



Transparency, Accountability
& Participation in Post-2015

Traducción de la Resolución de la ONU E / HLPF / 2015/2

La Transparency, Accountability and Participation (TAP) Network (Red de Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación)¹

Introducción

Para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cumplan con la ambición de ser verdaderamente transformadores, el marco de supervisión y rendición de cuentas, desde el nivel local hasta el mundial, debe estar centrado en las personas y ser inclusivo, transparente y participativo.

Un marco de rendición de cuentas tiene el potencial de superar las debilidades en el seguimiento y la rendición de cuentas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y de mejorar la credibilidad, el sentido de propiedad y la eficacia de la agenda para el desarrollo después de 2015. El amplio proceso de consultas emprendido por las Naciones Unidas en los planos mundial y nacional ha servido de base para la conceptualización y el debate de los ODS, y proporciona un fundamento sólido para un marco inclusivo, transparente y participativo de rendición de cuentas respecto de los ODS.

La experiencia adquirida del marco de los ODM puso de relieve la necesidad de un marco de rendición de cuentas que sea lo suficientemente robusto como para garantizar que los Estados y otros garantes de derechos rindan cuentas. Si bien las experiencias varían según el país, los procesos nacionales de supervisión y examen no se han utilizado de manera sistemática para apoyar y recabar activamente las aportaciones, la opinión o la influencia de personas que viven en la pobreza, como niños y grupos marginados. El Secretario General ha observado que la falta de rendición de cuentas es uno de los motivos de las deficiencias en el progreso hacia el logro de los ODM².

Esta exposición informativa pone de relieve por qué los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación (TAP, por sus siglas en inglés) son cruciales para la supervisión y el seguimiento eficaces después de 2015, y ofrece recomendaciones sobre cómo se pueden integrar estos principios en un sistema significativo de rendición de cuentas en los planos local, nacional, regional e internacional.

¹ Organizaciones colaboradoras: Plan Internacional, Save the Children, Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), Federación Mundial de Asociaciones de las Naciones Unidas (FMANU), Transparency International, Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment, Development Initiatives, CIVICUS, Human Rights First Rwanda Association, NAMATI, Trocaire, Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA).

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y Centro de Derechos Económicos y Sociales (2013), *Who will be accountable? – Human Rights and the post-2015 development agenda*, y comunicado de prensa (2010) SG/SM/12789-GA/10923-DEV/2791 del Secretario General de las Naciones Unidas.

Rendición de cuentas

“Rendición de cuentas” no es lo mismo que “supervisión”, “seguimiento” o “examen”, aunque estos últimos son todos componentes importantes para realizar la rendición de cuentas. La rendición de cuentas, con la transparencia y la participación ciudadana como requisitos previos indispensables, tiene funciones tanto preventivas como correctoras con tres dimensiones constitutivas: responsabilidad, capacidad de respuesta y capacidad de cumplimiento³.

a) Responsabilidad: La agenda final para el desarrollo después de 2015 debe delimitar claramente quién es responsable de qué, de manera que las acciones de los garantes de derechos y el progreso general se puedan evaluar de forma transparente. Los indicadores mundiales y nacionales⁴ que captan eficazmente la ambición de las metas (y se han definido mediante consultas amplias e inclusivas con las organizaciones nacionales de estadística, la sociedad civil y otros expertos) constituyen un elemento importante de esta dimensión.

b) Capacidad de respuesta: La agenda para el desarrollo después de 2015 debe proporcionar múltiples foros y canales para el examen, el diálogo y el debate entre todos los agentes e interesados involucrados, donde los responsables de aplicar la agenda faciliten información sobre sus progresos, contratiempos y decisiones. A fin de que los responsables de aplicar la agenda puedan responder ante sus “beneficiarios”, habría que crear oportunidades y mecanismos oficiales para el diálogo público y la participación en todo el gobierno, así como se debe trabajar de manera proactiva para que se disponga de información pertinente y actualizada en un formato transparente, comparable, accesible y comprensible. Los ciudadanos, las comunidades y las organizaciones también deben tener individualmente la posibilidad de recopilar datos e información de manera libre y por sí mismos, y de ejercer sus derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación.

c) Capacidad de cumplimiento: Aunque los ODS no serán jurídicamente vinculantes, debe haber garantías e incentivos que aseguren el paso de la retórica a la aplicación. El componente de “seguimiento y examen” del marco final para después de 2015 debe ofrecer incentivos reales para que los Estados cumplan sus promesas y supervisen los logros, e identifiquen procesos y mecanismos concretos que puedan examinar el progreso realizado y los retos planteados, y detectar la necesidad de adoptar medidas correctivas allá donde surjan problemas.

Niveles de rendición de cuentas

La principal relación de rendición de cuentas es la que hay entre un Estado y su población. Por tanto, la estructura de rendición de cuentas para después de 2015 debería basarse en procesos nacionales inclusivos de rendición de cuentas, que tengan como premisa la recopilación de datos y la supervisión robustas y participativas, incluidos los datos generados por los ciudadanos. Los niveles regional y mundial también brindan oportunidades fundamentales para mejorar la rendición de cuentas.

³ http://www.cesr.org/downloads/who_will_be_accountable.pdf. http://www.cesr.org/downloads/who_will_be_accountable.pdf.

⁴ Por favor, véase la exposición informativa íntegra de la TAP Network sobre los indicadores en línea en <http://tapnetwork2015.org/>.

Además de los esfuerzos emprendidos en el plano nacional, el establecimiento de arreglos robustos para iniciar procesos internacionales de examen y rendición de cuentas permitirá lo siguiente:

- a) tener una visión más amplia de los progresos y las tendencias, y afrontar algunos de los obstáculos y contratiempos transfronterizos más sistémicos;
- b) intercambiar experiencias entre países;
- c) aportar un estrato adicional de rendición de cuentas entre la población y el Estado, especialmente para fortalecer la participación inclusiva de los grupos desatendidos y discriminados por su pertenencia a una determinada casta, raza o minoría religiosa y por otros factores, alentando la rendición de cuentas mutua entre los Estados respecto de sus responsabilidades diferenciadas en el cumplimiento de sus compromisos.

Los procesos en el plano mundial deberían basarse claramente en los comentarios, los resultados y la información aportadas desde los planos local y nacional, incluidos los informes y datos facilitados por la sociedad civil y las comunidades.

No obstante, los Estados no son los únicos garantes de derechos en el contexto posterior a 2015. Los procedimientos de examen y rendición de cuentas que se acuerdan deben tener el alcance y el mandato necesarios para también supervisar el impacto y las acciones de otros agentes, entre ellos el sector privado, las alianzas público-privadas, las instituciones financieras internacionales, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil. La estructura para el seguimiento y examen de la agenda para el desarrollo después de 2015, por ejemplo, debería examinar la contribución del sector privado a los ODS y la aplicación de los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas. Este seguimiento y examen complementaría la supervisión de las medidas específicas relativas a la responsabilidad del sector privado que figuran en la agenda para el desarrollo después de 2015.

La estructura de examen no debería solo supervisar y seguir el progreso hacia los resultados en materia de desarrollo sostenible, sino también supervisar los medios de aplicación, como se expone en la resolución 67/290 de la Asamblea General, en virtud de la cual se crea el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Si hemos de garantizar una agenda para el desarrollo después de 2015 que sea verdaderamente transformadora, debemos aprender de la experiencia adquirida con los ODM, que solo incluyen compromisos limitados en el octavo Objetivo. Esto implica hacer un seguimiento de los compromisos contraídos en el documento final de la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, así como las metas de los medios de aplicación enumeradas en cada ODS y en el objetivo 17.

Esto hará necesario prestar atención al equilibrio de las responsabilidades y capacidades diferenciadas de los países desarrollados y en desarrollo para financiar la agenda, y los compromisos universales de promover un entorno propicio para el desarrollo sostenible. Por consiguiente, el nivel mundial de examen posterior a 2015 debe tener la capacidad necesaria para evaluar el progreso, las brechas y las barreras en el camino hacia la consecución del objetivo 17 y otras metas de los medios de aplicación, la situación general de la alianza mundial y la contribución de cada uno de los países y las organizaciones multinacionales, así como la “coherencia de las políticas” y el impacto de los países en el desarrollo sostenible más allá de sus fronteras (por ejemplo mediante las políticas fiscales, de asistencia oficial para el desarrollo, comerciales y ambientales).

El Foro Político de Alto Nivel está llamado a ser la plataforma mundial para el seguimiento y el examen posteriores a 2015, actuando como marco general que aglutine las diferentes facetas de la rendición de cuentas posterior a 2015. Debería examinar el progreso tanto nacional como mundial, formular recomendaciones sobre cómo superar los retos y las brechas, promover la acción para cubrir las brechas en la aplicación, y facilitar un intercambio de experiencias que garantice la transparencia y la participación en todas sus actuaciones. En consonancia con su

mandato emanado de la resolución 67/290 de la Asamblea General, también debe garantizar que la sociedad civil desempeñe un papel especial y tenga su espacio de participación. También debe involucrar a la sociedad civil para que ayude a los gobiernos a cubrir las brechas en la aplicación, en el seguimiento y en la supervisión y la producción de datos, entre otras muchas cuestiones, tanto en los planos mundial como nacional. Si la participación ciudadana no queda arraigada en el mecanismo de examen del Foro, corremos un riesgo muy real de repetir las deficiencias de los procesos de seguimiento de los ODM, y de desperdiciar una oportunidad crucial para mejorar el sentido de propiedad de la agenda para el desarrollo después de 2015 en todos los niveles.

Recomendaciones

Deben establecerse mecanismos y procesos de rendición de cuentas que puedan supervisar todos los aspectos del marco para después de 2015 y otros compromisos de desarrollo interconectados, como los propios ODS, sus medios de aplicación y el resultado previsto de la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Todos los procesos deben ser transparentes, inclusivos y participativos, y deben recabar y tener en cuenta las opiniones y perspectivas de las mujeres, los hombres y los niños más marginados, discriminados y desfavorecidos. Hay que abordar las diferentes barreras que impiden a los grupos y personas excluidos participar en los distintos niveles.

El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible debe promover unos procesos robustos y accesibles de supervisión y examen en el plano mundial, e incorporar aportaciones de una amplia variedad de interesados y otros procesos de examen, para ofrecer una visión más amplia del progreso realizado y los retos planteados. Siguiendo el modelo del proceso de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los exámenes del Foro deberían basarse en tres conjuntos de aportaciones:

- a) informes nacionales de los Estados
- b) información de las entidades de las Naciones Unidas
- c) informes independientes de la sociedad civil y otros agentes no estatales.

Estos procesos y mecanismos de seguimiento y examen deberían ser periódicos, estar bien definidos y contar con recursos suficientes y con una secretaría y una oficina especiales y reforzadas, así como deberían ofrecer el tiempo, la capacidad y la financiación adecuados para supervisar y examinar de forma significativa los progresos realizados y los retos planteados.

Un marco de rendición de cuentas para después de 2015 debería utilizar, aprovechar y reforzar los mecanismos e instituciones existentes que desempeñan un papel pertinente a la hora de supervisar el desarrollo, el medio ambiente y los derechos humanos. Esto podría abarcar desde consejos nacionales para la sostenibilidad, parlamentos e instituciones nacionales de derechos humanos independientes, hasta coaliciones de la sociedad civil, comités interinstitucionales y organismos de las Naciones Unidas, órganos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, y otras plataformas (de múltiples interesados) como la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo.

Los vínculos estrechos entre la agenda para el desarrollo después de 2015 y el proceso de financiación para el desarrollo resultante de Addis Abeba ofrecen un notable potencial para fortalecer la supervisión y rendición de cuentas para el desarrollo sostenible, sobre todo en relación con los medios de aplicación. En vista de esto, y para evitar duplicaciones y un enfoque “compartimentado”, se debería garantizar una firme alineación entre los procesos y mecanismos de rendición de cuentas de la financiación para el desarrollo y posteriores a 2015.

Participación

El proceso de elaboración de los ODS ha contado con una participación sin precedentes por parte de personas, organizaciones de la sociedad civil, y otros interesados del ámbito del desarrollo sostenible. Consultas como las realizadas a través de la plataforma “El mundo que queremos” permitieron a la sociedad civil aportar sus perspectivas sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. Respuestas bien coordinadas por la sociedad civil como la Campaña Beyond 2015, los grupos principales y la TAP Network también han mejorado la participación en el diseño de la agenda para el desarrollo después de 2015 hasta la fecha.

También habría que priorizar la participación pública en los procesos de examen y rendición de cuentas posteriores a 2015. A fin de garantizar una transformadora agenda para el desarrollo después de 2015, el proceso debe ser inclusivo y conllevar una participación sistemática y significativa en todos los niveles, incluidas las personas más pobres y más marginadas. También debe incluir un canal directo de comunicación para que las personas expresen sus opiniones en el nivel más alto de adopción de decisiones. La participación es un objetivo de desarrollo básico en sí mismo, como se refleja en las metas 5.5 y 16.7 de los ODS, entre otras, que garantiza a todas las mujeres, hombres y niños la capacidad crucial de asegurarse sus derechos.

La sociedad civil puede facilitar la participación pública y ayudar a poner sobre la mesa las voces de los más marginados. Sin embargo, si los derechos de expresión, asociación, reunión pacífica y acceso a la información no están garantizados en la legislación y en la práctica, la sociedad civil no puede desempeñar su papel. Los compromisos expresados en todos los ODS, en particular en el Objetivo 16 con la atención centrada en una gobernanza y unas instituciones transparentes, participativas y en las que se que rinden cuentas, no solo son esenciales para apoyar la aplicación sostenible de los objetivos y metas para después de 2015, sino que también constituirán los fundamentos para un marco de rendición de cuentas que brinde oportunidades significativas para la participación de los ciudadanos de todas las edades, géneros y grupos sociales.

Además de ser un derecho mundialmente reconocido en sí mismo, la participación de personas de todas las edades –incluidas las más marginadas y vulnerables– en la rendición de cuentas posterior a 2015 puede ayudar a los Estados a diseñar intervenciones pertinentes y asignar recursos con mayor eficacia. Tiene el potencial de fortalecer el compromiso cívico y la comprensión, por parte de la población, de los procesos democráticos y de desarrollo, así como la relación y la confianza entre un Estado y su población. Además, tiene el potencial de mejorar el sentido de propiedad de los ODS entre la sociedad civil y el público en general.

Recomendaciones

Otros marcos de examen de las Naciones Unidas, incluido el examen periódico universal⁵, ofrecen alguna orientación sobre cómo garantizar que las opiniones y recomendaciones de cada uno de los ciudadanos, las comunidades, la sociedad civil organizada y otros agentes no estatales se tengan en cuenta en los mecanismos de rendición de cuentas para la agenda para el desarrollo después de 2015. Sobre la base de la experiencia adquirida a partir de estos marcos de examen en los planos nacional, regional e internacional, la participación en el examen de la agenda para el desarrollo después de 2015 debería incluir las características siguientes:

- a) Participación en persona: La participación de las personas debería estar institucionalizada en todos los niveles.
- i) Nacional: Las consultas nacionales periódicas en persona entre la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones internacionales e intergubernamentales, y los gobiernos nacionales permitirán a las personas aportar comentarios específicos e intercambiar experiencias para promover la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015.

⁵ www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx.

Las consultas concluirán con recomendaciones concretas formuladas por la sociedad civil a los gobiernos nacionales; asimismo, estos informes de la sociedad civil también deberían formar parte de los exámenes mundiales.

- ii) Regional: La rendición de cuentas nacional puede complementarse con el diálogo y la supervisión regionales en coordinación con las comisiones regionales de las Naciones Unidas y haciendo uso de ellas. La implicación de la sociedad civil en este plano será fundamental para propiciar el intercambio de conocimientos, el aprendizaje y la identificación de buenas prácticas, y en la generación de soluciones y apoyo mutuo.
 - iii) Mundial: Para aplicar plenamente las disposiciones de la resolución de la Asamblea General sobre el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, las reuniones anuales del Foro deberían incluir tiempo para que las organizaciones de la sociedad civil (reconocidas o no como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social) hagan sus presentaciones pertinentes y entablen un diálogo interactivo, incluido el examen del progreso realizado por cada Estado. Habría que establecer un fondo fiduciario para facilitar los viajes a las reuniones del Foro para las organizaciones de la sociedad civil. Las resoluciones relacionadas con la implantación futura del Foro deben incluir una redacción explícita que detalle y asegure la participación significativa de la sociedad civil en todos los niveles —entre ellos el mundial, el regional y el nacional— en los procesos de seguimiento y examen.
- b) Participación a distancia: Las consultas nacionales y las reuniones del Foro se deberían transmitir por la web, y todos los informes deberían estar a disposición del público y en formatos accesibles, a fin de mejorar la transparencia e incrementar la participación de la sociedad civil. La sociedad civil debería tener la oportunidad de aportar declaraciones escritas y recomendaciones, y de hacer sus presentaciones a distancia por transmisión web o a través de otras plataformas en línea. Las consultas deberían tener por objetivo alcanzar los niveles más altos de interactividad entre los participantes presentes físicamente y a distancia.
- c) Presentación de informes: Sobre la base del modelo de participación de la sociedad civil vigente en el proceso de examen periódico universal —en el que las Naciones Unidas sintetizan los escritos presentados por las ONG y otros agentes no estatales en un “Resumen de la información aportada por los interesados”, de carácter oficial, que se toma en consideración durante el examen del historial de derechos humanos de un Estado—, un proceso similar de presentación de informes por parte de interesados independientes debería ser un componente clave de la supervisión y el examen posteriores a 2015.
- d) Creación de capacidad para la supervisión y la recopilación de datos: Los avances tecnológicos han propiciado un aumento espectacular de los tipos y el volumen de datos disponibles. Sin embargo, muchos ciudadanos, especialmente los grupos marginados, han carecido de los recursos, los conocimientos y la capacidad necesarios para utilizar estos datos. Habría que destinar apoyo financiero y recursos a desarrollar la capacidad de la sociedad civil y el personal de la administración local, incluyendo a las comunidades y a cada mujer, hombre y niño para recopilar datos, acceder a ellos y utilizarlos para la adopción de decisiones. Esto empoderará a la sociedad civil para formular recomendaciones específicas en los informes y las consultas posteriores a 2015, y para supervisar el progreso realizado.

Transparencia

Sin una transparencia plena y si los datos y la información no son perfectamente comparables, la participación ciudadana tendrá un impacto limitado. Como requisito previo para una participación significativa, los ciudadanos tienen que acceder a datos e información públicos oportunos, distribuibles y desglosados que todo el mundo pueda utilizar y comprender. La transparencia permite una mejor coordinación e información en tiempo real para apoyar la adopción de decisiones estratégicas y hacer que los mecanismos y recursos sean lo más eficaces posible para obtener resultados en materia de desarrollo. Contar con datos transparentes, accesibles y comparables es fundamental para que todos los interesados, incluidos los gobiernos en todos los niveles, la sociedad civil, las comunidades y cada uno de los ciudadanos, participen de manera significativa en el diseño, la aplicación y la supervisión de los ODS, las metas y los indicadores.

Recomendaciones

Las modalidades, los mandatos y las funciones en cuanto a la supervisión, el seguimiento y el examen tienen que ser claros y transparentes. Los gobiernos de todos los niveles deberían proporcionar información de manera oportuna, precisa, exhaustiva, comprensible y accesible.

En consonancia con las normas internacionales de derechos humanos relativas al acceso a la información, todos los datos referentes a cuestiones públicas y/o los datos generados con financiación pública, incluidos los producidos por el sector privado, deberían hacerse públicos y ser de carácter “abierto por defecto”. Esto significa que la información y los documentos gubernamentales y las investigaciones financiadas con fondos públicos deberían estar disponibles de manera oportuna para todos en formatos accesibles y legibles por máquina, sin costo alguno y sin restricciones a su utilización y reutilización.

Habría que reforzar las normas mundiales sobre datos abiertos para el intercambio de información, como por ejemplo la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda.

El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible debe facilitar la distribución de la información pertinente recabada por los diferentes gobiernos nacionales y niveles de exámenes posteriores a 2015, y permitir que la sociedad civil contribuya e identifique esferas en las que la falta de información y datos supone un obstáculo a la aplicación.

Conclusiones

Este documento ha argumentado que la participación y la transparencia son principios fundamentales para unos mecanismos de rendición de cuentas robustos, eficaces e inclusivos para el marco posterior a 2015 en todos los planos, desde el local hasta el mundial. Si establecemos una participación significativa y transparencia, los mecanismos de seguimiento y examen posteriores a 2015 deberían poder propiciar una verdadera rendición de cuentas respecto de los ODS.

De hecho, unos procesos rigurosos de examen y rendición de cuentas son absolutamente cruciales para asegurar que se pueda materializar el potencial transformador de la agenda para el desarrollo después de 2015, para dar credibilidad a los compromisos y para incrementar el sentido de propiedad nacional y comunitario respecto de los objetivos y las metas.

La TAP Network está dispuesta a ayudar a los Estados Miembros a garantizar que esta estructura sea suficientemente adecuada para su propósito: una verdadera rendición de cuentas respecto de una ambiciosa agenda para el desarrollo después de 2015.