

## El ODS 16: paz, seguridad y gobernanza

Manuela Mesa  
Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz  
[mmesa@ceipaz.org](mailto:mmesa@ceipaz.org)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 han incorporado por primera vez la paz y la seguridad entre sus 17 objetivos y 169 metas, y lo más relevante es que esas metas están indisolublemente ligadas con la inclusión social y con el buen gobierno. Se trata del Objetivo 16 que propone: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas “. La introducción de este objetivo es uno de los aspectos más novedosos de los ODS y la nueva Agenda 2030 señala, de manera acertada, que no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo. Conforme al mandato de “Río+20”, los ODS integran tres dimensiones del desarrollo: económica, social y ambiental, de carácter integral e indivisible, y aportan como novedad la paz y la seguridad, fundamentadas en la inclusión social, como una condición esencial del desarrollo sostenible. Tratan de superar el enfoque limitado que tuvieron los ODM al no tener en cuenta el impacto de la violencia y la fragilidad institucional, si bien la ampliación de la agenda —frente a 8 ODM y sus 21 metas, hay 17 ODS y 169 metas— plantea otros problemas relacionados con la priorización y la verificación de su cumplimiento.

El ODS 16 abarca dos grandes cuestiones. Por un lado, metas genéricas de reducción de la violencia en todas sus formas y, en particular, acabar con el abuso, la explotación y la trata, la tortura y tráfico contra la infancia; fortalecer el estado de derecho y de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo; y hacer frente a vectores transnacionales de la violencia, como el tráfico ilícito de dinero y armas y la delincuencia organizada. Por otro lado, propone una amplia agenda de “buen gobierno” centrada en la promoción del Estado de derecho, los derechos fundamentales —como era previsible, estos últimos “de conformidad con las leyes nacionales y los convenios internacionales”—, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación en la toma de decisiones y la lucha contra la corrupción. Este enfoque inclusivo supone que en la agenda de desarrollo, la paz y la gobernanza y el estado de derecho están interrelacionados conceptualmente y empíricamente en el plano nacional e internacional. La lógica de mínimo común denominador de las negociaciones intergubernamentales ha impedido que en esta agenda aparezcan explícitamente mencionadas la democracia y los derechos humanos, ante las resistencias de algunos países no democráticos y/o temerosos de injerencias externas en nombre de la democracia, pero al menos los ODS incluyen por primera vez estas cuestiones.

Pese a que la “Declaración del Milenio” adoptada por la Asamblea General en 2000 reconocía que la paz y la seguridad humana eran condición necesaria para el desarrollo, y que sin desarrollo no sería posible hacer frente a las causas de los conflictos y lograr una paz duradera, en los ODM, muy centrados en la lucha contra la pobreza y el desarrollo social, no se incluyó ninguna meta en esta materia. Por ello, en el proceso consultivo y de diálogo llevado a cabo por Naciones Unidas para definir la nueva Agenda 2030 se han tratado de incorporar las enseñanzas de los últimos 25 años en cuanto al complejo nexo entre paz, seguridad y desarrollo. Por un lado, reconociendo que la guerra y el conflicto han sido uno de los principales obstáculos para los ODM. Según datos compilados por Naciones Unidas, en los países en guerra o con una incidencia amplia de la violencia entre 1981 y 2005, la tasa de

pobreza es en promedio 21 puntos más alta que allí donde no la ha habido, y el coste de las guerras civiles suma el de 30 años de crecimiento del PIB, y los países afectados tardan unos 20 años en recuperar los niveles de comercio anteriores al conflicto. Contener la violencia y la inseguridad supone el 11% del PIB mundial, y el gasto mundial en defensa es trece veces más grande que el destinado a ayuda al desarrollo.

Por otro lado, Naciones Unidas afirma que la paz y la seguridad de las personas son condición esencial para el desarrollo sostenible, y que por ello la Agenda 2030 tenía que contemplar necesariamente objetivos separados de paz y seguridad: 1.500 millones de personas, y más de la mitad de las que se encuentran en situación de pobreza extrema viven en países en conflicto o frágiles y esta tendencia se agudizará, pudiendo llegar al 82% en 2025. Muchos países enfrentan ciclos de violencia que provocan desplazamiento de la población, crisis humanitarias, mayor vulnerabilidad a los desastres, e inestabilidad política y social. Las causas de la violencia están casi siempre asociadas a la privación, la desigualdad, la injusticia, los agravios entre grupos sociales y la falta de acceso a los servicios básicos, entre otros factores. Por ello, la prevención de conflictos y la construcción de la paz puede ser una importante contribución al desarrollo sostenible, y a la inversa. Romper los ciclos por los que la exclusión y la violencia se retroalimentan negativamente, a favor de sinergias positivas entre paz y desarrollo requiere tanto de sistemas de alerta temprana, como de mayores capacidades nacionales y locales—lo que se ha llamado la “infraestructura de la paz”— para encauzar las tensiones por medios institucionalizados y pacíficos. Y para ello también es necesario promover la cohesión social y la participación inclusiva en la sociedad. Este ha sido, de manera muy abreviada, el diagnóstico que ha surgido de las diversas consultas que ha llevado a cabo Naciones Unidas para el diseño de los ODS.

El ODS 16 sobre paz, seguridad y gobernanza está, por lo tanto, muy vinculado al ODS 10 referido a la reducción de la desigualdad entre países y al interior de los países. Pero éste no es el único vínculo interno a destacar. La gestión sostenible de los recursos naturales y el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género son también componentes de esta agenda y en particular son un elemento básico de las metas de la gobernanza, estado de derecho y paz. Al menos el 40% de los conflictos internos en los últimos 60 años están vinculados al control de los recursos naturales y disputas por la propiedad de la tierra. En lo que se refiere a la reducción de la violencia y la igualdad de género, se estima que el 35% de las mujeres de todo el mundo ha sufrido en algún momento de su vida violencia de sus parejas o violencia sexual. Por otro lado, la participación de las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz es esencial para promover el pleno cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para las mujeres y niñas tanto en tiempos de paz como de guerra. Si es necesario abordar la desigualdad en términos de inclusión, justicia, acceso al espacio público, y rendición de cuentas, es esencial que se realicen esfuerzos para implicar a las mujeres de las zonas en conflicto y asegurar que su voz sea escuchada y que se reconozcan sus demandas y necesidades.

La agenda 2030 refleja un mundo más transnacional y con problemas globales apremiantes, pero en el que poder político sigue estando descentralizado en Estados soberanos reacios a asumir compromisos vinculantes, y con un creciente número de actores no gubernamentales y privados más influyentes. Es un mundo más multipolar, multicéntrico, y post-occidental, y con una creciente heterogeneidad en cuanto a visiones y valores. Por ello, las metas de desarrollo adoptan la forma de normas multilaterales no vinculantes, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Ello debilita su efectividad e impide formular un objetivo más conciso y con una estrategia

orientada a la acción. Quizás por ello, la Agenda 2030 se ha convertido finalmente en una agregación de temas, sin prioridades claras y que no permite saber el nivel en el que cada meta debe cumplirse. Ello afecta, en particular, al ODS 16, que resulta difícil de operacionalizar. Es el que tiene el número más elevado de metas y la menor precisión y claridad respecto a los medios para su implementación. Es muy detallado en algunas de esas metas —por ejemplo, la necesidad de registro de nacimientos para que no haya nadie sin existencia legal y como sujeto de derechos—, y clamorosos silencios en materias como el comercio de armas, el desarme o la no proliferación. Es un objetivo en si mismo y un medio para apoyar otros objetivos. El resultado, en suma, es incoherente, vago y ambiguo en su formulación, y cabe preguntarse sobre su capacidad transformadora más allá de las buenas intenciones. Probablemente, el potencial del ODS 16 va a depender de dos aspectos relacionados; por un lado, de los indicadores que se establezcan en la negociación prevista en 2016 en Naciones Unidas. ¿Es la tasa de homicidios el mejor indicador para medir la meta de reducción de la violencia en todas sus formas? Ello dejaría fuera del foco otras violencias que no terminan en homicidio. La elaboración de indicadores de gobernabilidad, y especialmente de rendición de cuentas y transparencia de las instituciones es una cuestión compleja y controvertida. El segundo aspecto alude al carácter universal de la Agenda 2030, y la necesidad de “traducirla” a las capacidades y retos de cada país. En la elaboración de esos planes de acción a escala nacional o regional es donde habrá que concretar cómo promover el estado de derecho y el cumplimiento de la ley o el acceso igualitario a la justicia para todos, por mencionar aspectos en los que es difícil establecer indicadores de validez universal. Todo esto, además, agudizado por la falta de datos comparables entre los países. En suma, en el ODS 16, como en el conjunto de la Agenda 2030, la proliferación de metas imprecisas y la escasa concreción de muchos de ellos plantean el riesgo de “sobrecarga” de metas para los gobiernos, sin que hayan incentivos claros para el cumplimiento en materia de apoyo internacional.

Un segundo riesgo está en que este objetivo sea instrumentalizado o cooptado por la agenda antiterrorista o por visiones de “mano dura” de lucha contra el crimen. El nexo entre paz, seguridad y desarrollo ha ido adquiriendo cada vez más importancia y ha llevado a una clara “securitización” de la cooperación al desarrollo, con la movilización y reasignación de recursos de la ayuda externa a los llamados “Estados frágiles”, y a una redefinición de la seguridad humana y de la construcción de la paz en clave de “orden interno”, seguridad nacional, estabilización y lucha contra el terrorismo. Para evitarlo, es preciso que los actores de desarrollo estén en primera línea para decidir cuando y cómo el desarrollo y la seguridad deben ir unidos y encontrar las maneras de responder de manera efectiva a las dinámicas locales de seguridad. Con el apoyo externo adecuado, los actores locales pueden generar medidas de confianza, facilitar las negociaciones y el diálogo. El compromiso de los actores locales y la redirección de los recursos entraña riesgos, pero puede contribuir a encontrar respuestas innovadoras a desafíos complejos en las zona en conflicto. Esto requiere que las agencias de desarrollo trabajen de otra manera, incorporando la manera local, con personal especializado en las zonas en conflicto y con formación adecuada para la diplomacia, la mediación y la negociación.

Y un tercer riesgo radica en la incapacidad de asegurar una adecuada rendición de cuentas ante la dificultad para definir indicadores que permitan hacer un seguimiento de los mismos y de su grado de cumplimiento.

El objetivo 16 sobre paz, seguridad y gobernanza refleja metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, lo que ha permitido su aceptación por parte de

los Estados y definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales. También permite a su vez, situar las políticas nacionales en ese marco multilateral, lo que resulta muy positivo. La paz y el buen gobierno son metas políticas, difícilmente reducibles a un nivel técnico basado en la efectividad y eficacia. El reto estará en definir formas de operacionalizar y de garantizar su cumplimiento. Para ello, el papel de la sociedad civil será esencial.