



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO
GUBERNAMENTALES EN LA CONSTRUCCIÓN Y ADOPCIÓN DE LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMO ESTRATEGIA DE
GOBERNANZA GLOBAL PARA LA PAZ



AUTOR

DANIEL ESTEBAN VILLAMAR MERINO

AÑO

2019



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO
GUBERNAMENTALES EN LA CONSTRUCCIÓN Y ADOPCIÓN DE LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMO ESTRATEGIA DE
GOBERNANZA GLOBAL PARA LA PAZ

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de Licenciado en Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales.

Profesor Guía:
Alegría Donoso

Autor:
Daniel Esteban Villamar Merino

Año
2019

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

"Declaro haber dirigido el trabajo, INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES EN LA CONSTRUCCIÓN Y ADOPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMO ESTRATEGIA DE GOBERNANZA GLOBAL PARA LA PAZ, a través de reuniones periódicas con el estudiante Daniel Esteban Villamar Merino, en el semestre 2019-1, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

Alegría Donoso

MBA

CI: 1704614294

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

“Declaro haber revisado este trabajo, INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES EN LA CONSTRUCCIÓN Y ADOPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMO ESTRATEGIA DE GOBERNANZA GLOBAL PARA LA PAZ, de DANIEL ESTEBAN VILLAMAR MERINO, en el 2019-1 dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

María Carolina Urigüen Eljuri
Magíster en Relaciones Internacionales
CI: 0104204102

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

Daniel Esteban Villamar Merino

CI: 1716722218

AGRADECIMIENTOS

A mi familia,

A mis amigos,

y al Cosmos

por las experiencias

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi mejor versión, fruto de arduo trabajo y esfuerzo.

RESUMEN

El Antropoceno –la era en la que la actividad humana amenaza con alterar los delicados ciclos biológicos del planeta- ha generado una demanda sin precedentes de instituciones efectivas de gobernanza global para movilizar a todos los actores en todos los niveles políticos. Este contexto ha generado una percepción de que las instituciones tradicionales de gobernanza global no son las adecuadas para hacer frente a estos desafíos. Los actores no estatales – Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), empresas privadas transnacionales, académicos y personas eminentes- están adquiriendo cada vez mayor capacidad de influencia en estructuras de gobernanza global. Esto se manifiesta en la creación de redes tanto para la autorregulación de actores no estatales o para influir en estructuras de gobernanza global. Este cambio de paradigma del *internacionalismo*, que piensa en los Estados como los actores globales exclusivos, al *globalismo*, que considera que una diversidad de actores estatales y no estatales interactúan de formas complejas, generando nuevas formas de gobernanza global que desafían el Estado-centrismo del sistema internacional. En este entorno complejo se desarrolló en Naciones Unidas la negociación de la agenda Post-2015, donde actores estatales buscaron crear instituciones de gobernanza global efectivas para los desafíos que enfrentará la humanidad hasta 2030. Este proceso, que inició en Río+20 (2012), está siendo aplicado desde 2015 en los 193 Estados miembro de la ONU, las cuales implementan nuevas estrategias de gobernanza global, modificando las interacciones entre los actores transnacionales. Estas características del proceso del desarrollo sostenible Post-2015 ofrece un espacio único para estudiar cómo las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales (OINGs) buscan influir en estructuras de gobernanza global, permitiendo al mismo tiempo identificar las estrategias desplegadas y comprender mejor el comportamiento de estos actores al interior de las redes transnacionales de defensa de la paz sostenible. Por tal motivo la pregunta que enmarca este estudio es *¿Cómo influyeron las OINGs a los tomadores de decisión durante la construcción y adopción de los ODS y la Agenda 2030?*

ABSTRACT

The Anthropocene –the era in which human activity threatens to generate permanent changes in the delicate biological cycles in our planet- has created a demand for global governance institutions never seen before, requiring the mobilization of a myriad of actors at the different policy levels. This context has encouraged a perception that traditional global governance institutions are not the best for addressing these challenges. Non-state actors, such as International non-Governmental Organizations (INGOs), Civil Society Organizations (CSOs), transnational firms, academics and eminent persons, are acquiring a greater influence in the global governance institutions. This is manifested in the creation of networks for the self-regulation of non-state actors or for influence purposes in global governance structures. This involves a change of paradigm, from the *internationalism* who believes in the State as the exclusive actor of the international system, to the *globalism* that considers a myriad of state and non-state actors that interact in complex ways that generate new forms of global governance that challenge the state-centrism of the global arena. In this complex environment, the Post-2015 agenda negotiations were developed at the United Nations, where state actors sought to create new global governance institutions to address the problems toward 2030. This process, initiated in Rio+20 (2012), is being implemented since 2015 in the 193 UN member States, disposing new innovative modes of global governance that permit a direct interaction between non-state actors and decision-makers like never before. This characteristics of the sustainable development process offer a unique space for the study of how INGOs seek to influence global governance structures, allowing the identification of the strategies deployed, and further a better understanding of the behavior of these actors under the *transnational advocacy networks* for sustainable peace in the Post-2015 process. For that reason the question that frames this investigation is *¿How did INGOs influence decision-makers during the making and adoption of the Sustainable Development Goals and Agenda 2030?*

Índice

Estado del Arte	1
Debate teórico	2
OINGs y redes transnacionales de defensa	2
Gobernanza global.....	3
Estrategias de influencia de OINGs	5
Paz sostenible	9
Operacionalización de conceptos y establecimiento	
de objetivos de investigación:	10
Variable independiente:	11
Variable dependiente:.....	11
Metodología	11
Capítulo I: Análisis del ambiente de la negociación.....	12
Desarrollo sostenible, gobernanza global & Era	
del Antropoceno	12
Contexto de la gobernanza global para el desarrollo.....	13
Tabla 1: Vieja gobernanza vs. Nueva gobernanza	14
Las fallas y los logros de los ODM.....	18
Contexto de las negociaciones	20

Capítulo II: Investigación del proceso de negociación y adopción de los ODS desde la perspectiva de las OINGs y las redes de defensa transnacional	22
Río +20 y la Declaración “El Futuro que Queremos”	22
Construcción y adopción de los ODS.....	29
Capítulo III: Análisis de la influencia de OINGs y las redes transnacionales de defensa en los ODS y la Agenda 2030	38
El diseño de los ODS frente a una gobernanza global en transformación.....	39
Influencia de las OINGs y las redes de defensa por la paz sostenible en el proceso Post-2015	41
Conclusiones.....	48
Referencias	51
ANEXOS	59

Estado del Arte

Existe una amplia literatura de más de quince años de existencia que buscan explicar la influencia de las OINGs en la gobernanza global, inspirados por el contexto de Post-Guerra Fría, en el que se evidenció un continuo incremento de la actividad de actores no estatales, a partir de la extensión de la actividad de los movimientos sociales al escenario transnacional (Charnovitz, 1996; Willetts, 1996; Betsill & Corell, 2001; Christensen, 2006; Betsill & Correll, 2008; Willetts, 2011; Mitchell & Schmitz, 2014; Tallberg, Dellmuth, Agné, & Duit, 2015; Rietig, 2016; Dellmuth & Tallberg, 2017; Beyers & Hanegraaff, 2017).

Estudios también han sido desarrollados a partir de la perspectiva de las redes transnacionales de defensa, las cuales fueron conceptualizadas por Keck & Sikkink (1999). Estos autores abrieron la perspectiva acerca de su impacto en los múltiples niveles de gobernanza global. La interacción de estas redes con las estructuras de gobernanza global para el cambio climático, y los cambios de comportamiento que han generado, han inspirado el desarrollo de una considerable literatura alrededor del tema (Hudson, 2001; Stone, 2004; Betsill & Bulkeley, 2004; Betsill & Bulkeley, 2006; Carpenter, 2007; Stone, 2008; Andonova, Betsill, & Bulkeley, 2009; Carpenter, 2010; Happaerts, van den Brande, & Bruyninckx, 2011; Keck & Sikkink, 2014; Andonova, 2014; Weiss & Wilkinson, 2014; Fuentes-George, 2016; Hadden, 2018; Tryggestad, 2018)

Desde la perspectiva de las OIs, Hassall & van den Belt (2017) teorizaron acerca de las redes de política pública global ante la evidencia empírica de (OIs) que creaban estas redes para acompañar y complementar las políticas intergubernamentales. Steffek & Kortendiek (2018) en cambio proponen estudiar las nuevas estrategias de gobernanza por parte de las OIs, en especial de *gobernanza participativa*, buscando aumentar la legitimidad y la eficiencia mediante la inclusión de múltiples actores en la creación, implementación y monitoreo de políticas públicas globales.

Estudios acerca de la influencia de la sociedad civil a través de las redes transnacionales de defensa u otros mecanismos de participación son escasos por las limitaciones metodológicas. McCandless (2016) realiza un acercamiento a su estudio a través de una metodología cualitativa descriptiva, nutrida por información oficial, entrevistas a oficiales de Naciones Unidas y su aporte como observador participante en el proceso de negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro de la red transnacional de defensa de la paz sostenible. Este estudio es de especial interés para la presente investigación y es una de sus fuentes principales. Scheffran (2016) por su parte analiza cómo las condiciones del Antropoceno condiciona la paz sostenible hacia la relación entre paz y naturaleza.

Debate teórico

Este trabajo estudia cómo actores no estatales, concretamente las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales (OINGs), influyeron en las estructuras de gobernanza global, concretamente los ODS y la Agenda 2030, para alcanzar sus objetivos organizacionales en materia de paz sostenible.

OINGs y redes transnacionales de defensa

Las OINGs son conceptualizadas como ONGs que operan más allá de los límites estatales, usualmente con participación desde distintos países, y tienen una misión internacional en sus objetivos. (Christensen, 2006) Las características que podemos esperar de las OINGs que operan en el sistema de Naciones Unidas están definidas por la resolución 1996/31 del ECOSOC, la cual define a las ONGs como organizaciones fundadas por individuos privados, independientes al Estado, orientadas al *Estado de Derecho*, que persiguen intereses públicos en vez de privados, que demuestran el alcance transnacional de sus actividades, y poseen al menos una mínima estructura organizacional. (ECOSOC, 1996) Las OINGs, para alcanzar sus objetivos, usualmente interactúan en sistemas políticos complejos, en varios niveles de gobernanza, con una gran variedad de actores transnacionales -por ejemplo, con empresas

privadas, organizaciones de la sociedad civil (OSCs), comunidades académicas, Estados y Organizaciones Internacionales. (Christensen, 2006; Rietig, 2016; Dellmuth & Tallberg, 2017; Hassall & van den Belt, 2017, por mencionar algunos estudios en el tema)

Los actores que acceden a las Organizaciones Internacionales (OIs) usualmente buscan influir en diversas áreas políticas. Cuando aparecen objetivos comunes entre actores, se generan *redes transnacionales de defensa*. (Rietig, 2016) Estas son conceptualizadas como una coalición de actores que trabajan de manera internacional en un asunto en común, que comparten valores comunes, un discurso común & un denso intercambio de información y servicios. (Keck & Sikkink, 1999) Las *redes* son los medios a través de los cuales los actores transnacionales pueden, de manera individual o en coalición, proyectar sus ideas dentro del pensamiento político entre Estados y en foros globales o regionales. (Stone, 2004) Mientras algunas de las *redes de política pública global* son intencionalmente creadas por OIs, con la finalidad de que complementen y trabajen con los esfuerzos internacionales (Hassall & van den Belt, 2017); las *redes transnacionales de defensa* son creadas con la finalidad de influir en las estructuras de gobernanza global, para así influir en última instancia a las realidades regional, nacional y local. (Keck & Sikkink, 1999) El presente trabajo estudia a las OINGs que operan al interior de redes transnacionales de defensa. Las OINGs suelen crear, ingresar y alimentar redes transnacionales de defensa para aumentar la posibilidad de influencia en estructuras de gobernanza global. (Tallberg, Dellmuth, Agné, & Duit, 2015)

Gobernanza global

La *gobernanza global* es un término que carga un intenso debate acerca de su significado. Finkelstein (1995) señaló que el uso de su concepto ha sido extendido a tal punto que ya no se sabe con exactitud *qué no es gobernanza global*. El término se desarrolló de manera intrínseca con el contexto de *Post-Guerra Fría*, donde se observó un mundo cada vez más pluralista. Dicho

pluralismo incentivó a los académicos a utilizar la energía y los recursos de los actores no estatales para resolver problemas que eran y son globales. (Weiss & Wilkinson, 2014) Sin embargo algunos estudios han equiparado erróneamente la *gobernanza global* con las *organizaciones internacionales*, ya que estas únicamente pueden ser consideradas un medio, un actor más o un agente de *gobernanza global*. (Finkelstein, 1995) También ha existido preocupación acerca de que sea una palabra sustituta de *gobierno*, cuando en realidad el *gobierno* es una de las muchas formas concebibles de *gobernanza*. (Cox, 1997) Otros en cambio han atado el término a la idea de que la *gobernanza* es la *acción de gobernar*, y por ende la *gobernanza global* debe ser lo que los Estados y sus agencias intergubernamentales hacen en ausencia de una autoridad central global. (Weiss & Wilkinson, 2014)

La gobernanza global como sujeto de estudio debería incentivar al cuestionamiento de cómo el mundo está organizado, cómo el poder y la autoridad se ejercen, y cómo se pueden hacer ajustes para hacer del mundo un mejor lugar. (Weiss & Wilkinson, 2014) El término inicial de gobernanza fue propuesto por Rosenau & Czempiel (1992) bajo una lógica de gobernanza sin gobierno, donde un abanico de formas de autoridad y procesos formales e informales podían ejercer la gobernanza sin estar necesariamente regidos bajo un gobierno central. Las formas de autoridad, los mecanismos a través de los que operan, así como los principios guía y la ideología de dichos procesos interactúan en todos los niveles de política. (Rosenau & Czempiel, 1992) La gobernanza global como concepto permite manejar una perspectiva de diversidad de actores, y comprender la política internacional como un proceso multinivel entre los ámbitos políticos locales, sub-nacionales, nacionales, regionales y globales, que están inseparablemente vinculados. (Dingwerth & Pattberg, 2006) La gobernanza global, por ende, está interesada en analizar los vínculos existentes entre los distintos niveles de políticas desde lo local a lo global. En definitiva, la perspectiva de la gobernanza global permite identificar y estudiar nuevas esferas de autoridad en la política transnacional -más allá de los Estados-. (Davies, 2016)

Sin embargo, gracias a la larga confusión que ha existido alrededor del significado del término hemos fallado en reconocer que la *gobernanza global* de los 1990s y los 2000s es distinta que la que ha existido a lo largo del primer milenio de nuestra era. (Weiss & Wilkinson, 2014) Por eso, es necesario admitir que la *gobernanza global* es más que una descripción de la Post-Guerra Fría, es un conjunto legítimo de preguntas acerca de cómo el mundo es gobernando, ordenado y organizado en *cada período histórico* (Weiss & Wilkinson, 2014) Comprender los *cambios históricos*, según los autores, es el punto de partida para unificar y conciliar a la disciplina de las relaciones internacionales en su tendencia a la atomización teórica y falta de debate entre posturas académicas, el origen según los autores de la falta de acuerdo respecto al término *gobernanza global*. (Weiss & Wilkinson, 2014)

El presente estudio entiende la *gobernanza global* como una actividad ejercida por una variedad de actores, formas de autoridad y procesos formales e informales en distintos niveles –de lo local a lo global- que pretenden guiar y dirigir su comportamiento hacia los objetivos de gobernanza.

Estrategias de influencia de OINGs

Para comprender cómo influyen los actores no estatales o actores transnacionales en la gobernanza global, primero hay que entender la relación entre estos actores y los tomadores de decisión. (Beyers & Hanegraaff, 2017) Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) son *actores estratégicos* que buscan influir en todos los niveles de políticas. (Dellmuth & Tallberg, 2017) En el contexto global, las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales (OINGs) buscan influir en las Organizaciones Intergubernamentales (OIs) para alcanzar sus objetivos, en línea con sus principios y los intereses de sus constituyentes. (Tallberg, Dellmuth, Agné, & Duit, 2015)

La relación entre Organizaciones Internacionales (OIs) y los actores no estatales es guiada por una lógica de intercambio de información y acceso, la cual asume

que los *tomadores de decisión* están inciertos acerca de los posibles resultados de sus decisiones potenciales, ante lo cual demandan información acerca dichos resultados y las posibles reacciones de sus constituyentes. Los *grupos de interés* son atractivos porque suelen poseer este tipo de información, además que suelen ser expertos en las áreas que afectan sus intereses y recolectan información saliente de las reacciones de sus constituyentes. A cambio, los *grupos de interés* piden acceso a los tomadores de decisión, un prerequisite para influir en la política global. (Tallberg, Dellmuth, Agné, & Duit, 2015) Esta relación es cooperativa, pues beneficia a los intereses de las dos partes, y será estable mientras esta lógica esté vigente.

La elección de la estrategia de influencia por parte del actor dependerá del *entorno* donde se desenvuelva. (Tallberg, Dellmuth, Agné, & Duit, 2015) La precondition ambiental para que esta influencia se dé es la *estructura de oportunidad política*, que son aquellos aspectos del sistema político que crean las habilidades y capacidades para que los *actores no estatales* puedan organizarse y capitalizar sus intereses. (McCandless, 2016) También ocurre así con las OINGs, que persiguen sus objetivos dentro de las limitaciones y oportunidades impuestas por el ambiente externo. (Mitchell & Schmitz, 2014)

Según Dellmuth & Tallberg (2017) las OINGs pueden buscar influir en las preferencias de los tomadores de decisión sobre la política global a través de *estrategias internas* y *externas* que pueden aplicar simultáneamente, pero con una mayor preferencia hacia un tipo de estrategia según sus objetivos organizacionales –sus principios y los intereses de sus constituyentes- y las condiciones ambientales. Las *estrategias internas* son todas aquellas dirigidas a tener una interacción directa con los tomadores de decisión (por ejemplo, reuniones privadas, ofrecimiento de experticia política, o informar acerca de las necesidades de sus constituyentes); mientras las *estrategias externas* buscan influir a través de la movilización de la opinión pública (por ejemplo, a través de los medios de noticias, redes sociales y eventos públicos como campañas y protestas. (Dellmuth & Tallberg, 2017) Desde la perspectiva de sus objetivos, las

OINGs que busquen influir en decisiones políticas tendrán más incentivos para inclinarse por una estrategia interna; mientras que las OINGs que dependan de las contribuciones de sus miembros buscarán estrategias externas para mantener a sus miembros movilizados. (Dellmuth & Tallberg, 2017) Ambos tipos de estrategias requieren de recursos extensivos (Binderkrantz, 2005; Dür & Mateo, 2013), sin embargo las estrategias internas requieren mayores recursos. (Dellmuth & Tallberg, 2017) Las OINGs que poseen mayores recursos pueden desarrollar ambas estrategias más frecuentemente de forma simultánea, incrementando así su capacidad de influencia. (Tallberg, Dellmuth, Agné, & Duit, 2015)

Aunque frecuentemente se asume que los actores prefieren las estrategias internas, por ser percibidas como una estrategia más efectiva de influencia, estudios empíricos sugieren que, al contrario, las estrategias externas son más apetecidas por demostrar públicamente que la organización está trabajando por una causa determinada, facilitando y extendiendo su relación con sus miembros y reduciendo los costos de movilización de la opinión pública. (Dellmuth & Tallberg, 2017) Se espera que los múltiples objetivos que persiguen las OINGs determinen sus elecciones de estrategia interna y externa. Hay ciertos factores que pueden ascetuar más la elección de una u otra estrategia por parte de OINGs: (1) la búsqueda de influencia política hacen más probable la preferencia por una estrategia interna; (2) la preferencia por estrategias internas se dan más frecuentemente en OINGs que no dependen de la movilización de sus miembros para financiarse; (3) las OINGs con más recursos podrán financiar las estrategias internas, más exigentes en recursos que las estrategias externas; (4) el acceso a tomadores de decisión puede incentivar la utilización de estrategias internas, al reducir los costos de acceso; (5) la relevancia del asunto, en cambio, puede incentivar el uso de estrategias externas, al reducirse los costos de movilización de la opinión pública. (Dellmuth & Tallberg, 2017)

Rietig (2016), a partir de su estudio de la influencia de OINGs en acuerdos de cambio climático, identifica dos tipos de actividades que pueden desempeñar estas organizaciones: (1) actividades de activismo, (2) actividades de lobby & de

experticia. Las actividades de activismo son realizadas para presionar a los tomadores de decisión desde la opinión pública; y con tal fin se acude a: distribuir información para influir la opinión pública, realizar política simbólica –generar símbolos que movilicen a la sociedad-, incrementar la relevancia política del asunto de interés, y la política de rendición de cuentas (*accountability politics*). Las actividades de lobby & experticia en cambio tienen como prerequisites: (a) el acceso directo a los tomadores de decisión, (b) disponer de los recursos necesarios –económicos, de tiempo y de personal- para poder (c) desarrollar las actividades de lobby y experticia con tomadores de decisión -trabajo directo, asesoría o comunicar las demandas de sus constituyentes-. (Rietig, 2016) La autora expone que la recepción de la información emitida por las OINGs –que se sabe sesgada a los intereses de estas organizaciones- por parte de los Estados es mayor cuando el conocimiento y la experticia de la organización están en línea con las ideas de los tomadores de decisión. Y de esta sinergia depende la decisión de los actores de preferir una postura: (1) colaborativa –trabajando con los tomadores de decisión afines, buscando expandir sus capacidades de influencia-, o (2) confrontativa –buscando alterar la percepción del problema por parte de los tomadores de decisión, y por ende sus posiciones políticas-. (Rietig, 2016) La preferencia por los estilos cooperativos y confrontativos será desarrollada más adelante. El estudio de Rietig (2016) concluye que: (1) la influencia es mayor cuando las OINGs proveen un input temprano en la negociación, antes de que los tomadores de decisión escojan su posición frente al tema, aunque pueden tener también alguna influencia al mediano plazo; (2) la presión pública de gran escala y con alta cobertura mediática presiona a las negociaciones hacia un acuerdo negociado, por las posibles consecuencias políticas para los tomadores de decisión; (3) lobbyistas necesitan crear redes cercanas a representantes de gobierno, acercándose en calidad de “amigos”, ofreciendo apoyo al desarrollo de capacidades de los tomadores de decisión, buscando a la larga aumentar su capacidad de influencia en las negociaciones intergubernamentales. (Rietig, 2016)

Beyers & Hanegraaff (2017) estudian la preferencia de los actores no estatales (ANEs) por un estilo cooperativo o uno confrontativo, que usualmente son desplegados en simultáneo, pero suelen ser matizados hacia un estilo en particular. Los autores proponen que los ANEs tienen una mayor disposición a trabajar de forma *colaborativa* con tomadores de decisión que tienen ideas similares. Lo hacen intercambiando informalmente información, trabajando en proyectos conjunto, o monitoreando el ambiente político, buscando en última instancia ampliar las capacidades de influencia del tomador de decisión, el cual a su vez contará con más y mejores argumentos para convencer a otros tomadores de decisión. En cambio, cuando las ideas entre ANEs y tomadores de decisión no son afines, se prefieren las estrategias de *confrontación*, con el fin presionar para que se dé el cambio de posición de los tomadores de decisión con mayor influencia en el asunto. (Beyers & Hanegraaff, 2017)

En el caso de las OINGs, Christensen (2006) propone que las estrategias confrontativas –que llama de defensa o activismo- recurren a mecanismos como: la protesta, la negociación, el lobby amistoso y de alta presión, la litigación, la construcción de redes y alianzas, y la defensa de masas. Por otra parte, las estrategias de cooperación buscan ampliar las capacidades de los tomadores de decisión para incrementar su impacto en los procesos de políticas públicas globales. (Christensen, 2006)

Paz sostenible

La paz sostenible es un concepto utilizado ampliamente por ONGs orientadas al desarrollo, y en los estudios de ciencias sociales y sobre la paz. (Scheffran, 2016) Es un concepto que se compone de dos visiones complementarias sobre la paz. La primera visión entiende la paz sostenible como un proceso donde la diplomacia preventiva y la prevención de conflictos son un programa y una visión para generar una paz duradera. (Peck, 1998) Esta visión emerge de la concepción de la prevención de conflictos en la Post-Guerra Fría, la cual está siendo desafiada por voces que defienden una perspectiva de construcción de

la paz. (McCandless, 2016) El segundo aspecto de la paz sostenible emerge desde una perspectiva de *paz y naturaleza*, que hace alusión a la capacidad de enfrentar y reponerse ante desastres naturales, así como generar puntos de equilibrio artificiales para prevenir posibles desastres frente a la era del Antropoceno, aspecto que será desarrollado en el presente trabajo. (Scheffran, 2016) Aunque esta segunda perspectiva fue recientemente incorporada al debate académico y político por las necesidades antropocénicas, las dos perspectivas requieren una movilización de actores importante para alcanzar sus objetivos.

Operacionalización de conceptos y establecimiento de objetivos de investigación:

Las OINGs son actores estratégicos, que buscan acceder a espacios de toma de decisiones de política pública global para influir en la forma en la que la gobernanza global es ejercida según sus objetivos, esperando influir en última instancia el contexto en el que operan. Sus decisiones estratégicas para influir en estructuras de gobernanza global dependen del ambiente en el que operan, especialmente la existencia o no de una *Estructura de Oportunidad Política*. Así también pueden partir de una *lógica interna* –si tienen acceso directo a tomadores de decisión- o de una *lógica externa* –buscando presionar a los tomadores de decisión a través de la opinión pública-. Por otra parte, pueden decidirse por estrategias de cooperación o confrontación con los tomadores de decisión dependiendo de la existencia o no de sinergias entre sus ideas.

Por lo tanto, el estudio busca como *objetivo general* explorar las estrategias desplegadas por las OINGs a lo largo del proceso de negociación y adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, comprendiendo el entorno en el que operaron e identificando posibles indicadores de éxito de la influencia ejercida. El estudio está estructurado en tres partes, cada una corresponde a un *objetivo específico*:

(1) Comprender el ambiente de la negociación de los temas relacionados a la paz sostenible en el marco de los ODS;

(2) Explorar cronológicamente los mecanismos desplegados por las OINGs –en coordinación con las redes transnacionales de defensa por la paz sostenible– a lo largo de las negociaciones de los ODS hasta su adopción;

(3) Identificar los resultados de la influencia en los ODS y la Agenda 2030, analizar las estrategias desplegadas y contrastarlas las expectativas teóricas de influencia de las OINGs, a partir de una perspectiva de limitaciones y oportunidades impuestas por el ambiente y el desarrollo de las negociaciones.

Variable independiente:

Estrategias de influencia desplegadas por OINGs y redes transnacionales de defensa de la paz sostenible

Variable dependiente:

Inclusión de la paz sostenible como elemento central de los ODS

Metodología

Este es un estudio cualitativo exploratorio que pretende otorgar una perspectiva a profundidad de las actividades de influencia desempeñadas de las OINGs en procesos de construcción, negociación y adopción de políticas públicas globales en la defensa de la paz transnacional. Para hacerlo, recurre a estudios académicos de la influencia de actores no estatales y concretamente de las OINGs en estructuras de gobernanza global en los ODS. Este estudio se apoya también en el trabajo exploratorio de Erin McCandless (2016) acerca del rol de la sociedad civil en la formulación de la política pública global acerca de la paz sostenible, que permite acceder a detalles de la operación coordinada de la coalición de redes transnacionales de defensa en esta área y las estrategias desplegadas. Finalmente, se apoya en fuentes secundarias como: registros de las reuniones oficiales, actas de negociación, declaraciones intergubernamentales y eventos paralelos desarrollados en las instalaciones de Naciones Unidas.

Capítulo I: Análisis del ambiente de la negociación

Una de las lógicas que impulsan la creación de redes transnacionales de defensa por parte de actores no estatales, algunas veces poco comunes trabajando aliados a actores estatales, es la percepción de que “problemas globales requieren respuestas globales” (Tallberg, Dellmuth, Agné, & Duit, 2015) Detrás de esta percepción hay un sentimiento generalizado por parte de los actores no estatales acerca de la ineficiencia de las estructuras tradicionales de gobernanza global para enfrentar las nuevas necesidades del *antropoceno* –la era en la que la actividad humana puede alterar los delicados sistemas biológicos del planeta-, que demanda movilizar la acción colectiva de una manera nunca antes vista para contrarrestar los efectos de la presión de la actividad humana sobre el sistema planetario. (Stevens & Kanie, 2016) Este capítulo se estructura en cuatro secciones. En la *primera sección* se analiza las implicaciones del Antropoceno para las negociaciones en materia de desarrollo sostenible, concretamente la creación y adopción de los ODS y la Agenda 2030. En la *segunda sección* se exploran brevemente los estudios que evidencian un deterioro de la *vieja gobernanza* – o *gobernanza tradicional*- en su incapacidad de enfrentar los problemas en la Era del Antropoceno, y se identifican las demandas para la gobernanza global como contexto de los ODS. En la *tercera sección* se explica de forma breve el legado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), tanto en sus logros como en las amplias críticas que recibió. Finalmente, se realiza un breve repaso del ambiente en el que se desarrollaron las negociaciones de los ODS, identificando los aspectos que pudieron haber incentivado o limitado las actividades de influencia de las OINGs y las redes transnacionales de defensa.

Desarrollo sostenible, gobernanza global & Era del Antropoceno

El Holoceno, una era global de 11.700 años de existencia, es la única era que conocemos que puede albergar las sociedades contemporáneas. (Steffen, Richardson, Rockstrom, Cornell *et. al.*, 2015) Esta era global está operando en sus límites de *sostenibilidad* y *resiliencia*:

“[L]a aceleración de la presión antrópica sobre el planeta ha abierto la posibilidad de una disrupción profunda del sistema, expresada en el riesgo de sobrepasar una serie de fronteras planetarias centrales para su estabilidad y capacidad de sustentar la vida”

(Rockstrom et al., 2009; Steffen et al., 2015; citados en Franchini, Viola, & Barros-Platiau, 2017)

Como consecuencia de este cambio, hemos ubicado al planeta a las “puertas del Antropoceno”, la era que nos espera cuando sobrepasemos, sin retorno, las fronteras planetarias. (Franchini, Viola, & Barros-Platiau, 2017) Ante un escenario donde varios puntos de equilibrio se han visto afectados y la presión antrópica sigue en crecimiento, es necesario emprender una acción colectiva a nivel humano nunca antes vista para generar nuevos puntos de equilibrio de manera artificial. (Rockström & al., 2009) Este contexto demanda niveles de cooperación sin precedentes, lo que se traduce en *demandas de gobernanza global* nunca antes vistas. (Franchini, Viola, & Barros-Platiau, 2017)

Contexto de la gobernanza global para el desarrollo

El contexto antropocénico en el que se sitúa la negociación de los ODS genera la necesidad de adaptar los mecanismos de gobernanza global a las nuevas necesidades. Young (2017) explica que el desafío de satisfacer las necesidades de gobernanza ha emergido como preocupación en distintos contextos sociales; debido a la confrontación de las viejas estructuras de gobernanza global – Organizaciones Internacionales (OIs) y tratados internacionales- a las complejidades de las fuerzas biofísicas, económicas y sociales que afectan negativamente a la consecución del desarrollo sostenible a nivel global, que requieren una adaptación sin precedentes para asegurar el bienestar humano en el Antropoceno. (Young, Conceptualization: Goal Setting as a Strategy for Earth System Governance, 2017)

Para comprender las nuevas condiciones del sistema transnacional, Abbott & Snidal (2010) identifican las diferencias entre los tipos ideales de la vieja

gobernanza y la nueva gobernanza, para posteriormente traducirlos al contexto de la gobernanza global:

Tabla 1: Vieja gobernanza vs. Nueva gobernanza

Parámetros	Vieja gobernanza	Nueva gobernanza
Rol del Estado	Estado-céntrico	Orquestador (gobernanza indirecta)
Grado de centralización	Centralizada	Descentralizada
Tipo de experticia	Burocrática	Dispersa
Tipo de regulación	Ley dura (obligatoria)	Ley suave (coerción moral)

Tomado de Abbott, K. & Snidal, D. (2010)

La *vieja gobernanza* es basada en una concepción regulatoria (*UP-DOWN*), donde el Estado es el actor central que emite, aplica y hace cumplir las leyes – duras- a través de su autoridad. Bajo esta perspectiva, el Estado interpreta a los actores como interesados en sí mismos y carentes de rendición de cuentas, por lo cual tiende a ser coercitivo y a encontrarse en permanente tensión con los actores regulados. Además, gracias a la centralización de la gobernanza, el Estado se nutre únicamente de la experticia burocrática, pues asume que conoce el interés público y por ende entiende las normas que debe impulsar. Dichas normas serán obligatorias y su cumplimiento será monitoreado por el monopolio de la fuerza. (Abbott & Snidal, 2010)

Por su parte, en la *nueva gobernanza* el Estado es un actor importante en su rol como *orquestador*, pues promueve y empodera redes de actores, involucrándolos en varias actividades regulatorias. (Abbott & Snidal, 2010) En esta *nueva gobernanza* el Estado: (1) involucra a un grupo de actores e instituciones *descentralizados*, tanto públicos como privados en el sistema

regulatorio; (2) confía en la experticia regulatoria de los actores involucrados; (3) modifica sus propias responsabilidades regulatorias, prefiriendo la *orquestración* de actores e instituciones -públicos y privados-, antes que la promulgación y la implementación de leyes; y (4) utiliza la *ley suave* para complementar o sustituir la *ley dura*. (Abbott & Snidal, 2010) Esto permite que la autoridad sea descentralizada; las responsabilidades regulatorias, compartidas entre actores públicos y privados –reduciendo las demandas sobre el Estado. (Abbott & Snidal, 2010) Además, la nueva gobernanza es colaborativa y abre la puerta a la experimentación de nuevas estructuras de gobernanza. (de Búrca, Keohane, & Sabel, 2014) Gracias a estos factores, la *nueva gobernanza* se puede nutrir de la experticia que se encuentra dispersa entre varios actores privados, que de otra forma no sería accesible al Estado; y gracias a esto puede identificar el *interés público* a través de la colaboración y la decisión colaborativa de acciones deseadas. (Abbott & Snidal, 2010)

La *vieja* gobernanza está basada en la *ley dura*, la cual es vinculante y obligatoria para –generalmente- todos los actores y un área geográfica determinada. Además cuenta con un sistema sancionatorio civil, administrativo o penal para asegurar su cumplimiento, y su cumplimiento es monitoreado por la fuerza pública. (Abbott & Snidal, 2010) Por el contrario, la *nueva gobernanza* se basa en normas y procesos regulatorios *más flexibles*. Desde una perspectiva de *pluralismo legal* se puede considerar a las *redes de estándares regulatorios (RSS)* como *ley* para los actores participantes, generalmente actores no estatales autorregulados, ONGs y empresas transnacionales que ocasionalmente generan alianzas con los actores estatales. (Abbott & Snidal, 2010) Esto implica que puede generar coerción moral por parte de los actores no gubernamentales, generando vergüenza internacional y afectación a la reputación –coerción moral- a quien incumpla los estándares de autorregulación. (Menkel-Meadow, 2011) La *ley suave* puede ser formulada en términos generales o establecer estándares flexibles, metas, pautas o puntos de referencia para los actores autorregulados. (Abbott & Snidal, 2010)

“En todas sus formas, manejar estándares flexibles apoya los principios centrales de la nueva gobernanza: multiplicidad, experimentación, aprendizaje, particularización a las circunstancias locales, diversas fuentes de experticia e involucramiento de los actores”

(Abbott & Snidal, 2010)

En el *escenario global*, la ineficiencia de la *vieja gobernanza* para regular los impactos sociales y económicos de la *producción transnacional* causaron una preferencia por los mecanismos de *nueva gobernanza*. (Abbott & Snidal, 2010; Abbott, Green, & Keohane, 2016) El desarrollo de la *gobernanza global* en el contexto del siglo XX se basó en una concepción de *vieja gobernanza* para estructurar el sistema internacional, donde las dinámicas de regulación estatal se manifestaron en expresiones por el *federalismo mundial* o por la *paz escrita –ley dura–*. (Abbott & Snidal, 2010) De hecho, se intentó trasponer estructuras regulatorias, procedimientos y poderes del estado en algunos de los primeros gremios e instituciones globales. (Thompson & Snidal, 2000) El mayor intento de institucionalizar el sistema transnacional fue la creación de las instituciones de Bretton Woods, las agencias especializadas de la ONU, y la Organización Mundial de Comercio. (Abbott & Snidal, 2010) Así, se puede comprender a las *organizaciones internacionales (OIs)* como una estrategia de la *vieja gobernanza*.

Tabla 2: Relación entre la vieja gobernanza y OIs

Vieja gobernanza	OIs
Centrado en el Estado	Centrado en sus miembros
Centralizado	Centralización limitada
Experticia burocrática	Experticia burocrática
Ley dura (obligatoria)	Recomendaciones

Tomado de Abbott & Snidal (2010)

Las *OIs* fueron creadas para responder a las falencias de la *vieja gobernanza* doméstica para encargarse de los asuntos transnacionales, la cual se mantiene hasta hoy en día. (Abbott & Snidal, 2010; Franchini, Viola, & Barros-Platiau,

2017) En el caso de las externalidades sociales y ambientales de la *producción transnacional*, hay quienes defienden que los Estados afectados por las mismas deberían regular su conducta. (Zerk, 2007) Esto no siempre se cumple. Los países en desarrollo generalmente no tienen las capacidades o la voluntad de imponer regulaciones a las empresas transnacionales. (Abbott & Snidal, 2010) A esto se suma un desincentivo a establecer regulaciones en áreas como trabajo o medio ambiente debido a repercusiones en el crecimiento económico. (Graham & Woods, 2006)

Algunos investigadores han recomendado fortalecer los medios tradicionales de gobernanza de las OIs, buscando mejorar su desempeño; sin embargo Abbott & Snidal (2010) comentan que estos análisis suelen observar a las OIs *por separado*, sin comprender el contexto diverso en actores en el que operan. Los investigadores proponen otra forma de analizar el desempeño de las OIs: tomando en cuenta las múltiples formas en que pueden operar –y operan-, especialmente en su interacción con actores e instituciones no estatales: Las OIs pueden mejorar su desempeño acercándose a actores e instituciones no estatales, colaborando con estas y también apoyando y dando forma a sus actividades. (Abbott & Snidal, 2010)

En este contexto de transformación de la gobernanza global frente al contexto antropocénico hay dos nuevas estrategias de gobernanza global que son de especial interés para el estudio de los ODS: la *gobernanza global por objetivos* y la *orquestración*, pues ambas han sido consideradas como nuevas formas de satisfacer las demandas de gobernanza global en el Antropoceno, ambas aplicadas a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2014; Young, Conceptualization: Goal Setting as a Strategy for Earth System Governance, 2017)

Según Young (2017) la gobernanza global por objetivos (*global governance by goal-setting*) pretende dirigir el comportamiento de los actores en todos los niveles de gobernanza buscando: (1) establecer prioridades de asignación de

escasos recursos entre los diversos objetivos existentes a nivel global y que compiten entre sí; (2) unificar los esfuerzos de los actores enfocados en alcanzar los objetivos; (3) identificar objetivos y establecer puntos de referencia claros para monitorear el progreso hacia la consecución de los objetivos; (4) combatir los impulsos de desviar al corto plazo los fondos asignados a alcanzar los objetivos. (Young, Conceptualization: Goal Setting as a Strategy for Earth System Governance, 2017)

La *orquestración*, en cambio, se da cuando una OI recluta *actores intermediarios* públicos o privados de forma voluntaria, otorgándoles apoyo ideacional y material, con la finalidad de dirigirse a *actores objetivo* y satisfacer sus objetivos de *gobernanza global*.” (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2014) Existen tres formas de *orquestración* para las OIs:

(1) la *orquestración directiva*, a través de los cuales una OI adopta un marco normativo interno e incentivos para que los actores que trabajen con la organización se comprometan voluntariamente a cumplirlos;

(2) la *orquestración facilitativa*, implica mecanismos más suaves de apoyo y dirección, usualmente evidenciados en redes regulatorias (*Regulatory Standard Setting*, o *RSS*) guiados por OIs que generaron las *condiciones ambientales* para la creación de estas redes de regulación; y,

(3) la *orquestración colaborativa* las OIs *facilitan* la formación y operación de esquemas colaborativos y a veces *gubernanza directiva* sobre éstos, actuando como catalizadores o generadores de acuerdos, y participando en alianzas público-privadas, algunas veces de forma temporal y otras de forma permanente. (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2014)

A continuación se analizarán estas estrategias como parte de la esencia de los ODS, respondiendo a las necesidades heredadas de los aciertos y desaciertos de los ODM.

Las fallas y los logros de los ODM

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron el primer gran intento de guiar la agenda global de desarrollo a través de una serie de objetivos, establecidos y orientados bajo una visión de cooperación internacional Norte-Sur. (Fukuda-Parr, From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development , 2016) Estos objetivos son criticados por haber sido orientados únicamente a países en desarrollo, y sido producto de una planificación centralizada desde la Secretaría General de la ONU para un contexto geopolítico de Post-Guerra Fría y globalización neoliberal. (Fukuda-Parr & Hulme, 2011) Son el resultado de un amplio proceso de movilización política que involucró a Estados, organizaciones internacionales, ONG y alianzas mundiales de movimientos sociales, a través de las “Cumbres” y “contra cumbres” de los años noventa. (Sanahuja & Tezanos, 2017) Este contexto de esfuerzos intergubernamentales por guiar la cooperación Norte-Sur fue traducido a Objetivos de Desarrollo Global, que no sorprenden en su acercamiento tecnocrático, propio del contexto neoliberal en el que surgieron. (Sanahuja & Tezanos, 2017) Fueron altamente criticados por su pretensión de alcanzar el desarrollo en distintos contextos, por ser centralmente planificados y desconocer las realidades nacionales. (Fukuda-Parr, 2016) Esto también pudo evidenciarse en las tareas pendientes de los ODM en los países en conflicto, especialmente países africanos, donde la ausencia de estructuras que promuevan la paz sostenible –únicamente posible en coherencia con la realidad local- imposibilitaron o contrarrestaron los esfuerzos por el desarrollo en dichos países. (McCandless, 2016)

En términos generales, el acercamiento de los ODM al desarrollo fue simplista y reduccionista –dejando de lado acuerdos previos en materia de desarrollo sostenible-, no sentó bases para su implementación y su sostenibilidad; y, producto de sus mismas limitaciones, fracasó en su intento de movilizar a todos los actores en una acción cohesionada para el desarrollo. (Fukuda-Parr, 2016) Sin embargo de estas limitaciones, el gran logro de los ODM fue impulsar y posicionar la gobernanza global por establecimiento de objetivos

como alternativa a la gobernanza global a través de tratados internacionales. (Young, Underdal, Kanie, & Kim, 2017) Los ODM generaron una mayor desigualdad internacional, entre aquellos países que cumplieron los objetivos y aquellos que por la incompatibilidad de los mismos con su realidad nacional no lo hicieron. (Sanahuja & Tezanos, 2017) Estos aspectos fueron debatidos en las negociaciones.

Contexto de las negociaciones

Los ODS, en cambio surgen en otro contexto distinto a los ODM. En primer lugar, se observa una mayor distribución del poder global, mediante el ascenso de las potencias emergentes, generando una transición del sistema unipolar a un sistema multipolar, donde el Sur global tiene mayor influencia. (Fukuda-Parr, 2016; Sanahuja & Tezanos, 2017) Por otra parte, existe una debilitación de la legitimidad de los mecanismos tradicionales de gobernanza global, que han alimentado el ascenso de nuevas áreas y formas de derecho transnacional que actúan como autorregulaciones -innovadoras y muchas veces experimentales- que buscan guiar el comportamiento de actores no estatales hacia prácticas más sostenibles, producto, en gran parte, de la presión de ONGs sobre firmas transnacionales. (Abbott & Snidal, 2010; de Búrca, Keohane, & Sabel, 2014; Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2014; Abbott, Green, & Keohane, 2016; Sanahuja & Tezanos, 2017) Las viejas estructuras de gobernanza global deben aprender a relacionarse con estos nuevos modos de gobernanza ascendentes que reflejan la compleja interdependencia social de los actores transnacionales y la falta de representación de sus intereses en los mecanismos tradicionales de gobernanza global. (Abbott & Snidal, 2010; Franchini, Viola, & Barros-Platiau, 2017) Por otra parte, existen experiencias en el Sistema de Naciones Unidas en la implementación de estrategias de orquestación para impulsar la creación estándares regulatorios transnacionales alrededor de políticas de sostenibilidad ambiental, social y económica. (Abbott & Snidal, 2010; Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2014) Este es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Pacto Global de la ONU, que a través de la

orquestación organizan –y crean cuando es necesario- a un grupo de intermediarios, los cuales a su vez incentivan la creación y adopción de estándares de regulación por parte de sus actores objetivo -generalmente empresas transnacionales- a bajo la figura de *responsabilidad social corporativa*. (Abbott & Snidal, 2010; Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2014; Abbott & Hale, 2014) Las necesidades antropocénicas de movilizar en acción colectiva a todos los actores en todas los niveles de políticas para encaminar a la humanidad hacia un posible desarrollo sostenible hicieron obsoleto el acercamiento de cooperación Norte-Sur de los ODM, y demandaron establecer relaciones con los diversos actores transnacionales a los que los viejos modos de gobernanza global no habían podido incluir. (Abbott & Bernstein, 2015; Fukuda-Parr, 2016; Sanahuja & Tezanos, 2017)

Capítulo II: Investigación del proceso de negociación y adopción de los ODS desde la perspectiva de las OINGs y las redes de defensa transnacional

Este capítulo aborda el proceso de negociación del nuevo Marco Internacional para el Desarrollo Sostenible (IFSD, por sus siglas en inglés). Este proceso inició con la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Río+20) y culminó con la adopción de la Agenda 2030 (y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible) en 2015 por la Asamblea General de la ONU. El capítulo está estructurado en tres partes: la primera estudia el proceso de Río+20 y la adopción de la Declaración *El Futuro que Queremos*; la segunda estudia el mandato de Río+20, concretamente la creación del Grupo Abieto de Trabajo y la negociación de los ODS y el texto de la Agenda 2030; y la tercera sección analiza el proceso final de negociación de la Agenda 2030, con los ODS diseñados como su estructura central, hasta su adopción en septiembre de 2015. Con el fin de facilitar la comprensión cronológica de la negociación se ha elaborado una línea del tiempo con los hitos más relevantes. (Ver Anexo 1)

Río +20 y la Declaración “El Futuro que Queremos”

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (Río +20) fue el tercer intento por parte de una reunión multilateral, desde la Cumbre de la Tierra (Río 1992), de *infundar* una visión integral del desarrollo sostenible en las estructuras de gobernanza global. (Abbott & Bernstein, 2015) De hecho, aunque el *desarrollo sostenible* -como concepto en transformación, posicionado en el contexto internacional a través del *Informe Brundtland* en 1987- fue la piedra angular de las tres conferencias sobre desarrollo sostenible -Río 1992, Johannesburgo 2002 & Río 2012- las dos primeras no generaron cambios trascendentales para la gobernanza global. (Kanie, Bernstein, Biermann, & Haas, 2017) En el año 2012, Río+20 fue liderado por los ministros de medio ambiente de los Estados miembros, tanto del Norte como del Sur Global, como Brasil y Colombia, que demostraron un notable liderazgo en el proceso. (Fukuda-Parr, 2016) El

desarrollo de esta Conferencia fue criticado como innecesario, debido al declive del multilateralismo en los años anteriores; generando un mayor interés global acerca de los esfuerzos que acercaban la humanidad hacia la sostenibilidad, en vez de transformaciones a través de la tradicional ley dura. (Stevens & Kanie, 2016) Esto evidenció la percepción generalizada de que la gobernanza global tenía los procesos e ideas equivocados, animados por negociaciones interestatales de *suma cero*, y la priorización de un orden económico liberal por encima de cualquier otra alternativa. (Stevens & Kanie, 2016)

La primera sesión del comité preparatorio de Río +20 se desarrolló en mayo 2010, sin embargo las reuniones preparatorias en Naciones Unidas y las reuniones regionales se desarrollaron desde 2011 hasta la Conferencia en 2012. El presente estudio accedió a los registros de las negociaciones intergubernamentales e intervenciones en estas reuniones preparatorias de Río+20, publicados por el *Earth Negotiations Bulletin* del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. Se identificaron y extrajeron las intervenciones de las OINGs en el proceso; así como las intervenciones gubernamentales más relevantes para el estudio. A continuación se revisará brevemente el proceso preparatorio de Río+20, identificando tensiones con las estructuras tradicionales de gobernanza global y también con el proceso en sí, que pretendía establecer un nuevo Marco Internacional para el Desarrollo Sostenible (IFSD, por sus siglas en inglés).

Las primeras reuniones preparatorias trataron asuntos logísticos del evento y no tienen relevancia para la investigación. Sin embargo un aspecto a destacar en este momento es que algunas organizaciones para la construcción de la paz lanzaron discusiones acerca del marco post-2015 y la paz a inicios del 2011 en Washington DC y New York. (McCandless, 2016) Una de las redes de defensa de la paz sostenible, el *Nuevo Acuerdo para Involucramiento en Estados Frágiles* -conformado por representantes de los Estados en conflicto, representantes de la sociedad civil y donantes públicos y privados- posicionó un nuevo marco más amplio para acercarse al desarrollo en contextos afectados por el conflicto.

(International Dialogue on Peacebuilding & Statebuilding, s/d; McCandless, 2016)

Los primeros acercamientos temáticos al proceso de Río+20 se dieron durante las Reuniones Regionales Preparatorias. En las reuniones de la Región Árabe (16-17 de octubre de 2011 en el Cairo, Egipto) se escucharon voces aludiendo a los conflictos y la falta de gobernanza como dos de los desafíos para el desarrollo sostenible. (IISD, 2011) Por su parte, las reuniones de la Región Africana (20-25 de octubre de 2011, en Addis Abeba, Etiopía) escucharon voces en la misma dirección, pero con una trascendencia importante respecto a considerar al conflicto como el gran desafío de la región que aún no ha podido ser superado, y recalando la necesidad de financiar a países que emergen de situaciones de conflicto para garantizar la sostenibilidad ambiental en dichos Estados. (IISD, 2011) En las demás reuniones regionales sugerencias de integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible (medio ambiente, economía y sociedad) en la decisión a tomarse en Río, así como voces que pedían considerar las inconsistencias y contradicciones sistémicas de la gobernanza global para el desarrollo sostenible.

En la segunda reunión intersesional (15-16 de diciembre de 2011, Sede ONU, Nueva York), previa a la discusión del *Borrador Cero* de Río+20, se adoptó la acreditación de todas las ONGs que participaron en la Cumbre de Johannesburgo para Río+20 y aunque no estaba prevista su participación en las reuniones preparatorias, se aceptó su inclusión en las mismas con estatus de observadores. (IISD, 2011) Las primeras rondas de discusión sobre el *Borrador Cero* (25-27 de enero de 2012, New York) denotaron una clara postura de defensa de los intereses nacionales por sobre la necesidad de generar una agenda para el desarrollo sostenible. China, por ejemplo defendió una postura de que los objetivos y metas acordados no debían ser legalmente vinculantes y su implementación y resultado debían depender de los Estados Miembros. Brasil, por su parte expresó que los ODS debían ser un mecanismo para posicionar al desarrollo sostenible a nivel global y la inclusión y participación de

la sociedad civil debían ser parte integral de las discusiones y la implementación del desarrollo sostenible. Benin, hablando en nombre de los Estados africanos, destacó que la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no debía desplazar los esfuerzos por los ODM. La Unión Europea expresó que los ODS debían construirse en base a una profunda revisión de los ODM, así como manejar un acercamiento multi-actores y proponer nuevas formas de financiamiento que vayan más allá de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). Además pidieron incluir una referencia a los países en conflicto al interior del *Borrador Cero*. En estas reuniones los grupos de interés, incluidos bajo la categoría de *Major Groups*, pudieron expresar sus aportes a la discusión. Las ONGs hicieron un llamado a generar un acuerdo internacional sobre el Principio de Río 10, sobre responsabilidad social corporativa -CSR, por sus siglas en inglés-. (IISD, 2012)

Posteriormente a las discusiones iniciales sobre el *Borrador Cero*, se instalaron las reuniones de negociaciones informales acerca del texto a ser adoptado. La primera ronda de negociaciones informales se llevó a cabo del 19 al 23 y del 26 al 27 de marzo de 2012, en New York. En esta reunión se avanzó reconociendo la necesidad de generar un ambiente de trabajo colaborativo, donde todos los actores gubernamentales y no gubernamentales interesados puedan exponer sus experiencias acerca del desarrollo sostenible. (IISD, 2012)

La segunda ronda de negociaciones informales se desarrolló del 23 de abril al 4 de mayo de 2012 en New York. Allí, Canadá y Nueva Zelanda propusieron que todos los actores puedan tener libre acceso a información “legítima” de las instituciones de gobernanza, excepto aquella información que sea de propiedad privada. Además se incluyó un texto que reconoce la necesidad de que los Estados consulten con los grupos de interés y las legislaturas nacionales en su toma de decisiones al momento de implementar el nuevo Marco Internacional para el Desarrollo Sostenible (IFSD). Los representantes de las ONGs demandaron un acuerdo negociado en Río+20 que venga de la sociedad civil,

que incluya prácticas participativas y que tenga acuerdos fuertes y vinculantes. (IISD, 2012)

La tercera ronda de negociaciones informales se desarrolló del 29 de mayo al 2 de junio de 2012 en New York. En esta reunión se dividió la negociación en dos grupos de trabajo: el primero se encargó de tratar los temas del marco de acción y los medios de implementación del acuerdo; y el segundo grupo se encargó de la visión común, renovar el compromiso político, economía verde, y el marco institucional para el desarrollo sostenible. El grupo de trabajo II, en el tema de renovar los acuerdos, aceptó recuperar los acuerdos previos a los ODM en el tema de desarrollo sostenible, lo que incluye hacer a los grupos de interés –también llamados *Major Groups*- parte del proceso. (IISD, 2012) Para entonces, el anuncio del liderazgo del Panel de Alto Nivel para realizar una propuesta de Declaración para Río+20 generó expectativa entre las *redes de defensa de la paz sostenible*, que se movilizaron para asegurarse que estas temáticas ganen relevancia en las discusiones. (McCandless, 2016)

La tercera y última reunión del Comité Preparatorio (PrepCom) se trasladó a Río de Janeiro para ultimar los detalles previos a la Conferencia, respecto al texto y a las reglas de procedimiento del mismo, del 13 al 22 de junio de 2012. El 14 de junio el representante de las ONGs mostró preocupación por los pocos avances que habían existido hasta el momento en el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia. Incluso mencionó que los textos adoptados eran más débiles que los obtenidos tras la Cumbre de la Tierra de 1992, veinte años antes en la misma ciudad. Al finalizar su intervención cuestionó el propósito de la Conferencia Río +20, pues hasta el momento las negociaciones se habían prolongado más de lo esperado y llamó a alcanzar una verdadera cooperación internacional para el desarrollo sostenible. (NGO Major Group, 2012) También se escuchó en los corredores de Naciones Unidas una queja generalizada por el letargo de los negociadores internacionales. (IISD, 2012)

Al quinto día de las negociaciones, el gobierno del Brasil, anfitrión, asumió la presidencia del comité preparatorio. Al evidenciar la lentitud para avanzar en las negociaciones, propuso hacerse cargo de la redacción del texto base, el cual fue difundido a las delegaciones luego de la reunión. Esta decisión demostró *liderazgo* para algunas delegaciones y generó felicitaciones para el cuerpo diplomático brasileño; pero para otras delegaciones el repentino liderazgo de Brasil generó sospechas. (IISD, 2012) El texto fue negociado a nivel intergubernamental y recibió un input limitado por parte de los Major Groups, además que generó acuerdos de último momento para salvar la Conferencia. Esta característica de las negociaciones generaron que la Declaración *El Futuro que Queremos* sea controversial para varios actores, en especial para los Major Groups y algunos negociadores. Hubo un sentimiento generalizado de que algunas temáticas fueron postpuestas y que los acuerdos generados fueron los mínimos posibles. (IISD, 2012) El representante de las OINGs denunció los Estados defendieron sus intereses particulares en vez de avanzar hacia los cambios necesarios. Las OINGs además rechazaron los acuerdos mínimos recopilados el texto de la Declaración *El Futuro que Queremos*, especialmente que no haya reconocido ni los límites ecológicos, puntos de quiebre o la capacidad de explotación del planeta, así como algunas peticiones de los grupos de interés que fueron eliminadas de la declaración. Producto de este quiebre en las negociaciones, las OINGs y los representantes de la sociedad civil impulsaron un documento llamado *El Futuro que No Queremos*, el cual alcanzó más de 1000 firmas en un solo día, hasta el momento del discurso. A esto, se sumó la falta de iniciativa en el texto por impulsar la co-creación de normas internacionales y el seguimiento al desarrollo sostenible con la participación de la sociedad civil. Tampoco existían referencia hacia los conflictos armados o los desastres nucleares, hecho que fue condenado en su postergación también. (NGO Major Group, 2012)

Pese a los acuerdos mínimos que generó Río+20, desde el punto de vista de la vieja gobernanza, desde la perspectiva de la nueva gobernanza global la Declaración *El Futuro que Queremos* marcó el inicio de un proceso inclusivo y

abierto nunca antes visto en un escenario multilateral, con las limitaciones de haber sido el primer proceso con tales características. (Abbott & Bernstein, 2015) La Declaración *El Futuro que Queremos* (Río +20) dispuso la creación de una nueva serie de objetivos, los cuales debían responder a las tres dimensiones de la sostenibilidad –crecimiento económico, protección del medio ambiente e inclusión social-, y al mismo tiempo servir de paraguas para las actividades desempeñadas por el Sistema de Naciones Unidas. La declaración además reconoció la importancia de la participación de otros actores no gubernamentales –ONGs, empresas privadas, científicos, intelectuales, personas notables y organizaciones de la sociedad civil- en la construcción de la agenda post-2015. El espacio dispuesto para la creación de los ODS fue el Grupo Abierto de Trabajo. (Naciones Unidas, 2012) La Asamblea General adoptó dichas disposiciones en su resolución 66/288. Además, Río +20 adoptó la creación de un Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes para que redacte una propuesta al Sistema de Naciones Unidas y de un Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible para el aprendizaje entre diversos actores y la toma de decisiones sobre el desarrollo sostenible. (Naciones Unidas, 2012)

Para este momento, una red transnacional de defensa de la paz sostenible -constituída por más de 55 ONGs y OSCs- publicó el Día Internacional de la Paz -21 de septiembre- una declaración titulada *“Incluyendo la Paz en el Marco de Desarrollo Post-2015”*. Esta declaración expresa demandas por un nuevo acercamiento integral a la paz sostenible: que se dirija a las verdaderas causas del conflicto; entendiendo la paz como un proceso que va más allá de la ausencia de violencia; que se base en estándares de cooperación internacional ya reconocidos; que los Estados implementen medidas inclusivas, sean abiertos y transparentes en la implementación de la paz y el desarrollo sostenible; que se utilicen indicadores desagregados para monitorear el proceso entre distintos grupos sociales; que el nuevo acercamiento a la paz sostenible se base en los indicadores propuestos tras el Diálogo Internacional para la Construcción de la Paz y Estados (*International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*); que su implementación consulte en todo momento a los actores no estatales y en

especial a la sociedad civil; y finalmente, que los objetivos adoptados sean de obligatorio cumplimiento. (Alliance of NGOs and CSOs for Sustainable Peace, 2012) Al mismo tiempo, un grupo de OINGs organizaron un evento llamado *“Incorporando la Construcción de la Paz y la Prevención en la Agenda Post-2015”*, que contó con una buena asistencia e incluyó a representantes de los países Africanos. (McCandless, 2016)

De la misma manera, Naciones Unidas desplegó las Consultas Temáticas Globales que recopilaron la voz de la sociedad civil respecto de la Agenda post-2015. Durante este período las actividades de las OINGs y las redes de defensa se enfocaron en infundir la paz sostenible como componente central de las discusiones en estos espacios. Un ejemplo de esto fue un taller organizado por otra red de defensa de la paz sostenible para exoficiales de la ONU titulado *“Conflicto, Violencia e Inestabilidad en la Agenda de Desarrollo Post-2015: Taller para el Sistema de Naciones Unidas”*, el cual logró generar un mayor consenso institucional respecto a este tema. (McCandless, 2016)

Construcción y adopción de los ODS

Previo a que se instalen las reuniones formales del Grupo Abierto de Trabajo para los ODS (GAT-ODS, u Open Working Group por su nombre en inglés), la Asamblea General organizó el Evento Especial *“Conceptualizando un grupo de Objetivos de Desarrollo Sostenible”* el 16 de octubre de 2012. Esta fue una oportunidad inicial para discutir cómo los ODS podían basarse en los ODM y posibles aspectos de las características y la arquitectura de los ODS; así como el balance entre los aspectos económico, ambiental y social y cómo establecer objetivos globales que respondan también a las características internas de cada Estado. (UNGA, 2012; IISD, 2013) Para este momento, las OINGs y las redes de defensa de la paz sostenible empezaron a trabajar más de cerca con negociadores y diplomáticos de varios Estados, especialmente con los miembros del G7+ y con algunos poderes emergentes. (McCandless, 2016)

El Secretario General también realizó un input al proceso del GAT-ODS, a través de su informe A/67/634, que recopiló la voz de varios Estados respecto a un cuestionario que abarcó las prioridades de desarrollo sostenible, la necesidad de equilibrar los aspectos ambientales, económicos y sociales del desarrollo sostenible, la aplicación de los ODS a nivel nacional, y la definición de posibles objetivos nacionales para la creación de objetivos universales, la incorporación de objetivos y metas ya existentes, y asegurar progreso y coherencia del proceso post-2015, los principios de los ODS y la nueva alianza para el desarrollo sostenible. (IISD, 2013) Entre diciembre 2012 y enero 2013, la Asamblea General aprobó los mecanismos y frecuencia de la rendición de cuentas del GAT-ODS, y creó el grupo, adoptando la composición del comité con asientos compartidos por grupos de Estados, en sus resoluciones 67/203 y 67/555. La presidencia del GAT-ODS fue asumida por la representación de Hungría, bajo el liderazgo del Sr. Casaba Körösi, y la representación de Kenia, bajo el liderazgo del Sr. Macharia Kamau. El GAT-ODS tiene tres momentos: 1) La evaluación del proceso ODM y definición de las áreas pendientes de trabajo en la primera y segunda reunión, 2) La recolección de la opinión de expertos Estados miembros y otros actores en mesas temáticas a partir de la tercera reunión hasta la octava; 3) A partir de la novena reunión hasta la décimo tercera reunión se ultimaron detalles de los ODS a ser presentados a la Asamblea General en septiembre de 2014. (Open Working Group on SDGs, 2014)

La primera reunión del GAT-ODS se dio lugar del 14 al 15 de marzo de 2013; la copresidencia convocó una sesión informal del 6 al 12 de marzo de 2013 para definir el funcionamiento, agenda y posibles acuerdos de la primera sesión. En esta reunión se generaron acuerdos básicos de establecer una serie de objetivos universales en su aplicación, dirigidos a todos los países y “ninguno debe ser dejado atrás”, y en cómo los ODS pueden construirse sobre los ODM. (IISD, 2013) Según McCandless (2016) los asuntos relacionados a los conflictos violentos, buena gobernanza, derechos humanos, reconciliación y el estado de derecho fueron destacados como ausentes en los ODM. Sin embargo, al inicio de las discusiones estos temas se mantuvieron al margen del debate principal y

algunos diplomáticos y negociadores estatales desconocían de estos asuntos. (McCandless, 2016) Esto generó un desafío de posicionar estos aspectos al interior de los ODS y la Agenda 2030, lo que incentivó la creación de redes transnacionales de defensa para estas causas, que con el paso del tiempo confluyeron en una única red transnacional de defensa por la *paz sostenible*. (McCandless, 2016)

La segunda reunión del GAT-ODS se desarrolló del 17 al 19 de abril de 2013, y fue orientada a conceptualizar los ODS a partir de las tareas inconclusas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente la erradicación de la pobreza desde todas sus dimensiones. (United Nations, 2013) En esta reunión, algunos Estados miembro del GAT-ODS expresaron su apoyo a la creación de un único grupo de objetivos, que sean aplicables a todos los países y que también tome en cuenta las realidades y prioridades nacionales, tal como lo expresa el mandato de Río +20. Se reafirmó el carácter aspiracional y universal de los objetivos y la necesidad de que sean flexibles y al mismo tiempo sean implementables y medibles y sencillos de comunicar. Esta decisión ratificó la idea de que los ODS debían ser el mismo punto de referencia para todos los países, debiendo ser aplicados en su integridad, según las características nacionales. También se expresó que los ODS debían reforzar y asegurar la implementación de los acuerdos vigentes en materia económica, social y ambiental. Algunos Estados y Major Groups expresaron esperanza por que su proceso de creación sea inclusivo y transparente y que incluya a todo el abanico de actores posible. Por otra parte se acordó debatir las áreas de enfoque propuestas para los ODS en grupos de trabajo para poder tratarlos a profundidad. (United Nations, 2013) Las ONGs presionaron por un nuevo paradigma de desarrollo, con una perspectiva de derechos humanos e igualdad para todos, para esto es indispensable la inclusión social y también discutir en el GAT-ODS las modalidades de participación de actores no estatales en el comité y en la implementación de los ODS. (IISD, 2013)

A partir de la tercera reunión hasta la octava se trataron mesas temáticas con input de expertos en las diversas áreas. El 30 mayo de 2013, una semana después de concluida la tercera reunión del GAT-ODS, el Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes para la Agenda Post-2015 emitió su informe al Secretario General con sus sugerencias para los ODS, resumidos en cinco cambios transformadores. El primer cambio fue catalogado como *no dejar a nadie atrás*, la cual hace referencia a la erradicación de la pobreza, y reconoce al conflicto violento y la falta de seguridad como una de las causas estructurales de la pobreza. El segundo cambio fue poner al *desarrollo sostenible* como núcleo de la Agenda; el tercero, transformar las economías para generar trabajo y empleo inclusivo. El cuarto cambio para el desarrollo sostenible reconoció la necesidad básica de contruir paz e instituciones abiertas y transparentes, haciendo un llamado a considerar “la paz y la buena gobernanza como elementos centrales del bienestar, no extras opcionales”. El quinto cambio fue el reconocimiento de la necesidad de una nueva alianza para el desarrollo sostenible, que integre a los diversos actores desde los niveles locales hasta el nivel internacional, que incluya un trabajo cercano con la empresa privada y los actores interesados. (High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, 2013) Según McCandless (2016), aunque el reconocimiento de estos asuntos fue un alivio para las redes transnacionales de defensa de la paz sostenible, algunos temas no fueron incluidos en el documento, como mecanismos de prevención y solución de conflictos, al igual que de reconciliación. Este documento sentó la base para un trabajo sólido de defensa de la paz sostenible, en una relación especialmente estrecha con los Estados a lo largo del proceso. (McCandless, 2016)

Este estudio no analiza las reuniones temáticas 4, 5,6 ni 7 por no ser de relevancia para la investigación.

La octava reunión temática se reunió del 3 al 7 de febrero de 2014, y abordó los temas de: océanos, empoderamiento de la mujer e igualdad de género y prevención de conflictos, construcción de la paz tras un conflicto, y la promoción

de una paz, un estado de derecho y una gobernanza sostenibles. Esta última temática es de especial interés para la investigación. (Open Working Group on SDGs, 2014). Esta reunión reconoció la importancia de la paz, el estado de derecho y la buena gobernanza como habilitantes para el desarrollo sostenible. Las conclusiones generales del GAT-ODS 8 fueron: (1) que la paz, el estado de derecho y la gobernanza son fines en sí mismos y a la vez habilitadores clave para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible; (2) las sociedades pacíficas son la base para el desarrollo sostenible, por lo cual hay que atacar a los factores que contribuyen al conflicto -la desigualdad de riqueza, poder y recursos de una población sobre otra, así como la competencia por recursos naturales, el crimen transnacional, el tráfico de armas, entre otros-; (3) el desarrollo debe ser inclusivo en la forma de gobernanza y promover la transparencia, el gobierno abierto, generando confianza en las instituciones. El apoyo de los actores a la centralidad de la paz y la buena gobernanza en la consecución del desarrollo sostenible fue notable en esta reunión. (Open Working Group on SDGs, 2014; IISD, 2014)

El *Side Event: Paz y desarrollo sostenible, una relación de doble vía* fue organizado por la Organización de Escritores y Periodistas (JWF), la Representación Permanente de la República de El Salvador ante Naciones Unidas & el Instituto de las Islas por la Paz. Los panelistas debatieron por qué la paz es esencial para el desarrollo sostenible y por qué el desarrollo económico, social y ambiental son necesarios para la paz sostenible. La organización del evento expuso que la interconexión de estos conceptos demanda trabajar por ellos al mismo tiempo, así como es necesario que las organizaciones regionales e internacionales puedan hacer cumplir los acuerdos de paz. En este evento se rescató especialmente que otros actores no estatales, como las ONGs, pueden ser una parte esencial en la implementación y monitoreo de los ODS, gracias a su habilidad para trabajar con la población en la localidad. (OWG8 on SDGs, 2014)

En marzo de 2014, los Estados africanos lanzaron la Posición Común Africana, un documento de la Unión Africana auspiciado por la ONU; recibió apoyo técnico de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), entre otras agencias del Sistema ONU. Fue una declaración de posición conjunta de los países de dicho continente frente a los ODS y entre sus seis pilares destacó la necesidad de construir sociedades pacíficas, reconociendo a su vez el rol de la mujer en la paz y los procesos de mediación y las necesidades de atacar las raíces del conflicto y prevenir conflictos armados. (African Union, 2014) Esta declaración permitió que algunas delegaciones cambien su mentalidad respecto a los temas de paz, y apoyen al que se estaba consolidando como ODS 16, que abarcaba tanto los temas de paz y seguridad como de buena gobernanza e instituciones abiertas y transparentes. (McCandless, 2016)

Las reuniones 9,10, 11 & 12 del GAT-ODS definieron, enmendaron y aprobaron los indicadores para su presentación ante el 68vo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. La propuesta fue aceptada a través de su resolución 68/670, dando paso así a la conformación de la mesa de negociaciones internacionales sobre el texto de la Agenda 2030.

Eventos más relevantes de las negociaciones internacionales

En la *reunión 2* se ratificó que la propuesta los ODS no sería abierta a negociaciones, y fue adoptada como la base para la Agenda 2030. Algunos expositores abrazaron el discurso del documento en su fin erradicar la pobreza, así como también al énfasis en la necesidad de construir sociedades pacíficas e inclusivas y a la *gobernanza para el desarrollo sostenible*. Por otra parte propusieron cambios en la declaración de la Agenda 2030, como tratar de manera equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible –economía, sociedad y medio ambiente-, así como también enunciar los tres pilares de la ONU –desarrollo, paz y seguridad, & derechos humanos. (Co-Facilitators of the Intergovernmental Negotiations on the Agenda 2030, 2015)

Respecto al *ODS16: “Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”* algunas delegaciones propusieron que no se abarque al tema de la paz como un objetivo, pero que sea una narrativa a través de los ODS, con la finalidad de que todos los objetivos sean abordados con la misma importancia. Ante esta situación la *Posición Común Africana* fue un aporte al entendimiento de cómo abarcar la *paz sostenible* a lo largo de la Declaración y los ODS. Por otro aspecto se sugirió incluir a los países bajo ocupación internacional en las referencias a la paz. (Co-Facilitators of the Intergovernmental Negotiations on the Agenda 2030, 2015)

Las sugerencias hacia el párrafo final –que es un llamado final a la acción– se dirigieron a incluir una amplia referencia hacia el rol de los actores en la Agenda 2030, y en especial a las *alianzas multi-actores*. Además, se sugirió realizar una referencia a la *paz y seguridad* así como a la *diversidad cultural* dentro del párrafo. (Co-Facilitators of the Intergovernmental Negotiations on the Agenda 2030, 2015)

En la *reunión 3*, la Comisión Estadística de las Naciones Unidas presentó su propuesta de metas e indicadores para los ODS en esta reunión. Cada indicador fue evaluado por los actores participantes y posteriormente la Comisión sintetizó la información en la propuesta. En base a dicha propuesta se discutieron los ODS, a excepción del ODS16 por la existencia de desacuerdos e incertidumbre acerca de cómo medir la paz sostenible y la buena gobernanza. (Co-Facilitators Post-2015 IGN, 2015)

Ante este desafío, la Representación Permanente de Rumania ante la ONU & la Red para la Transparencia, la Rendición de cuentas (*Accountability*) & la Participación (TAP) organizaron el *Side Event: Construyendo un ODS16 transformador: Indicadores de Gobernanza en un Mundo Post-2015*. En dicho evento participaron representantes de los organizadores, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Transparencia Internacional, Save the Children México, & Article 19. Aquí se buscó identificar el camino a seguir

con el ODS16, generando algunas sugerencias que fueron elevadas a la Comisión Estadística de la ONU, y a los actores involucrados en la negociación. (The Transparency, Accountability & Participation (TAP) Network, 2015)

La Sra. Simona Miculescu, Representante Permanente de Romania ante la ONU, abrió el evento destacando el importante rol que tiene una *buena gobernanza* en la erradicación de la pobreza y en el bienestar económico. Además enfatizó que para *no dejar a nadie atrás* –tal como lo expone la propuesta de los ODS- hay que asegurarse que ningún derecho humano sea ignorado por la Agenda 2030. Por otra parte reconoció que los ODS brindan un marco de acción para el desarrollo sostenible, pero igual de importante es la medición del progreso de su implementación. La Embajadora Miculescu también se refirió a la propuesta de la Comisión Estadística de la ONU, reconociendo que es apenas un asesoramiento inicial, y se debe aportar a su construcción y perfeccionar sus sistemas de medición. (The Transparency, Accountability & Participation (TAP) Network, 2015)

Por su parte el Sr. Chris Murgatroyd -Asesor del PNUD- expuso por qué el ODS16 representa un cambio significativo en cómo pensamos acerca de la gobernanza, y qué significa en cada Estado miembro, y en la población de cada Estado miembro. Añadió también un resumen ejecutivo de la Red Virtual para el ODS16 del PNUD, el cual consistió de un grupo de expertos que asesoran posibles indicadores para el Objetivo, generando un reporte que sería presentado más tarde al Grupo de Expertos Inter-Agencias sobre los ODS –el grupo que coordinó las actividades entre las Agencias de la ONU durante el proceso-. Finalmente resaltó que el PNUD ha piloteado proyectos de buena gobernanza con algunos Estados miembros, y tenía la intención de consultar a otros actores acerca de los indicadores y desafíos derivados de la introducción del concepto de *buena gobernanza*. (The Transparency, Accountability & Participation (TAP) Network, 2015)

El Sr. Craig Fagan, Coordinador Senior de Políticas de Transparencia Internacional enfatizó que sí es posible medir la buena gobernanza y ya ha sido medida por un abanico de actores. Por ejemplo, mencionó al Barómetro Global de Corrupción, que entonces era la encuesta más grande –respaldada por una mayor cantidad de datos- de la historia, sobre la opinión pública de la corrupción. Finalizando su exposición, sugirió que todos los actores que ya hayan generado indicadores sobre gobernanza aporten al proceso. (The Transparency, Accountability & Participation (TAP) Network, 2015)

El Sr. Anthony Caswell, Director de Asuntos Internacionales de Save The Children México, enfatizó que los compromisos acordados dentro del ODS16, una gobernanza transparente, participativa y que rinda cuentas así como sus instituciones son su centro. Estos atributos, según el Sr. Caswell tienen el potencial de superar los obstáculos estructurales de la implementación del ODS16. Para poder medir el progreso, sugirió construir indicadores robustos que respondan a un proceso técnico, que no reduzca la ambición de las metas en su aplicación. Agregó que donde la información no se encuentre disponible, los Estados miembros deben comprometerse a desarrollar nuevas técnicas de medición, incorporando indicadores no tradicionales, que demuestren información cualitativa y basada en la percepción de los actores, en los casos en los que aplique. Finalmente destacó un ejemplo de gobernanza participativa, a través de la inclusión del grupo de representación de los Niños a lo largo del proceso ODS. (The Transparency, Accountability & Participation (TAP) Network, 2015)

Por su parte la Sra. Quinn McKew, Directora Ejecutiva Adjunta de Artículo 19, destacó que su organización, así como la ONU y el Banco Mundial ya habían generado indicadores para algunas metas del ODS16. Además destacó que las alianzas entre actores son fundamentales para levantar información tanto para el ODS16 como para los demás ODS. (The Transparency, Accountability & Participation (TAP) Network, 2015)

Posteriormente a estos eventos, los indicadores del ODS16 fueron desarrollados por el PNUD en coordinación con el Panel de Expertos Inter-Agencias para los ODS y el Grupo de Praia para estadísticas de la gobernanza, así como el Equipo Estadístico de la ONU. Por este motivo, en las siguientes fases de la negociación no hubo mayor interés de las *redes transnacionales de defensa de la paz sostenible* de seguir trabajando con los Estados, pues se puso especial énfasis en los indicadores del ODS16. La Propuesta del PNUD por su parte fue un insumo para el Grupo de Expertos Inter-Agencias sobre ODS, en un proceso abierto de consulta permanente a expertos dentro de países desarrollados, en desarrollo, organizaciones de la sociedad civil y otros sectores de la sociedad. (UNDP, 2015)

La actividad de los negociadores de la red de defensa de la paz sostenible se mantuvieron activos hasta la última sesión de negociaciones en agosto de 2014, para asegurarse que ningún aspecto ya incluido en la Agenda 2030 y los ODS no fuese eliminado o modificado. (McCandless, 2016) Así, en septiembre de 2015 se adoptaron la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los resultados de estos complejos procesos de negociación en el área de la paz sostenible es precisamente su reconocimiento como uno de los pilares del desarrollo sostenible, además de la ampliación conceptual de la paz de los asuntos post-conflicto hacia un esfuerzo por combatir los agentes de conflicto.

Capítulo III: Análisis de la influencia de OINGs y las redes transnacionales de defensa en los ODS y la Agenda 2030

El análisis del presente estudio se divide en tres secciones. La primera sección busca comprender el diseño de los ODS a partir sus estrategias de gobernanza global y sus implicaciones para el ambiente de las negociaciones. La segunda

sección analiza las estrategias desplegadas por las OINGs y la redes de defensa de la paz sostenible durante el proceso de negociación y adopción de los ODS y la Agenda 2030.

El diseño de los ODS frente a una gobernanza global en transformación

Pese a que las viejas estructuras de gobernanza global del Holoceno lograron dialogar y posicionar a la política ambiental internacional en la agenda global, sus esfuerzos son ineficientes e insuficientes para responder a las necesidades del Antropoceno; su respuesta reactiva y centralizada es insuficiente para hacer frente a los problemas del siglo XXI. (Franchini, Viola, & Barros-Platiau, 2017) Existen tres limitaciones del sistema internacional para transicionar desde una vieja política internacional -centrada en temas específicos y mínimos de regulación- hacia comprender los desafíos del Antropoceno como desafíos de *gobernanza global*: (1) la marginalidad de los temas de medioambiente en la agenda internacional, (2) el Estado-centrismo del sistema internacional, y (3) la limitación regulatoria a áreas específicas. (Franchini, Viola, & Barros-Platiau, 2017)

La comunicación en red ha permitido generar un debate público global, que se da como intercambio cultural a través de relaciones sociales más allá del Estado, involucrando por su propia naturaleza a actores no estatales de distintas culturas y regiones del mundo que pueden llegar a organizarse conforme sus intereses comunes los motiven a hacerlo. (Castells, 2008) En el mismo sentido, se puede proponer que las demandas de gobernanza global en el Antropoceno y la erosión del Estado-centrismo de la gobernanza global han generado el ascenso de dos tipos de redes de actores no estatales: las *redes transnacionales de defensa* y la *redes de regulación transnacional*. Las primeras buscan influir en las estructuras de gobernanza global para influir en última instancia el contexto en el que operan, y tienen un mayor acercamiento a actores estatales (Keck & Sikkink, 1999; Stone, 2004; Tallberg, Dellmuth, Agné, & Duit, 2015); mientras que las segundas buscan autorregular a actores no estatales frente a

las demandas insatisfechas de gobernanza global del Antropoceno, muchas veces con diseños experimentales, rara vez aliados a actores estatales. (Abbott & Snidal, 2010; de Búrca, Keohane, & Sabel, 2014; Abbott, Green, & Keohane, 2016) Por otra parte, se ha evidenciado que algunas Ols ejecutan la agenda internacional desplegando *redes de política pública* en su implementación, especialmente en actividades de *orquestración*. (Abbott & Snidal, 2010; Abbott & Hale, 2014) Buscando incrementar su legitimidad y su influencia en sus actores objetivo, las Ols pueden generar incentivos para atraer, enlistar y trabajar con intermediarios, los cuales a su vez influyen en los actores objetivo mediante *redes de política pública internacional*. (Hassall & van den Belt, 2017)

La estrategia de gobernanza global diseñada por los Estados miembros en Río+20 para enfrentar el Antropoceno fue un híbrido entre *gobernanza por objetivos* y *gobernanza por orquestración*. Los ODS como *gobernanza por objetivos* es un mecanismo de gobernanza global heredado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y cumple el rol de orientar los recursos económicos y humanos de la comunidad internacional hacia unos objetivos comunes, buscando dar mayor coherencia a los diversos niveles de gobernanza global, y facilitando la generación de acuerdos en su implementación. (Kanie, Bernstein, Biermann, & Haas, 2017) Por su parte, el rol de *gobernanza por orquestración* se evidencia en el mandato ambicioso en recursos e influencia del Sistema de Naciones Unidas, que le otorga la autoridad necesaria para coordinar la implementación de los ODS y la Agenda 2030 en los distintos niveles de políticas, con recursos económicos y humanos limitados. Esto exige que la ONU tenga que atraer, enlistar y crear –de ser necesario- intermediarios que puedan influir en los *actores objetivo* de la Agenda 2030. (Abbott & Bernstein, 2015) Para satisfacer ambas demandas Naciones Unidas impulsó formas innovadoras de atraer e incluir a los grupos de interés en el proceso de diseño de los ODS, generando una estructura de oportunidad política atractiva para los actores no estatales. (McCandless, 2016) Esta estructura de oportunidad política se tradujo en incentivos como: acceso directo a los tomadores de decisión, espacios formales de participación y formulación de propuestas, y la posibilidad de

desarrollar *side events* paralelos a las reuniones oficiales del proceso Post-2015; además de ser considerados potenciales intermediarios o aliados en la implementación de los ODS por Naciones Unidas.

Influencia de las OINGs y las redes de defensa por la paz sostenible en el proceso Post-2015

La influencia de las OINGs, y en general, de las redes de defensa de la paz sostenible se vio reflejada en la adopción de la Agenda 2030 que reconoce en su preámbulo el compromiso internacional por “propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia” y también que “[n]o puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015) Los ODS y la Agenda 2030 entienden a la paz sostenible como: (1) precondition para el desarrollo sostenible y resultado del mismo, y (2) como un proyecto político a largo plazo. En el primer caso, se posiciona a la paz sostenible como un elemento central de los ODS, una piedra angular de la Agenda 2030 y como indispensable en la implementación de los mismos. En el segundo caso, representa las diversas interrelaciones entre el *ODS16: “Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”* con otros objetivos como el *ODS5* sobre igualdad de género y el *ODS10* sobre reducción de inequidades; entendiendo la paz sostenible como un proceso social que debe ser construido de abajo hacia arriba, con la participación inclusiva de todos los actores interesados. Ambas perspectivas denotan una ampliación de la vieja noción de *paz* como ausencia de conflicto, a una visión holística de la paz que traslada su foco de acción de los síntomas del conflicto a las causas del mismo; desarrollando al mismo tiempo también *paz y resiliencia* al interior y entre todos los Estados miembros. (McCandless, 2016) Este último aspecto responde al componente de *paz y naturaleza* del concepto de paz sostenible, que destaca la necesidad de construir sociedades con las capacidades de enfrentar con resiliencia posibles desastres naturales futuros, y cómo el desarrollo sostenible puede fomentar la paz. (Scheffran, 2016) Además los ODS y la Agenda 2030 proveen claros mecanismos de implementación y

financiamiento dirigidos a la inclusión de actores en todos los niveles políticos. (McCandless, 2016)

Este cambio de perspectiva es el producto de años de defensa de la paz sostenible. El presente estudio analiza las estrategias de posicionamiento de la paz sostenible en Naciones Unidas a partir del proceso de Río+20 hasta la adopción de los ODS y la Agenda 2030 en septiembre de 2015.

El camino hacia Río+20 estuvo marcado por una percepción generalizada de que los procesos e ideas de la gobernanza global tradicional estaban equivocados, las negociaciones estatales basadas en estrategias de suma cero, y una sensación de que se privilegiaba un orden económico liberal por sobre otra opción. Al momento en que las primeras reuniones preparatorias iban a darse lugar, una red de defensa de la paz sostenible lanzó discusiones acerca del proceso post-2015 y la paz; y otra red de defensa que agrupaba donantes y organizaciones no estatales emitió el Nuevo Acuerdo para el Involucramiento en Estados Frágiles. El primer evento puede ser interpretado como una estrategia externa, orientada a crear vínculos directos con los tomadores de decisión y reclutar actores clave. El segundo evento puede ser considerado una estrategia interna, pues demuestra el trabajo conjunto entre los Estados donantes y los actores no gubernamentales buscando posicionar una visión más amplia de la paz como asunto de particular importancia para los ODS. Esto demuestra que ya existían estrategias internas de cooperación entre actores no estatales y algunas delegaciones al momento de iniciar las negociaciones.

Los protocolos de preparación para Río+20 iniciaron y en su primera reunión se debatieron en términos generales las limitaciones de los ODM, especialmente la deuda pendiente con los países en conflicto donde no se alcanzaron avances significativos en términos de desarrollo. En la segunda reunión se evidenció una tendencia a la defensa de los intereses nacionales con negociaciones de suma cero, aunque también hubo voces que buscaron posicionar la deuda con los países en conflicto, especialmente hacia los países africanos y de medio oriente. Algunos países donantes para el desarrollo de África, del norte global –

principalmente Europa-, alzaron voces por la necesidad de una nueva gobernanza para el desarrollo sostenible y nuevas fuentes de financiamiento más allá de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD).

En la primera reunión informal camino a Río+20 se reconoció la necesidad de generar un ambiente de trabajo colectivo y de aprendizaje colectivo, donde diversos actores puedan exponer sus experiencias en temas de desarrollo sostenible. Esta propuesta sería traducida en la creación del Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible. En la segunda reunión informal hubo una propuesta de transparencia y libre acceso a la información gubernamental por parte de Canadá y Nueva Zelanda, que además fue complementada con voces que llamaban a una consulta con todos los actores interesados y legislaturas en la implementación de los ODS. Las ONGs demandaron que se obtenga un acuerdo negociado de Río+20, que refleje las demandas de la sociedad civil y que además sea vinculante.

Al tercer día, el malestar por la lentitud de las negociaciones fue generalizado, y empezó a encender alarmas en la delegación anfitriona. El quinto día de negociaciones informales, Brasil, como gobierno anfitrión tomó la presidencia del comité preparatorio y control sobre el texto del acuerdo de Río+20, para agilizar las negociaciones. Esta decisión generó controversia y su legitimidad fue seriamente cuestionada. Sin embargo de esto, la “Declaración *El Futuro que Queremos*” ha sido ampliamente estudiada debido al particular mandato que tiene sobre las instituciones de gobernanza global de Naciones Unidas. Sin embargo, debido a una falta de generación de acuerdos vinculantes, para algunas organizaciones no estatales esta conferencia fue un retroceso en el proceso multilateral, algo expresado en la “Declaración *El Futuro que no Queremos*”, difundido como protesta del texto adoptado. Las estrategias externas confrontacionales fueron evidentes en este evento, la falta de acceso a los textos negociados, la incertidumbre y la falta de afinidad de ideas con los tomadores de decisión, generaron incentivos para que las redes de defensa de

la paz movilicen la opinión pública para presionar la generación de un acuerdo negociado.

En medio de controversia, se adoptó la “Declaración *El Futuro que Queremos*”, la cual creó un Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible para intercambiar experiencias y aprender colectivamente sobre este asunto, así como tomar medidas colectivas cuando sea necesario. En segundo lugar dispuso la creación de un Grupo Abierto de Trabajo para la creación colaborativa e inclusiva de un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (GAT-ODS). De la misma manera tuvo un mandato expreso de generar un proceso inclusivo de construcción de la agenda Post-2015. (Naciones Unidas, 2012)

Meses antes de que las primeras reuniones del GAT-ODS se den lugar, el Secretario General convocó a un Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes para pedir su sugerencia respecto al proceso post-2015, quienes debían presentar su informe para marzo 2014. Algunas redes de defensa de la paz sostenible desarrollaron varias actividades orientadas a posicionar esta temática como relevante y necesaria para el proceso post-2015, donde asistieron especialmente exoficiales y funcionarios de Naciones Unidas, así como representantes diplomáticos. Estas estrategias internas buscaron difundir información para ampliar el entendimiento de la paz sostenible entre los tomadores de decisión, con la finalidad de generar aliados con los cuales impulsar esta causa y posicionar la temática en la discusión sobre los ODS.

Antes de la convocatoria a la primera reunión del GAT-ODS, la copresidencia convocó a un evento previo que sirvió como un primer espacio de interacción entre los actores involucrados, donde las OINGs pudieron tener contacto directo con los tomadores de decisiones. En este evento se pudo discutir inicialmente la conceptualización de los ODS. Por su parte, el input del Secretario General con las prioridades internacionales para los ODS (A/67/634) sirvió como guía para el desarrollo inicial de las negociaciones.

En la primera reunión del GAT-ODS se analizaron los ODM como punto de partida para diseñar los ODS. Una de las deudas de los ODM que fue destacada en esta reunión fue su no consideración de los conflictos violentos, buena gobernanza, derechos humanos, reconciliación o el estado de derecho en su mandato. Sin embargo de esto, los temas de paz al inicio de las discusiones no tenían mayor centralidad, el debate se centró en erradicar la pobreza. En la segunda reunión se definieron los ODS como objetivos universales y adaptables a cada realidad regional, nacional y local, y se generó una esperanza de que el proceso sea inclusivo y transparente en su búsqueda de buena gobernanza en todos los niveles. La falta de experticia de los tomadores de decisión respecto de los diversos temas que se trataron en la negociación demandaron que se trate cada posible aspecto de los ODS en un grupo temático. Las reuniones 3 a la 8 fueron reuniones temáticas.

Días después de la tercera reunión del GAT-ODS, el Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes entregó su informe al Secretario General, destacando 5 cambios transformadores:

- *No dejar a nadie atrás, reconociendo al conflicto y la falta de seguridad como causas estructurales de la pobreza;*
- El desarrollo sostenible debía ser el eje del proceso post-2015
- Transformar las economías
- *Reconocer la paz y la buena gobernanza como elementos esenciales del bienestar*
- *Necesidad de una nueva alianza para el desarrollo sostenible, que enfatiza un enfoque multinivel y multiactores.*

La inclusión de gran parte de los temas que impulsaron las redes de defensa de la paz sostenible fue producto, entre varios aspectos, de los eventos donde fueron invitados sus miembros y donde pudieron tener un contacto directo y de difusión de la información. Sin embargo no se incluyeron algunos temas como los mecanismos de prevención y solución de conflictos y los mecanismos de

reconciliación se mantuvieron al margen de estas discusiones. El balance general fue positivo para las OINGs y las redes de defensa de la paz sostenible, que ya contaban con una base sólida para posicionar este tema en el debate internacional.

En la octava reunión del GAT-ODS se reconoció la importancia de la paz sostenible y buena gobernanza en la consecución del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y se adoptó la paz sostenible como un concepto transversal a la Agenda 2030 y como un ODS (16) con sus interacciones con otros objetivos. También se organizó un *side event* que fue organizado por algunas OINGs y agencias especializadas de la ONU, el cual destacó a las ONGs como actores que pueden complementar las capacidades de los Estados en la implementación de la Agenda 2030, especialmente en construcción de capacidades y monitoreo. En este punto, el discurso sobre la paz adoptó claramente un matiz hacia los conceptos de paz sostenible propuestos por algunas delegaciones, especialmente por los países africanos y sus donantes del norte global. Estas perspectivas fueron incluídas también en el Informe del Panel de Alto Nivel. Las estrategias internas desplegadas por las redes de defensa de la paz sostenible fueron efectivas en la movilización de oficiales de Naciones Unidas, el Panel de Alto Nivel, y representantes diplomáticos, lo cual permitió generar un input temprano en la negociación que dio forma al debate sobre la paz en el marco de acción post-2015. A partir de este momento, las estrategias de las OINGs y las redes de defensa de la paz sostenible se enfocaron en asegurarse que los ODS sean adoptados, y su estrategia fue interna de cooperación y trabajo conjunto con las delegaciones diplomáticas.

El lanzamiento de la Posición Común Africana consolidó la necesidad de construir sociedades pacíficas para el desarrollo sostenible, también el reconocimiento del rol de la mujer en procesos de paz y mediación, así como la demanda de atacar las raíces del conflicto y prevenir conflictos armados. Este documento ayudó en las estrategias internas de las redes de defensa, las cuales pudieron cambiar la perspectiva de algunos tomadores de decisión en las

reuniones siguientes hasta la aprobación de los ODS. Este documento fue el último gran logro que permitió posicionar la paz sostenible como un aspecto trascendental para los ODS y la Agenda 2030.

Tras la aprobación de los ODS por parte de la Asamblea General, se establecieron las mesas de negociación intergubernamental sobre el texto de la declaración de la Agenda 2030. La Posición Común Africana ayudó a establecer la paz sostenible como piedra angular de la Agenda 2030, a la vez que impulsó la petición de referencias a las alianzas multiactores, hacia la paz y seguridad, y hacia la inclusión y diversidad cultural. En la tercera reunión se debatieron las propuestas de indicadores para todos los objetivos de los ODS, excepto el ODS16, que no tenía un consenso internacional en cómo medir la paz sostenible y la buena gobernanza. En un side event organizado por las redes de ONGs y PNUD se buscó explorar indicadores que ya habían sido aplicados en el área de la paz sostenible y la buena gobernanza, consideraciones que fueron traducidas a indicadores claros acerca de la consecución de estos objetivos en cualquier nivel político. La estrategia interna de las redes de defensa de la paz global, en especial las OINGs que trabajaron de cerca con las agencias especializadas de la ONU facilitaron el despliegue de herramientas como las consultas globales sobre indicadores de la paz por parte del PNUD, que brindaron un input oportuno al proceso. Así, la paz sostenible y la buena gobernanza fueron adoptados como piedra angular de la Agenda 2030, como un ODS (16) con interrelaciones complejas con otros objetivos como el ODS 10 sobre reducción de desigualdades o el ODS 5 que busca generar igualdad de género. Además se reconoció la importancia de una nueva gobernanza en la implementación de la Agenda 2030, que incluya y cree participativamente las políticas necesarias para alcanzar los ODS en los distintos niveles políticos.

Conclusiones

El Antropoceno representa una amenaza para la vida como la conocemos, la actividad humana puede sobrepasar los puntos de quiebre de los delicados sistemas biológicos globales, una realidad que genera una demanda nunca antes vista de gobernanza global para dirigir el comportamiento de todos los actores en todos los niveles políticos. Las instituciones de gobernanza global pensadas para la realidad del Holoceno, la era en la que hemos vivido por más de 11.700 años y donde los problemas podían ser resueltos de forma centralizada, con leyes aplicadas desde el Estado, han caído en la obsolencia al enfrentarse a los problemas del antropoceno. Esta crisis de la gobernanza global tradicional, sumada a las fuerzas de la comunicación en red, ha incentivado el ascenso de redes de actores no estatales. Estas redes pueden estar orientadas a autorregular a sus miembros (redes de autorregulación) o a modificar estructuras de gobernanza global (redes de defensa). Las viejas estructuras de gobernanza global han tenido que adaptarse a esta nueva realidad, adoptando nuevas estrategias de gobernanza como la creación de redes de política pública internacional.

Esta tensión entre vieja gobernanza vs. nueva gobernanza se evidenció en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Río+20), donde la ineficiencia de la vieja gobernanza para responder a las demandas de gobernanza global demandaron que el gobierno del Brasil se haga cargo de la redacción del texto final para poder *salvar la conferencia*. Este hecho a su vez profundizó el cuestionamiento a las viejas estructuras de gobernanza global, lo que se manifestó en las estrategias externas confrontativas de las redes de defensa que se encontraban a la expectativa del acuerdo que genere la conferencia. Estrategias de presión como la declaración informal *El Futuro que No Queremos* y la movilización de la opinión pública presionaron a que los tomadores de decisión cedan lo mínimo para generar un acuerdo negociado.

La Declaración *El Futuro que Queremos* es de alto interés de estudio, por el ambiente controvertido en el que fue adoptado y su mandato, que introdujo

modos de gobernanza por orquestación a la gobernanza global del desarrollo sostenible. Su mandato fue que los ODS continúen el legado de los ODM en su estrategia de gobernanza global por objetivos, además de enmendar sus errores y limitaciones. Además generó un Foro Político de Alto Nivel para el aprendizaje colectivo acerca del desarrollo sostenible, que según su mandato debe actuar de forma inclusiva y participativa, coordinando los esfuerzos por el desarrollo sostenible en todos los niveles de política. Esto demuestra que la “Declaración *El Futuro que Queremos*” fue el instrumento por el cual los Estados delegaron la autoridad suficiente al Sistema de Naciones Unidas para orquestar la implementación de los ODS. Esto pudo haber motivado a que la ONU cree espacios de participación atractivos para los grupos de interés, con la finalidad de enlistar y crear un grupo de intermediarios con los cuales crear y fortalecer redes de política pública internacional para la implementación de la agenda post-2015. Esto puede evidenciarse en la participación sin precedentes de los actores no estatales a lo largo del proceso de diseño y adopción de los ODS.

Los espacios de participación dispuestos por Naciones Unidas para los actores no estatales representaron una oportunidad de acceso directo a los tomadores de decisión, lo que incentivó la adopción de estrategias internas. De hecho, los eventos iniciales desplegados por las redes de defensa de la paz sostenible sugieren que ya manejaban relaciones con algunos Estados donantes en la cooperación para la paz en África. Las estrategias internas fueron desplegadas a manera de Eventos Especiales a los cuales los funcionarios eran invitados, así como de Talleres con exfuncionarios y funcionarios de la ONU, y actividades de desarrollo de capacidades de los tomadores de decisión. Muestra de la eficiencia de estas estrategias fueron: (1) el reporte del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes para los ODS, que reconocía los principios de la paz sostenible; (2) la publicación de la Posición Común Africana que demandaba acciones dirigidas hacia las verdaderas causas del conflicto; y (3) en la adopción de los ODS, en especial del ODS16 y sus vínculos con otros objetivos como el ODS 10 sobre reducción de desigualdades y el ODS5 que busca la igualdad de género.

Esta influencia también se evidenció en la sensación de consenso en las negociaciones internacionales del texto de la Declaración de la Agenda 2030. La Posición Común Africana consolidó la visión sobre la paz sostenible propuesta por el informe del Panel de Alto Nivel, y se adoptó este asunto como uno de los pilares del desarrollo sostenible, declarando en su preámbulo que “No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015)

Esta investigación ha podido identificar algunos horizontes de investigación. En primer lugar, es importante destacar la alta presión que genera el Antropoceno sobre las instituciones tradicionales de gobernanza global, lo cual puede incentivar a un cambio de estrategia que responda mejor a las demandas de gobernanza. Por otra parte, es importante explorar en mayor medida la forma en que las OIs despliegan estrategias de orquestación, pues es un modo de gobernanza suave que permite desarrollar y trabajar con redes de actores públicos y privados en la implementación de políticas públicas globales; esto puede posicionar a la orquestación como una estrategia atractiva para los tomadores de decisión. Además, la necesidad de crear intermediarios y atraer a los actores para generar redes de política pública internacional puede desarrollar incentivos que, a la larga, motivan a los actores no estatales a optar por estrategias de cooperación con funcionarios estatales y de las OIs. Esto implica una menor confrontación y un impulso en el ambiente de aprendizaje político, a través del cual las redes de defensa transnacional buscarán influir en las decisiones sobre gobernanza global. Finalmente, es necesario destacar que profundizar en el rol de las OINGs al interior de las redes de defensa transnacional es un desafío metodológico, ya que algunos fenómenos observables son desarrollados de forma individual por las OINGs o en conjunto con las redes de defensa transnacional. La segunda estrategia es atractiva porque representa una unión y coordinación de esfuerzos de influencia por objetivos comunes, a la vez que permite armonizar la posición entre los distintos actores involucrados.

Referencias

- Abbott, K., & Bernstein, S. (2015). The High-Level Political Forum on Sustainable Development: Orchestration by Default and Design. *Global Policy*, 6(3), 222-233.
- Abbott, K., & Hale, T. (2014). Orchestrating global solution networks: A guide for organizational entrepreneurs. *Governance, Globalization*, 9(1-2), 195-212.
- Abbott, K., & Snidal, D. (2010). *International Regulation without International Government: Improving IO Performance through Orchestration*.
- Abbott, K., & Snidal, D. (2010). *Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit*.
- Abbott, K., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (2014). *Orchestrating global governance: From empirical findings to theoretical implications*.
- Abbott, K., Green, J., & Keohane, R. (enero de 2016). Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance. *International Organization*, 1-31.
- Abbott, K., Levi-Faur, D., & Snidal, D. (2017). Theorizing regulatory intermediaries: The RIT model. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 670(1), 14-35.
- African Union. (2014). *COMMON AFRICA POSITION (CAP) ON THE POST 2015 DEVELOPMENT AGENDA*.
- Alliance of NGOs and CSOs for Sustainable Peace. (septiembre de 2012). *Bringing peace into the post-2015 development framework: A joint statement*. Recuperado el 21 de diciembre de 2018, de Bringing peace into the post-2015 development framework: A joint statement: https://www.c-r.org/downloads/CSO_peace_post-2015.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. New York.
- Beyers, J., & Hanegraaff, M. (2017). Balancing friends and foes: Explaining advocacy styles at global diplomatic conferences. *The Review of International Organizations*, 12(3), 461-484.

- Castells, M. (2008). The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78-93.
- Christensen, R. (2006). International Nongovernmental Organizations: Globalization, Policy Learning, and the Nation-State. *Intl Journal of Public Administration*, 29, 281–303.
- Co-Facilitators of the Intergovernmental Negotiations on the Agenda 2030. (2015). INFORMAL SUMMARY: DISCUSSION DOCUMENT FOR DECLARATION. United Nations.
- Co-Facilitators Post-2015 IGN. (2015). Intergovernmental Negotiations on the Post-2015 Agenda. United Nations.
- Cox, R. (1997). *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. Macmillan.
- Davies, T. (2016). Understanding non-governmental organizations in world politics: the promise and pitfalls of the early 'science of internationalism'. *European Journal of International Relations*.
- de Búrca, G., Keohane, R., & Sabel, C. (2014). Global Experimentalist Governance. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 485.
- Dellmuth, L. M., & Tallberg, J. (2017). Advocacy Strategies in Global Governance: Inside versus Outside Lobbying. *Political Studies*, 65(3), 705-723.
- Dingwerth, K., & Pattberg, P. (2006). Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, 12(2), 185-203.
- ECOSOC. (1996). Resolución E/1996/31.
- Finkelstein, L. S. (1995). What is global governance? *Global governance*, 1(3), 367-372.
- Franchini, M., Viola, E., & Barros-Platiau, A. (2017). LOS DESAFÍOS DEL ANTROPOCENO: DE LA POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL HACIA LA GOBERNANZA GLOBAL. *Ambiente & Sociedade*, 20(3), 179-206.

- Fukuda-Parr, S. (2016). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development . *Gender & development*, 24(1), 43-52.
- Fukuda-Parr, S., & Hulme, D. (2011). International norm dynamics and the 'end of poverty': understanding the millennium development goals . *Global Governance*, 17(1), 17–36.
- Graham, D., & Woods, N. (2006). Making corporate self-regulation effective in developing countries. *World Development*, 34(5), 868-883.
- Gupta, J., & Vegelin, C. (2016). Sustainable development goals and inclusive development. *International environmental agreements*(16), 433-448.
- Hassall, G., & van den Belt, M. (2017). Global Sustainability policy networks for the Sustainable Development Goals. *Policy Quarterly*, 13(1).
- High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. (2013). *A NEW GLOBAL PARTNERSHIP: ERADICATE POVERTY AND TRANSFORM ECONOMIES THROUGH SUSTAINABLE DEVELOPMENT*.
- IISD. (19 de diciembre de 2011). SUMMARY OF THE SECOND INTERSESSIONAL MEETING FOR THE UN CONFERENCE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT: 15-16 DECEMBER 2011. *Earth Negotiations Bulletin*, 27(12).
- IISD. (19 de octubre de 2011). SUMMARY OF THE UNCSD (RIO+20) ARAB REGIONAL PREPARATORY MEETING: 16-17 OCTOBER 2011. *Earth Negotiations Bulletin*, 27(8).
- IISD. (28 de octubre de 2011). SUMMARY OF THE UNCSD (RIO+20) REGIONAL PREPARATORY MEETING FOR AFRICA: 20-25 OCTOBER 2011. 27(10).
- IISD. (30 de enero de 2012). SUMMARY OF THE INITIAL DISCUSSIONS ON THE "ZERO DRAFT" OF THE OUTCOME DOCUMENT FOR THE UN CONFERENCE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT: 25-27 JANUARY 2012. *Earth Negotiations Bulletin*, 27(16).

- IISD. (5 de junio de 2012). SUMMARY OF THE THIRD ROUND OF UNCSD INFORMAL INFORMAL CONSULTATIONS: 29 MAY - 2 JUNE 2012. *Earth Negotiations Bulletin*, 27(40).
- IISD. (7 de mayo de 2012). SUMMARY OF THE UNCSD INFORMAL INFORMAL CONSULTATIONS : 23 APRIL -24MAY 2012. *Earth Negotiations Bulletin*, 27(35).
- IISD. (30 de marzo de 2012). SUMMARY OF THE UNCSD INFORMAL INFORMAL CONSULTATIONS AND THIRD INTERSESSIONAL MEETING: 19-27 MARCH 2012. *Earth Negotiations Bulletin*, 27(24).
- IISD. (25 de junio de 2012). SUMMARY OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT: 13-22 JUNE 2012. *Earth Summit Bulletin*, 27(51).
- IISD. (17 de junio de 2012). UNCSD INFORMAL CONSULTATIONS: SATURDAY 16 JUNE 2012. 27(45).
- IISD. (14 de junio de 2012). UNCSD PREPCOM III: WEDNESDAY, 13 JUNE 2012. *Earth Negotiations Bulletin*, 27(42).
- IISD. (18 de marzo de 2013). SUMMARY OF THE FIRST SESSION OF THE UN GENERAL ASSEMBLY OPEN WORKING GROUP ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS: 14-15 MARCH 2013. *Earth Negotiations Bulletin*, 32(1).
- IISD. (22 de abril de 2013). SUMMARY OF THE SECOND SESSION OF THE UN GENERAL ASSEMBLY OPEN WORKING GROUP ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS: 17-19 APRIL 2013. *Earth Negotiations Bulletin*, 32(2).
- IISD. (10 de febrero de 2014). SUMMARY OF THE EIGHTH SESSION OF THE UN GENERAL ASSEMBLY OPEN WORKING GROUP ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS: 3-7 FEBRUARY 2014. *Earth Negotiations Bulletin*, 32(8).
- International Dialogue on Peacebuilding & Statebuilding. (s/d). *About the New Deal*. Recuperado el 18 de diciembre de 2018, de IDPS: <https://www.pbsdialogue.org/en/new-deal/about-new-deal/>

- Kanie, N., Bernstein, S., Biermann, F., & Haas, P. (2017). Introduction: Global Governance through Goal Setting. En N. Kanie, & F. Biermann, *Governing through goals: the Sustainable Development Goals as governance innovation*. MIT Press.
- Keck, M., & Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International social science journal*, 51(159), 89-101.
- McCandless, E. (2016). Civil society and the 2030 Agenda. En *Civil Society, Peace, and Power* (pág. 23).
- Menkel-Meadow, C. (2011). Why and How to Study Transnational Law. *UC Irvine Law Review*, 1(1).
- Mitchell, G., & Schmitz, H. (2014). Principled Instrumentalism: A Theory of Transnational NGO Behavior. *Review of International Studies*, 40(3), 487–504.
- Naciones Unidas. (2012). *El Futuro Que Queremos*. Conferencia Río +20 .
- NGO Major Group. (2012). *Interventions at Rio +20*. Recuperado el 31 de octubre de 2018, de Non-Governmental Organizations - Sustainable Development Knowledge Platform: <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/ngos>
- O'Brien, R. (2017). *Orchestrating SDG policy: Assessing the use of orchestration as a governance mode to affect Sustainable Development Goal policy change (Master thesis)*. Utrecht University.
- Open Working Group on SDGs. (2014). General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. United Nations.
- Open Working Group on SDGs. (2014). OWG8 Concluding Remarks of Co-Chairs. United Nations.
- Open Working Group on SDGs. (2014). Progress report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals. United Nations.
- OWG8 on SDGs. (2014). PEACE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: A TWO-WAY RELATIONSHIP. United Nations.

- Peck, C. (1998). *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflicts*. Lanham—Boulder—New York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.
- Rietig, K. (2016). The Power of Strategy: Environmental NGO Influence in International Climate Negotiations . *Global Governance*, 22, 269-288.
- Rockström, J., & al., e. (2009). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity . *Ecology and Society*, 14(2).
- Rosenau, J., & Czempiel, E. (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Sanahuja, J., & Tezanos, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible . *Política y sociedad*, 2(54), 533-555.
- Scheffran, J. (2016). From a Climate of Complexity to Sustainable Peace: Viability Transformations and Adaptive Governance in the Anthropocene. En B. H., Ú. Oswald Spring, J. Grin, & S. J., *Handbook on Sustainability Transition and Sustainable Peace*. Springer.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockstrom, J., & Cornell. et. al., S. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet . *Science*, 347(6223), 730–735.
- Stevens, C., & Kanie, N. (2016). The transformative potential of the Sustainable Development Goals (SDGs). 16, 393–396.
- Stone, D. (junio de 2004). Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545–566.
- Tallberg, J., Dellmuth, L. M., Agné, H., & Duit, A. (2015). NGO Influence in International Organizations: Information, Access, and Exchange. *British Journal of Political Science*, 1-26.
- The Transparency, Accountability & Participation (TAP) Network. (2015). Making Goal 16 Transformative: Governance Indicators in a Post-2015 World . *Side Event IGN3*. United Nations.
- Thompson, A., & Snidal, D. (2000). International Organization. En B. Bouckaert, & G. de Gees, *Encyclopedia of law and economics* (págs. 692-722).

- UNDP. (2015). Virtual Network Sourcebook on Measuring Peace, Justice and Effective Institutions . United Nations.
- UNGA. (2012). Summary of the Special Event Conceptualizing a set of SDGs. New York: United Nations.
- United Nations. (2013). Co-Chairs' Summary bullet points from OWG-2. New York.
- Weiss, T., & Wilkinson, R. (2014). Global Governance to the Rescue: Saving International Relations? . *Global Governance*, 20, 19-36.
- Young, O. (2017). Conceptualization: Goal Setting as a Strategy for Earth System Governance. En N. Kanie, & F. Biermann, *Governing through goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. MIT Press.
- Young, O., Underdal, A., Kanie, E., & Kim, R. (2017). Goal Setting in the Anthropocene: The Ultimate Challenge of Planetary Stewardship. En N. Kanie, & F. Biermann, *Governing through goals: the Sustainable Development Goals as governance innovation*.
- Zerk, J. (2007). Corporate Abuse in 2007: A discussion paper on what changes in the law need to happen. *The Corporate Responsibility (CORE) Coalition*.

ANEXOS

Anexo 1: Línea del Tiempo



