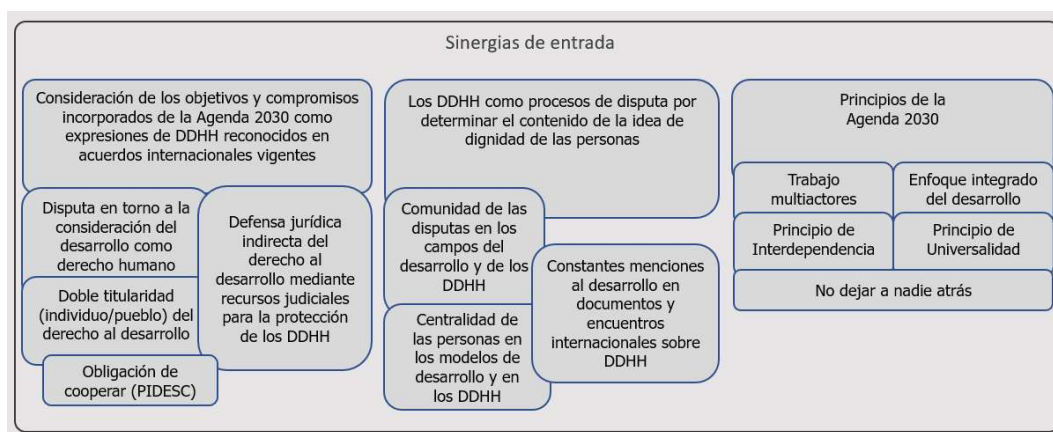
Desde la mirada orientada por los DDHH, esta relación se vería además reforzada por la interacción entre la obligación de cooperar que emana del PIDESC y la posibilidad de utilizar herramientas jurídicas para reclamar derechos humanos, como el derecho a la educación, al alimento, a la no discriminación, a la protección de ciertos grupos vulnerables (mujeres, niños, personas con discapacidad) y al trabajo, entre otros, promoviendo de esta manera el efectivo progreso hacia el logro de ODS, como lo demostramos antes.

Más aún, considerando la visión de los DDHH como procesos de disputa por definir una particular concepción de la idea de dignidad de las personas, con su correspondiente distribución social de bienes tangibles e intangibles, se identifica una superposición de elementos entre ese campo y el de la Agenda 2030 que busca favorecer la puesta de esos recursos a disposición de todas las personas como resultado de un nivel de desarrollo incrementado cuyos beneficios deben alcanzar a todos y todas, sin dejar a nadie atrás, y como un compromiso que recae sobre todos y cada uno de los Estados por el principio de universalidad, que también es parte de los pilares fundamentales de los DDHH.

La interacción que resulta de esta superposición ya ha sido mencionada, e incluso asumida por los Estados, en múltiples documentos y conferencias internacionales que han sido ya mencionados, dando una presencia constante al desarrollo en los debates internacionales vinculados a los DDHH.

Finalmente, los principios de la Agenda 2030, que deben guiar la conducta de los Estados en la implementación de los ODS, nutren esa superposición de intereses y campos en disputa, asegurando espacios a actores interesados no estatales en los debates y en las labores de implementación de compromisos/obligaciones, integrando dimensiones y poniéndolas en relación recíproca.

*Ilustración 34: HLPF-EPU; sinergias de entrada*



Fuente: elaboración propia

En cuanto a los elementos institucionales y los documentos que se generan como insumos para el trabajo de seguimiento de la Agenda 2030 y sus ODS por el HLPF y de la situación de efectivo cumplimiento de las obligaciones de DDHH por el EPU, hallamos que la labor del pleno del Consejo de DDHH donde se asienta este último corresponde en el HLPF al conjunto de países. Sin embargo, para el seguimiento y examen de la Agenda 2030 no se cuenta con un espacio como la *troika* del EPU, que cumple funciones de facilitación del trabajo y elabora un documento de cierre de los exámenes para su aprobación por el pleno.

Nada obstaría, más bien lo contrario, a que este mecanismo pueda ser asumido por el HLPF, manteniendo el carácter voluntario de las presentaciones que se realizan ante el mismo. Esta *troika* tendría funciones de ordenar comentarios frente a los INV que se presenten en cada sesión del HLPF que pudieran ser

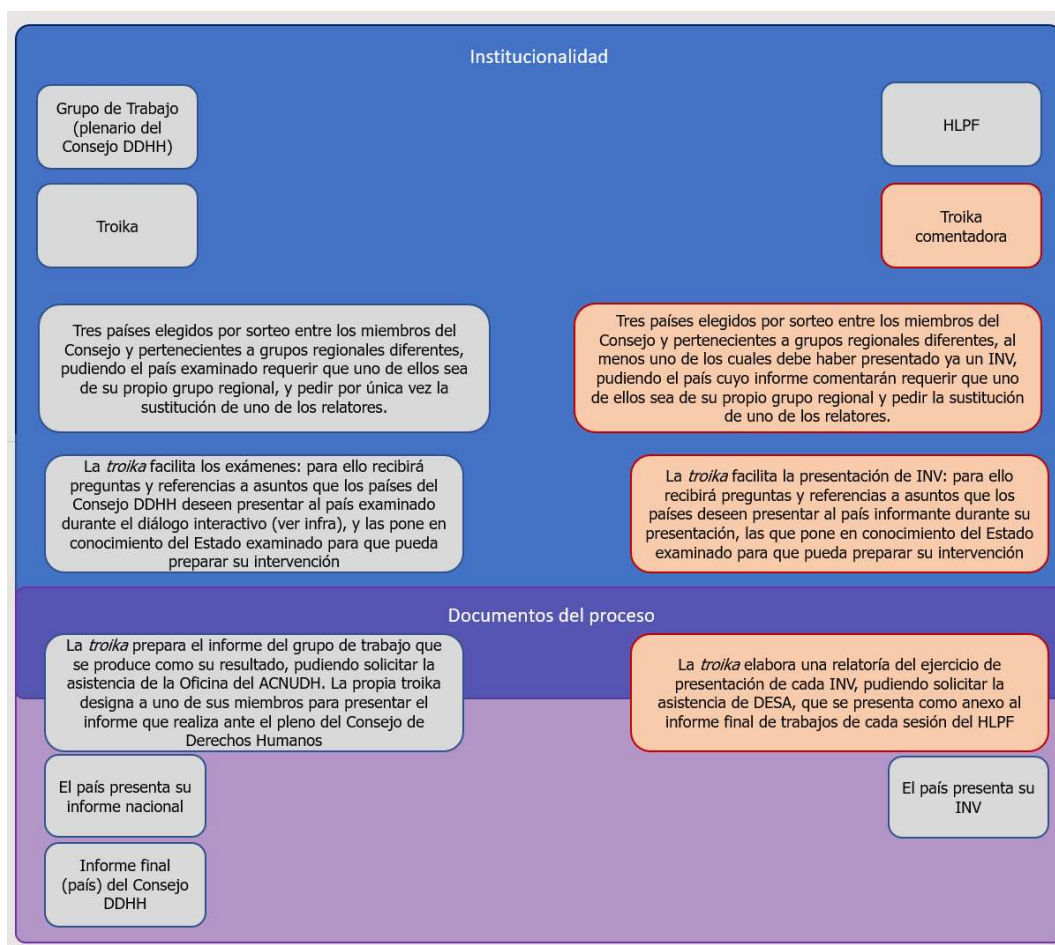


presentados tanto por los Estados como por otros actores interesados de manera previa a su presentación en el Foro Político de Alto Nivel, sobre la base del INV, que debería en consecuencia ser puesto a disposición de la sociedad internacional con la antelación suficiente, asunto que trataremos más adelante.

Los integrantes de esa *troika* comentarista definirán cuál de sus integrantes actuará como su secretario, y entre los tres países a ser sorteados debería incluirse al menos uno que ya haya pasado por la experiencia de presentación de un INV en sesiones anteriores, a fin de que pueda nutrir los comentarios que realice la *troika* con su propia experiencia.

Dado que es posible que la *troika* comentarista requiera apoyo, la funciones que en el EPU cumple en este sentido el ACNUDH podrían ser llevadas a cabo por DESA, que cuenta ya con una importante experiencia de capacitación y seguimiento de INV.

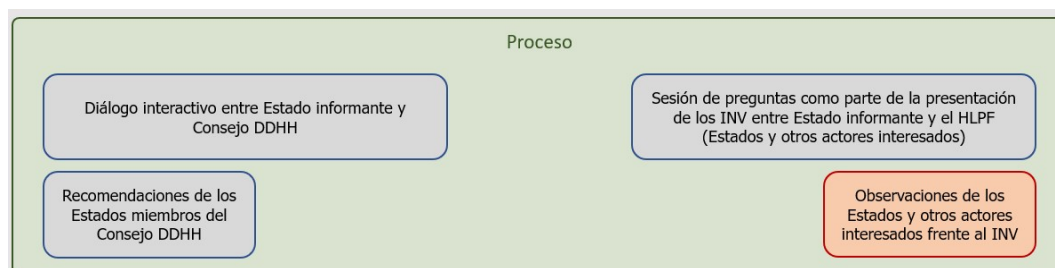
Ilustración 35: HLPF-EPU; institucionalidad y documentos del proceso



Fuente: elaboración propia

Lo anterior nos llevaría a un cambio fundamental en el proceso de presentación de los INV ante el HLPF, dando entrada a la consideración por parte del Estado informante de las observaciones y preguntas que reciba a partir de la labor de la *troika* comentarista.

Ilustración 36: HLPF-EPU; proceso



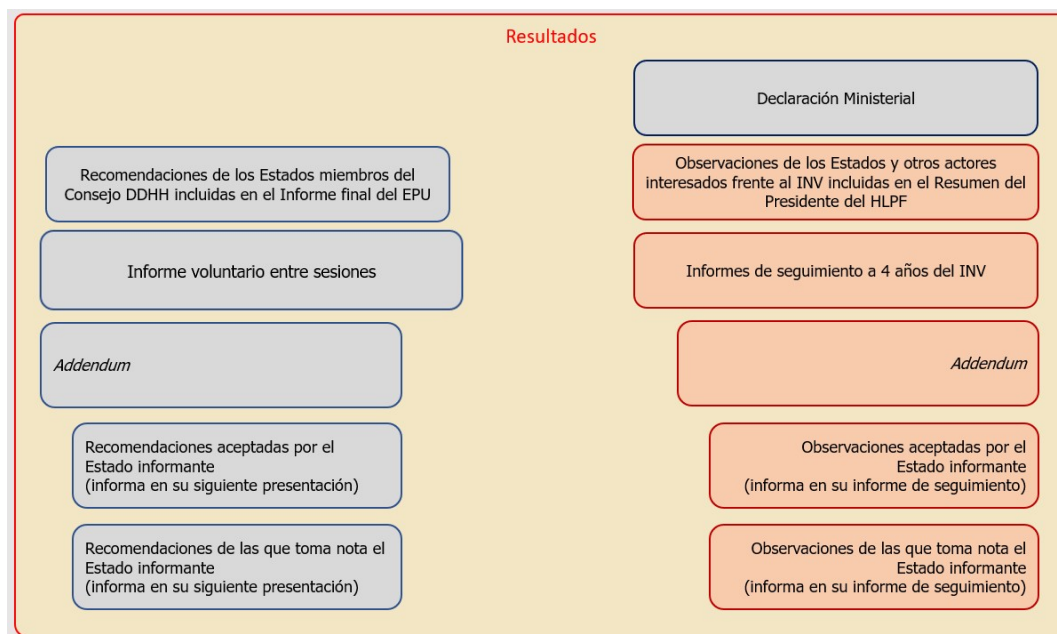
Fuente: elaboración propia

El producto de esos cambios de refleja en los resultados del proceso de seguimiento y examen de implementación nacional de la Agenda 2030, ya que a la Declaración Ministerial que lo cierra, y que no hace referencias específicas a los INV presentados, se agregaría la compilación de las observaciones presentadas frente a cada INV.

Este cambio habilitaría a sugerir a los Estados INV, tal como lo hace el EPU, la presentación de informes de seguimiento, que en el caso del proceso vinculado directamente a los DDHH tiene lugar a los dos años dado que cada cuatro los Estados vuelven a ser examinados. Dado que en el HLPF no existe esa obligación de periodicidad, se podría incorporar un informe a realizar por los países que han presentado sus INV a ser hecho público a cuatro años de haberse hecho la presentación. Este plazo permitiría a los países que así lo deseen alinear sus informes ante el HLPF con sus informes nacionales ante el EPU, reforzando posibles sinergias entre ambos. Por otro lado, se trata de un período también ajustado a los ciclos cuatrienales de trabajo del HLPF y es suficientemente extenso como para permitir la existencia de nuevos datos que muestren la evolución de los que cada Estado utilizó al momento de elaborar su INV.

Para dar orden a ese proceso, la incorporación de un *addendum* al Informe del Presidente del ECOSOC que se publica tras la finalización de cada sesión, donde se incluyan recomendaciones que tanto Estados como otros actores interesados pudieran realizar a cada país informante, siguiendo la lógica de las recomendaciones del EPU, y que este pueda aceptar o limitarse a “anotar”, se convertiría en un nuevo resultado del HLPF y en un refuerzo del compromiso de los Estados con la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, promoviendo el sostenimiento de la ambición que caracterizó a esa agenda al momento de su adopción y corre el riesgo de desvanecerse en un entorno internacional cambiante.

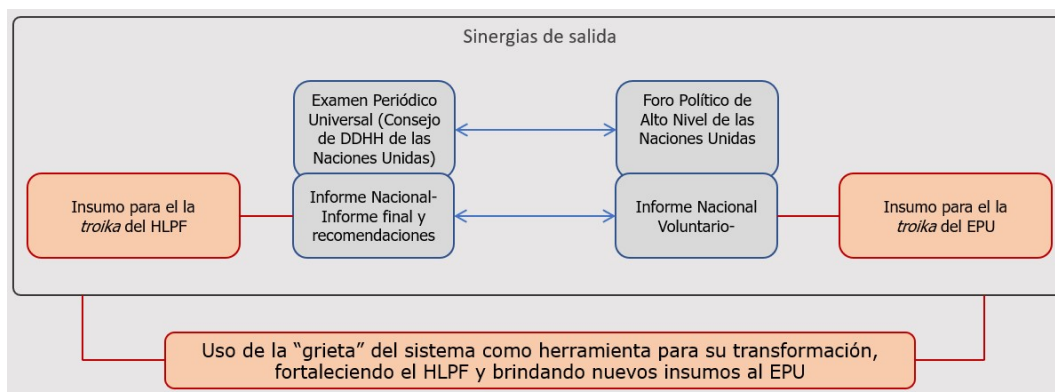
Ilustración 37: HLPF-EPU; resultados



Fuente: elaboración propia

Como corolario, se generarían nuevas sinergias entre el EPU y el HLPF, lo que es decir entre la promoción el desarrollo y el cumplimiento de las obligaciones que cada país tienen en materia de DDHH: los informes resultantes de cada proceso se convertirían en insumos directos para el otro. La “grieta”, en el sentido que le dimos al término en nuestro marco conceptual, habría quedado expuesta y se trabajaría sobre ella para lograr fortalecer el esquema de seguimiento de la Agenda 2030 y los ODS mediante el fortalecimiento de un círculo virtuoso entre las obligaciones y los esquemas para su seguimiento en el campo del desarrollo y en el de los DDHH, lo que implicaría además avanzar en la consolidación del propio derecho humano al desarrollo, como lo señalamos al referirnos al tema en las sinergias de entrada.

Ilustración 38: HLPF-EPU; sinergias de salida



Fuente: elaboración propia

Para que este proceso sea posible, es necesario modificar el actual calendario de presentación de documentos por parte de los Estados INV, y debería avanzarse una mejor utilización de los tiempos dentro del mismo HLPF, incluso extendiendo su período de trabajo.

Como mínimo, el esquema temporal debería seguir el siguiente cronograma:

1. Expresión de voluntad de los Estados de presentar su INV ante el HLPF: al menos 12 meses antes de la fecha prevista para la sesión del Foro en que realizarían su presentación.
2. Presentación del documento de Ideas Principales por los Estados INV: al menos tres meses antes de la realización del HLPF donde presentarán sus informes, permitiendo el inicio del trabajo de otros Estados y actores interesados que pretendan darle seguimiento específico mediante la presentación de preguntas. En este momento el Presidente del ECOSOC, en cuyo ámbito se reúne el HLPF, procederá al sorteo de integrantes de las *troikas* comentaristas, teniendo cada Estado INV una semana para presentar objeciones sobre sus integrantes si las tuviese.
3. Publicación del INV: a menos dos meses antes de la realización del HLPF.

Tanto el documento de ideas principales como el INV serán publicados en la página oficial del HLPF de cada año para asegurar la posibilidad de acceso a los mismos por cualquier actor interesado en darle seguimiento y generar preguntas y recomendaciones.

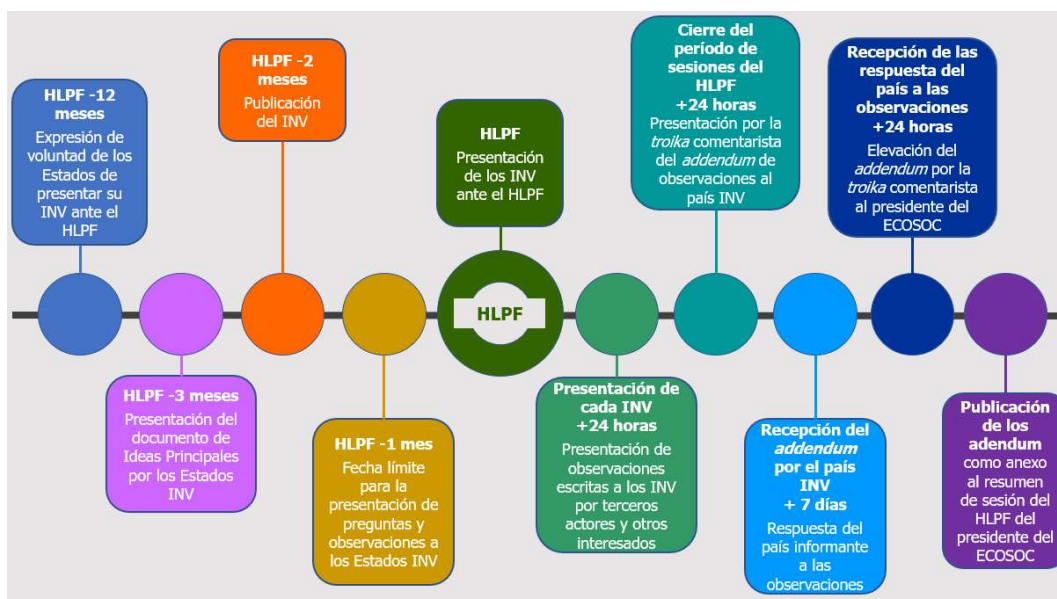
4. Fecha límite para la presentación de preguntas y observaciones a los Estados INV: al menos 1 mes antes de la realización del HLPF de cada año. Al llegar esa fecha se cerrará la posibilidad de nuevas presentaciones y el conjunto de las recibidas será enviado al Estado INV por la *troika* comentarista, señalando quién ha presentado cada pregunta u observación de manera clara.
5. Realización de las presentaciones en el marco del HLPF. De acuerdo a la extensión temporal que se asigne al HLPF y a la cantidad de Estados INV de cada año, se dividirá el total de tiempo disponible para presentaciones, en las que podrá seguirse el siguiente esquema de trabajo:
  - Presentación del informe por el Estado: el Estado podrá decidir brindar respuestas orales a las preguntas y observaciones recibidas durante un tercio del tiempo total asignado para la sesión de presentación de su informe.
  - Preguntas y observaciones frente a las presentaciones realizadas: durante un tercio del tiempo total asignado para la sesión de presentación de su informe. De ese tiempo, dos tercios se utilizarán por Estados y el tercio restante por otros actores interesados. Si alguna de esos grupos no ocupara todo el tiempo disponible, podrá ser utilizado por la otra. Quienes deseen hacer uso de la palabra deben hacerlo saber al presidente del ECOSOC con anterioridad al momento de inicio del HLPF, y este lo informará al responsable de coordinar cada sesión de presentación de un INV.
  - Respuestas orales por el Estado INV: un tercio del tiempo disponible, terminando la sesión al acabar el mismo o si el Estado informante cejara en el uso de la palabra.
6. Tras la presentación del INV, los Estados y otros interesados tienen un plazo de 24 horas para presentar observaciones al mismo. Las observaciones deberán ser específicas y orientadas a medidas que contribuyan a la plena implementación de la Agenda 2030 y los ODS por el Estado al que se dirigen. Cada observación deberá listarse bajo el título del ODS al que este relacionada o a alguno de los siguientes acápite:

observaciones sobre institucionalidad nacional para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 y sus ODS a nivel nacional; observaciones sobre la disponibilidad y uso de datos para el desarrollo, observaciones sobre aplicación nacional de los principios de la Agenda 2030; observaciones transversales, estas últimas centradas en intervenciones y sinergias entre ODS más que sobre alguno de ellos en particular.

Las observaciones deberán ser enviadas por escrito al secretario de la *troika*, que vencido el plazo establecido ya no recibirá nuevas observaciones y comenzará con la preparación del *addendum* correspondiente al país informante.

7. Presentación del *addendum* de observaciones al país INV: la *troika* deberá transmitir al Estado INV el *addendum* conteniendo todas las observaciones recibidas al día siguiente de cerrado el período de sesiones del HLPF. Este documento es organizado por la *troika* comentarista siguiendo los mismos apartados en que se debe organizar la presentación de observaciones por Estados y otros actores interesados, pero las observaciones no serán consideradas avaladas ni producidas por la *troika* ni por el HLPF, sino que serán atribuidas a quienes las formularon, tal como ocurre con las recomendaciones en el esquema del EPU.
8. Respuesta del país informante a las observaciones: tras recibir las observaciones, el país que ha presentado su INV cuenta con una semana para aceptar o tomar nota de las observaciones que se le han presentado, de lo que informará por escrito al secretario de la *troika* comentarista.
9. Elevación del *addendum*: en las 24 horas siguientes a haber recibido la respuesta del Estado INV a las observaciones que se le hayan realizado, los secretarios de cada *troika* comentarista transmitirán las mismas al presidente del ECOSOC del HLPF, quien incluirá los *addendum* correspondientes a cada VNR como anexo a su documento de resumen de lo sucedido en cada sesión del Foro Político de Alto Nivel. Tras la elevación del *addendum* al presidente del ECOSOC, la *troika* comentarista queda formalmente disuelta.

Ilustración 39: línea de tiempo del HLPF reforzado por su encuentro con el esquema EPU



Fuente: elaboración propia

Esta propuesta muestra un camino para reforzar el seguimiento de los compromisos asumidos por los Estados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a partir de su encuentro con el EPU y el fortalecimiento de la mirada desde los DDHH sobre el desarrollo. Existen muchos otros caminos posibles que quedan por fuera del marco que nos hemos propuesto, por ejemplo:

- Aproximaciones que se concentren en pasos previos que los Estados que presenten sus INV deben dar al interior de sus territorios y junto a su ciudadanía (establecimiento de obligaciones de consulta nacionales previas y de presentación del informe a nivel nacional antes de ser llevado al HLPF).
- Posibles mejoras en las directrices del Secretario General orientadas a una mejor identificación de debilidades nacionales que sirva de base para solicitar cooperación externa o para introducir elementos de continuidad en los segundos y posteriores INV que presenten los países.
- Inclusión de informes paralelos (sombra/luz) nacionales elaborados por actores no gubernamentales en los debates oficiales y su publicación junto a los INV oficiales.



No ha sido parte de nuestro recorrido andar esas otras vías posibles, que aún deben ser exploradas.

Lo realizado, sin embargo, es suficiente para dejar en claro que las condiciones para el fortalecimiento de la labor del HLPF a partir de su encuentro con el esquema del EPU están creadas, y que el mayor obstáculo para avanzar en esa dirección está dado por la voluntad de los Estados de cumplir no solo sus compromisos en materia de desarrollo, sino sus obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos.

No podemos permitir que los procesos de seguimiento de los compromisos realizados por Estados en el campo de la promoción del desarrollo estén condenados a repetir siempre la misma tarea desde el inicio, ni que sean devorados una y otra vez por aquellos que apuestan en contra del derecho de toda persona y todo pueblo a disfrutar de los beneficios del Desarrollo Sostenible, y mucho menos aun podemos permitir que simplemente sean olvidados. Alguno de esos tres finales atormentó al Prometeo de Kafka con que abrimos este trabajo.

Crear herramientas para que estos mecanismos puedan avanzar de forma segura en las aguas turbulentas de las relaciones internacionales, proveer a los que trabajan por su fortalecimiento y consolidación de una Cruz del Sur, es una tarea ineludible, especialmente para quienes habitamos bajo ella, padeciendo los males de niveles relativamente inferiores de un desarrollo que nunca ha sido sostenible en estas latitudes.

La grieta queda a la vista, las herramientas para trabajar en ella también.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alston, P. (2006). Reconceiving the Un Human Rights Regime: Challenges Confronting the New Un Human Rights Council. *Melbourne Journal of International Law*, 185-224.
- Anderson, C. (2008, junio 27). *The end of Theory: The Data Deluge makes the Scientific Method Obsolete [Blog post]*. Retrieved from Wired: <https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/>
- Anzaldúa, G. (2016). *Borderlands/La Frontera: The New Mestiza*. Madrid: Capitán Swing.
- Arendt, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aron, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Banco Mundial. (1993). *Governance*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Barbero, M., Coutuer, J., Jackers, R., Moueddene, K., Renders, E., Stevens, W., . . . Versteede, D. (2016). *Big data analytics for policy making*. Bruselas: European Commission Directorate-General for Informatics.
- Beisheim, M. (2016). *Reviewing the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Berlín: German Institute for International and Security Affairs. Retrieved from [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C30\\_bsh.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C30_bsh.pdf)
- Beisheim, M., & Simon, N. (2016). *Multi-stakeholder partnerships for implementing the 2030 Agenda: Improving accountability and transparency*. Berlín: German Institute for International and Security Affairs. Retrieved from <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2016d oc/partnership-forum-beisheim-simon.pdf>
- Bernstein, S. (2017). The United Nations and the Governance of Sustainable Development Goals. In N. Kanie, & F. Biermann, *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation* (pp. 213-240). Cambridge, MA: MIT Press.
- Bevir, M. (2011). Governance as Thoery, Practice and Dilemma. In M. (. Bevir, *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 1-16). Londres: SAGE.
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema.
- Boff, L. (1978). *Teología del cautiverio y de la liberación*. Madrid: Ediciones Paulinas.
- BOND. (2018). *Leave no one behind: How the development community is realising the pledge*. Londres: BOND.

- Brown, C. (1985). Development and Dependency. In M. Licht, & A. Groom (Eds.), *International Relations. A Handbook of Current Theory* (pp. 60-71). Londres: Francis Pinter, Londres.
- Browne, S., & Weiss, T. (2013, febrero). *How Relevant Are the UN's Regional Commissions?* Retrieved from Future UN (The FUNDS Project): [https://futureun.org/media/archive1/briefings/FUNDS\\_Brief1.pdf](https://futureun.org/media/archive1/briefings/FUNDS_Brief1.pdf)
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: La Catarata.
- Carr, E. H. (2016). *The Twenty Year's Crisis 1919-1939*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Carrillo Salcedo, J. A. (1996). Droit international et souveraineté des Etats: Cours général de droit international public. In Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye* (pp. 35-221). La Haya: Académie de droit international de La Haye.
- Casanovas, O. (1999). Unidad y pluralismo en el Derecho Internacional Público. In AA.VV., *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional* (pp. 29-265). Castellón: Anzadi.
- Castro-Gómez, S., & Grosfoguel, R. (2007). Prólogo. In S. Castro-Gómez, & R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 9-24). Bogotá: Siglo del Hombre.
- Cepei. (2015). *Ganadores, perdedores y resultados para América Latina y el Caribe de los acuerdos alcanzados en Addis Abeba*. Bogotá: Cepei.
- Césaire, A. (1979). *Discurso sobre el colonialismo*. México D.F.: UNAM.
- Chavola, A. (2005). *La imagen de América Latina en el marxismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Clastres, P. (2008). *La sociedad contra el Estado*. La Plata: Terramar.
- Consani, N. (1996). Los modelos en la sociedad internacional contemporánea. *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia, IV(3)*, 85-104.
- Cutter, A. (2016). *Progressing national SDGs implementation: Experiences and recommendations from 2016*. Londres: Bond.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del Sur*. México DF-Buenos Aires-Madrid: CLACSO-Siglo XXI Ediciones.

- Denzin, N. K. (2012). *Manual de investigación cualitativa. El campo de la investigación cualitativa* (Vol. 1). Barcelona: Gedisa.
- Diez de Velazco, M. (2007). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- Dodds, F., Donoghue, D., & Leiva Roesch, J. (2016). *Negotiating the Sustainable Development Goals: A transformational agenda for an insecure world*. Londres, Nueva York: Routledge.
- Donoghue, D. (2018, 10 30). (J. Surasky, Interviewer)
- Dos Santos, T. (1970). The Structure of Dependence. *American Economic Review*, 60, 231-236.
- Dougherty, J., & Pfaltzgraff, R. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dubois, A. (2002). *Cooperación Internacional al Desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Vasco, Hegoa-Universidad del País. Retrieved from <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44>
- Dulles, J. F. (1953, abril 20). US Policy on Human Rights. *Department of State Bulletin*. Washington: US Department of State.
- Dupuy, R. (1979). Communauté internationale et disparités de développement: Cours général de droit international public". In A. d. Haye, *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye* (Vol. IV, pp. 9-232). La Haya: Academie de Droit International de la Haye.
- Durkheim, E. (2001). *La división social del trabajo*. Madrid: Akal.
- Dussel, E. (1977). *Filosofía ética de la liberación. Volumen III: Niveles concretos de la ética latinoamericana*. Buenos Aires: Megapolis.
- Dussel, E. (1993). *Apel, Ricoeur, Rorty y la filosofía de la liberación*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Dussel, E. (1994). *1492, el encubrimiento del otro. Hacia el origen del mito de la modernidad*. La Paz: Plural Editores.
- Dussel, E. (2004). Sistema mundo y transmodernidad. In S. Dube, I. Banerjee, & W. Mignolo (Eds.), *Modernidades coloniales* (pp. 201-226). México D.F.: Colegio de México.
- Escobar, A. (2012). El desarrollo y la antropología de la modernidad. In B. Pérez Galán (Ed.), *Antropología y desarrollo. Discurso, prácticas y actores* (pp. 72-91). Madrid: La Catarata.
- Friedmann, W. (1966). *The Changing Structure of International Law*. Nueva York: Columbia University Press.

- Fukuyama, F. (2013, Enero). *What is Governance*. Retrieved from Center for Global Development: [https://www.files.ethz.ch/isn/159182/1426906\\_file\\_Fukuyama\\_What\\_Is\\_Governance.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/159182/1426906_file_Fukuyama_What_Is_Governance.pdf)
- Global Justice Now. (2018, octubre 17). *69 of the richest 100 entities on the planet are corporations, not governments, figures show*. Retrieved from Global Justice Now web site: <https://www.globaljustice.org.uk/news/2018/oct/17/69-richest-100-entities-planet-are-corporations-not-governments-figures-show>
- Gobierno de Botswana. (2017). *Botswana Voluntary National Review on Sustainable Development Goals 2017*.
- Gobierno de Botswana. (2017b). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Botswana*.
- Gobierno de Colombia. (2016). *Los ODS como instrumento para Consolidar la Paz*. Bogotá.
- Gobierno de Colombia. (2018). *Reporte Nacional Voluntario Colombia*. Bogotá.
- Gobierno de Colombia. (2018b). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos*.
- Gobierno de India. (2017). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. India*.
- Gobierno de India. (2017b). *Voluntary National Review Report on the implementation of the Sustainable Development Goals*. Nueva Delhi.
- Gobierno de la Confederación Suiza. (2016). *Switzerland's initial steps towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (Report to be presented at the High-Level Political Forum on Sustainable Development, New York / July 2016)*. Berna.
- Gobierno de la Confederación Suiza. (2017). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Suiza*.
- Gobierno de la Confederación Suiza. (2018). *Switzerland implements the 2030 Agenda for Sustainable Development. Switzerland's Country Report 2018*. Berna.
- Gómez Galán, M., & Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: Cideal.

- Gómez Isa, F. (1999). *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Government of Australia, Management Advisory Committee. (2004). *Connecting Government: Whole of government responses to Australia's priority challenges*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Graham, G. (2001). *Internet: una indagación filosófica*. Valencia: Frónesis-Universitat de Valencia.
- Graham, M. (2014). Internet geographies: Data shadows and. In M. Graham, & W. Dutton, *Society and the Internet: How Networks of* (pp. 99-116). Oxford: Oxford University Press.
- Graham, M. (2015). Information geographies and geographies of information. *New Geographies*(7), 159-166.
- Grieco, J., & Ikenberry, J. (2003). *State Power and World Markets: The International Political Economy*. Nueva York-Londres.: W.W. Norton and Company.
- Gros Espiell, H. (1983). El nuevo orden económico internacional, el derecho al desarrollo y los derechos humanos. In *La Protección internacional de los derechos humanos. Balances y perspectivas* (pp. 85-106). Ciudad de México: UNAM.
- Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible. (2014). *Un mundo que cuenta. Movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Gutiérrez, G. (1971). *Teología de la liberación. Perspectivas*. Madrid: Ediciones Sígueme.
- Hellerstein, J. (2008, noviembre 19). *The Commoditization of Massive Data Analysis [Blog post]*. Retrieved from Radar: <http://radar.oreilly.com/2008/11/the-commoditization-of-massive.html>
- Herrera Flores, J. (2001). *El vuelo de Anteo. Derechos Humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Herrera Flores, J. (2005). *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: La Catarata.
- Hersh, S. (1983). *The price of power: Kissinger in the Nixon White House*. Nueva York: Summit Books.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 13-35). Oxford: University Press.

- Hoxtell, W. (2016). *Multi-Stakeholder Partnerships and the 2030 Agenda. Challenges and options for oversight at the United Nations*. Berlín: UNDESA.
- IAEG-MDG. (2013). *Lessons Learned from MDG Monitoring From A Statistical Perspective. Report of the Task Team on Lessons Learned from MDG Monitoring of the IAEG-MDG*. Nueva York: ONU. Retrieved from [https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Lesson%20Learned%20from%20MDG%20Monitoring\\_2013-03-22%20\(IAEG\).pdf](https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Lesson%20Learned%20from%20MDG%20Monitoring_2013-03-22%20(IAEG).pdf)
- Insulza, J. M. (1998). *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago de Chile: Los Andes.
- Ionnadis, J. (2016). Evidence-based medicine has been hijacked: A report to David Sackett. *Journal of Clinical Epidemiology*(73), 82-86.
- Jayawickrama, N. (2002). *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jessop, B. (1997). Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance. *Review of International Political Economy*(4), 561-581.
- Jessop, B. (2009). From Governance to Governance Failure and from multi-level Governance to multi-scalar meta-governance. In B. Arts, & E. Al (Eds.), *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance* (pp. 79-98). Heidelberg: Springer.
- Kamau, M., Chasek, P., & O'Connor, D. (2018). *Transforming multilateral diplomacy. The inside story of the Sustainable Development Goals*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Kindornay, S. (2018). *Progressing national SDGs implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development*. Ottawa: Canadian Council for International Cooperation.
- Kirkpatrick, R. (2011, abril 21). *Digital Smoke Signals [Blog post]*. Retrieved from UN Global Pulse: <https://www.unglobalpulse.org/blog/digital-smoke-signals>
- Kitchin, R. (2014). *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and Their Consequences*. Los Ángeles, Londres, Nueva Delhi, Singapur, Washington: SAGE.
- Klein, N. (2015). *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós.
- Korten, D. (1984). Strategic Organization for People-Centered Development. *Public Administration Review*, 44(4), 341-352.

- Kramer, A., Guillori, J., & Hancock, J. (2016). Experimental evidence of massive-scale emotional contagion through social networks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(24), 8788-8790.
- Le Blanc, D. (2015). *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*. UNDESA, Department of Economic & Social Affairs. Nueva York: UNDESA.
- Leo Noticias. (2014, 06 29). *La falta de recursos lleva a la ARMH a buscar en Argentina ayudas para la identificación de las víctimas del franquismo*. Retrieved 06 29, 2014, from leonoticias.com: <http://www.leonoticias.com/frontend/leonoticias/La-Falta-De-Recursos-Lleva-A-La-ARMH-a-Buscar-ayuda-En-Argen-vn148215-vst344>
- Letouzé, E. (2014, abril 14). *Big data for development: Facts and figures [Blog post]*. Retrieved from SciDevNet: <https://www.scidev.net/global/data/feature/big-data-for-development-facts-and-figures.html>
- Letouzé, E. (2015, marzo). *Big Data & Development. An Overview*. Retrieved from Data-Pop Alliance: <http://datapopalliance.org/wp-content/uploads/2015/12/Big-Data-Dev-Overview.pdf>
- Maldonado Torres, N. (2007). Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In S. Castro- Gómez, & R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 127-168). Bogotá: Siglo del Hombre.
- Manske, J., Sangokoya, D., Pestre, G., & Letouzé, E. (2016, Mayo). *Oportunidades y requerimientos para aprovechar el uso de Big Data para las estadísticas oficiales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina*. Retrieved from Data-Pop Alliance (Harvard Humanitarian Initiative, MIT Media Lab y Overseas Development Institute): <http://datapopalliance.org/wp-content/uploads/2016/05/Data-Pop-Alliance-LAC-NSO-ES.pdf>
- Mayer-Schönberger, V., & Cukier, K. (2013). *Big Data, la revolución de los datos masivos*. Madrid: Turner.
- Mayntz, R. (2006, Abril). Governance en el Estado moderno. *Postdata*(11), 103-117.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Heidelberg: Springer.
- Meuleman, L. (2019). *Metagovernance for Sustainability. A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*. New York: Routledge.
- Mignolo, W. (2001). Local History and global designs. An interview with Walter Mignolo. *Discourse*, 22(3), 7-33.



- Mignolo, W. (2004). Colonialidad global, capitalismo y hegemonía epistémica. *Ayer*(42), 17-42.
- Mignolo, W. (2013). *Historias locales-diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.
- Mimica, N. (2017, julio 11). *Speech at the Aid for Trade Global Review 2017 "Aid, investment and inclusive trade – financing trade connectivity and the Sustainable Development Goals"*. Retrieved from Comisión Europea Web site: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/mimica/announcements/speech-aid-trade-global-review-2017-aid-investment-and-inclusive-trade-financing-trade-connectivity\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/mimica/announcements/speech-aid-trade-global-review-2017-aid-investment-and-inclusive-trade-financing-trade-connectivity_en)
- Montes, M. F. (2016, Marzo). *Five Points on the Addis Ababa Action Agenda*. Retrieved from South Centre: [https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2016/03/PB24\\_Five-points-on-Addis-Ababa-Action-Agenda\\_EN.pdf](https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2016/03/PB24_Five-points-on-Addis-Ababa-Action-Agenda_EN.pdf)
- Moore, H. (2015, septiembre 25). *The sustainable development goals: we're all developing countries now*. Retrieved from The Guardian (UK): [https://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/sep/25/sustainable-development-goals-sdgs-inequality-developing-countries?CMP=Share\\_AndroidApp\\_Gmail](https://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/sep/25/sustainable-development-goals-sdgs-inequality-developing-countries?CMP=Share_AndroidApp_Gmail)
- Moscoso Puello, F. (s.f.). *Cartas a Evelina*. Santo Domingo: Editora Cole. Retrieved from [https://drive.google.com/file/d/13j0Qm7ZeUt5k\\_5j0J7xp7kWzq2U2I4j5/view](https://drive.google.com/file/d/13j0Qm7ZeUt5k_5j0J7xp7kWzq2U2I4j5/view)
- Neila Hernández, J. L. (2001). La Historia de las Relaciones Internacionales: Notas para una aproximación historiográfica. *Ayer*(42), 17-42.
- Ngang, C., Kamga, S., & Gumede, V. (2018). *Perspectives on the right to development*. Durban: Pretoria University Law Press.
- OCDE. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. París: DAC-OCDE.
- Ochoa Ruiz, N., & Salamanca Aguado, E. (2006). El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: un balance preliminar. *Revista Española de Estudios Internacionales*, 1-27.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Ginebra: ACNUDH. Retrieved from [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016). *Derechos Humanos. Manual para parlamentarios*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2017). *UPR: Overview of the Voluntary Fund for Implementation*. Ginebra: ONU.
- Peñas, F. J. (1997). *Occidentalización, fin de la guerra fría y Relaciones Internacionales*. Madrid: Alianza Universidad.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid: Mundiprensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Governance for sustainable human development*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). *Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018*. Nueva York: Naciones Unidas. Retrieved from [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf)
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In E. Lander (Ed.), *La Colonialidad del saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (pp. 201-245). Caracas: Clacso.
- Quijano, A. (2007). La colonialidad del poder y la clasificación social. In S. Castro-Gómez, & R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 93-126). Bogotá: Siglo del Hombre.
- Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder y clasificación social. In *Anibal Quijano (antología esencial). Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 285-327). Buenos Aires: Clacso. Retrieved from <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140424014720/Cuestionesyhorizontes.pdf>
- Ramonet, I. (2001, febrero 12). El consenso de Porto Alegre. *El País (España)*. Retrieved from [https://elpais.com/diario/2001/02/12/opinion/981932408\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2001/02/12/opinion/981932408_850215.html)
- Remiro Brotons, A. (1997). *Derecho Internacional*. Madrid: Mc Graw-Hill.
- Rodríguez, P., Palomino, N., & Mondaca, J. (2017, mayo). *El uso de datos masivos y sus técnicas*. Retrieved from Banco Interamericano de Desarrollo:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8276/Datos-masivos-Tecnicas-analiticas-en-diseno-e-implementacion-de-politicas-publicas-Latinoamerica-y-Caribe.PDF?sequence=3&isAllowed=y>

- Salinas Avilés, D. (2013). *El ADN del dato*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Schaefer, B. (2007, Junio 1). *The United Nations Human Rights Council: A Disastrous First Year*. Retrieved from The Heritage Foundation: <https://www.heritage.org/report/the-united-nations-human-rights-council-disastrous-first-year>
- Schaefer, B., & Gardiner, N. (2006, Abril 6). *The Right Decision on the UN Human Rights Council*. Retrieved from Heritage Foundation Web : <https://www.heritage.org/report/the-right-decision-the-un-human-rights-council>
- Schwarzenberger, G. (1962). *The Frontiers of International Law*. Londres: Stevens and Sons Limited.
- Short, K. (2008). De la Comisión al Consejo: ¿las Naciones Unidas han logrado crear un órgano de Derechos Humanos confiable? *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, 5(9), 168-197.
- Snyder, G., & Diesing, P. (1977). *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-making, and System Structure in International Crises*. Princeton: Princeton University Press.
- Solberg, E. (2018, febrero 9). *SDG Conference Bergen*. Retrieved from Government.no: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/sdg-conference-bergen/id2589216/>
- Sotillo, J. Á. (2006). *Un lugar en el mundo. La política de Desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: La Catarata-IUDC.
- Stuart, E., & Samman, E. (2017). *Defining 'leave no one behind'*. Londres: ODI. doi:<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11809.pdf>
- Surasky, J. (2010). *La Piedad de Caín*. Buenos Aires: Nuevohacer-Grupo Editor Latinoamericano.
- Termes, R. (1997). *Desde la libertad*. Madrid: EILEA S.A.
- The Danish Institute for Human Rights. (2017). *Derechos Humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible – Alcanzando sinergias*. Copenhague: Misión Permanente de Dinamarca ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; Misión Permanente de Chile ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Retrieved from <https://www.universal->

rights.org/download.php?file=https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2017/12/ODS-DDHH\_SP.pdf

- The Danish Institute for Human Rights. (2018). *Human rights and the 2030 agenda for sustainable development - lessons learned and next steps*. Copenhagen: Permanent Mission of Denmark to United Nations in Geneva. Retrieved from [https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/sdg/hr\\_and\\_2030\\_agenda-web\\_2018.pdf](https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/sdg/hr_and_2030_agenda-web_2018.pdf)
- The Economist. (2010, febrero 25). The data deluge. *The Economist*.
- UN Global Pulse. (2012). *Big Data for Development: Challenges & Opportunities*. UN Global Pulse.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1992). *Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Wallerstein, I. (1976). *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Nueva York: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1990). Análisis de los sistemas mundiales. In A. (. Giddens, *La teoría social hoy* (pp. 398-417). Madrid: Alianza Editorial.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la Política Internacional*,. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Zea, L. (1953). *América como conciencia*. México D.F.: Ediciones Cuadernos Americanos .
- Ziekow, J., & Bethel, R. (2017). *Arreglos institucionales en pro de los Objetivos de Desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas. Retrieved from <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96914.pdf>