

LA AGENDA 2030 Y LOS ODS

NUEVA ARQUITECTURA PARA LA SEGURIDAD



Edita:



© Editor, 2019

NIPO (edición on line): 042-19-042-X

Depósito legal: M-24987-2019

Fecha de edición: julio 2019

Imprime: imprenta CIMAPRESS

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

LA AGENDA 2030 Y LOS ODS

**NUEVA ARQUITECTURA
PARA LA SEGURIDAD**

Agradecimientos

Presentamos el libro *La Agenda 2030 y los ODS: Nueva arquitectura para la Seguridad*. Una obra que, coordinada por el almirante Fernando García Sanchez, recoge las reflexiones de 11 autores, expertos del mundo académico, militar, de la administración, del ámbito empresarial y de los centros de pensamiento que analizan la relación entre la seguridad y el desarrollo. Un binomio indisociable cuyas variables se condicionan mutuamente en una ecuación que las hace interdependientes. Decía Kofi Annan, ex secretario general de Naciones Unidas que «no es posible el desarrollo sin seguridad, ni la seguridad sin desarrollo, ni desarrollo y seguridad sin el respeto a los derechos humanos».

El libro recoge un análisis multifacético imprescindible en un mundo globalizado caracterizado por la existencia de regiones geopolíticas subdesarrolladas, lastradas por la inseguridad, cuya población se ve abocada a la emigración hacia zonas más desarrolladas. Es de justicia agradecer al coordinador de la obra y a los autores su trabajo de reflexión, no exento de esfuerzo, que nos ayudará en la búsqueda de estrategias de Seguridad Nacional sin perder de vista los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

También debemos agradecer a la Fundación Iberdrola su colaboración, que ha hecho posible que esta publicación haya visto la luz y que muestra su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la lucha contra el cambio climático y con las políticas de igualdad de género a través del empoderamiento de la mujer. Un compromiso alineado con los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 y que hace posible ejemplificar el marco de colaboración público-privada que preconiza.

Miguel Ángel Ballesteros

Director del Departamento de Seguridad Nacional

ÍNDICE

Introducción	9
Fernando García Sánchez	
1. La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad	19
José Antonio Sanahuja	
2. Hacia un nuevo multilateralismo que impulse los ODS	67
Isabel Garro	
3. La Estrategia de Seguridad Nacional y su contribución a los ODS	91
Ruth Ferrero -Turrión	
4. Las alianzas como instrumento crítico en el éxito de la Agenda 2030.....	115
Carlos Sallé Alonso	
5. La igualdad de género como pilar estructural de la arquitectura de paz y seguridad	151
Alicia Cebada Romero	
6. Flujos migratorios y Objetivos de Desarrollo Sostenible: perspectivas para el espacio euromediterráneo	175
Ignacio Fuente Cobo	

7. Seguridad Energética y Desarrollo Sostenible.....	217
Lucila Izquierdo Rocha	
8. La preservación del medio ambiente en el marco de la Agenda 2030	251
Lara Esther Lázaro Touza	
9. Tecnología y ciberseguridad: claves para los ODS.....	295
Luis Mayo	
10. Salud, Bienestar y seguridad sanitaria de todos, punto de partida para la transformación del mundo	331
Fernando Simón Soria	
11. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Magreb-Sahel Seguridad y gobernanza en la Agenda 2030	361
M ^a Dolores Algora Weber	

1

La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad

José Antonio Sanahuja*¹

Resumen

Este capítulo examina la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible como norma multilateral, atendiendo a su naturaleza, legitimidad y eficacia para la gobernanza del desarrollo global. A continuación, analiza las metas específicas de paz, seguridad y buen gobierno del ODS 16 y su interacción con otras metas de desarrollo sostenible a la luz de la noción de «paz positiva», utilizando el concepto y los indicadores del «ODS 16 plus» (ODS16+). En ese marco, se plantea una concepción de seguridad derivada de sus metas para alcanzar sociedades pacíficas, justas e inclusivas. El capítulo, por último, examina los problemas de seguimiento y medición derivados de los indicadores propuestos por el ODS16+.

Palabras clave

Desarrollo sostenible, Agenda 2030, Naciones Unidas, paz y seguridad.

* Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.
Director de la Fundación Carolina.

¹ El autor agradece los comentarios de Manuela Mesa y de Francisco Javier Verdes-Montenegro. Este capítulo, de carácter académico, no refleja ninguna posición institucional, y el autor es el único responsable de su contenido.

Abstract

This chapter examines the 2030 Agenda for sustainable development as a multilateral norm, considering its nature, legitimacy, and effectiveness for the governance of global development. Next, it analyzes the specific goals of peace, security and good governance of SDG16 and its interaction with other sustainable development goals in the light of the notion of «positive peace», using the concept and indicators of «SDG16 plus» (SDG16+). In this framework, the chapter proposes a conception of security derived from its goals in order to achieve peaceful, just and inclusive societies. The chapter, finally, examines the follow up and measurement problems derived from the indicators proposed by SDG16+.

Keywords

Sustainable development, 2030 Agenda, United Nations, peace and security.

La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad

El año 2015 fue un hito clave para la gobernanza del desarrollo global y las políticas de cooperación. Al expirar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2001 tras la denominada «Declaración del Milenio» de 2000, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó, por aclamación, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), vigentes hasta 2030². También en 2015, en el marco de la Agenda 2030, se adoptó el Acuerdo de París sobre reducción de gases de efecto invernadero, y se adoptó la Agenda de Acción de Adís Abeba, para movilizar los medios financieros necesarios en ese esfuerzo colectivo.

La Agenda 2030 y los ODS deben ser vistos como «norma» multilateral³ que se situaría en el ámbito del llamado *soft law*, sin carácter vinculante ni efectos jurídicos directos. Sin embargo, ejerce una notable influencia en el comportamiento de los actores sociales, políticos y económicos; en los discursos públicos; en las políticas y la legislación interna, y en las normas internacionales y, por ello, es un instrumento eficaz para una gobernanza global del desarrollo en clave cosmopolita⁴.

Uno de los avances más importantes de la Agenda 2030 respecto a los anteriores ODM es la inclusión del ODS 16, con el enunciado de «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». Este objetivo, de naturaleza abiertamente política, es considerado una «condición

² NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015).

³ No se examina aquí la interpretación histórico-estructural de la Agenda 2030, abordada en SANAHUJA, José Antonio. «De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015». En MESA, Manuela (coordinador), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-15*. Madrid: CEIPAZ, 2014, pp. 49-83.

⁴ SANAHUJA, José Antonio. «Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030». En GARCÍA SEGURA, Caterina (coordinadora), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*. Madrid: Tecnos, 2016b, pp. 243-290.

habilitante» del desarrollo sostenible, y no un «pilar» del mismo como los tres ya reconocidos: el social, el económico y el ambiental. Pero ello no significa que las obligaciones y metas que contempla este ODS tengan menor alcance. Más bien es lo contrario. Por una parte, el ODS 16 define por sí solo uno de los principales ámbitos de actuación de la Agenda; la «P» de paz, justicia e instituciones sólidas —junto a las otras «P» que aluden a las personas, el planeta, la prosperidad, y los partenariados—. Puede alegarse, por ello, que el ODS 16 es uno de los objetivos más amplios y de mayor capacidad transformadora de la Agenda 2030, en la medida que su cumplimiento, o incumplimiento, puede condicionar el éxito del conjunto de los ODS en todos los países, especialmente en aquellos en situación de conflicto o fragilidad o que atraviesan procesos de paz.

Este capítulo se centra en el papel de la Agenda 2030 y los ODS como agenda de paz y seguridad, examinando, en primer lugar, las razones que explican la aparición del ODS 16, dentro del más amplio debate, académico y de políticas, sobre el nexo entre paz, seguridad y desarrollo. También analiza su alcance y potencial transformador en el marco de una concepción de «paz positiva» que no se limita a las metas de «paz negativa» de eliminación de la violencia, y promueve sociedades pacíficas y seguras en la medida que sean justas e inclusivas y, con ello, resilientes. El capítulo se detendrá también en la interacción del ODS 16 con otros ODS, a través del concepto «ODS 16+» o «plus», y sus implicaciones en cuanto a metas e indicadores de progreso como elementos clave para asegurar la efectividad de la agenda.

La Agenda 2030 como marco multilateral de gobernanza del desarrollo global: cambio de poder, legitimidad y eficacia

La adopción de los ODS y Naciones Unidas: cambio de poder y universalización de la agenda de desarrollo

La adopción de la Agenda 2030 y los ODS es el fruto de un extraordinario proceso de deliberación pública entre instancias oficiales y la sociedad civil, en gran medida informada por los logros y fracasos de los ODM y el conocimiento experto de la academia, y es el reflejo de nuevas constelaciones de poder, más plurales y diversas, en el sistema internacional. Se ha llevado a cabo a través de mecanismos formales e informales: los propios de los donantes tradicionales —el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE)—; de los países en desarrollo —el G-77, los BRICS (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica) o los grupos regionales—, y las estructuras emergentes de gobernanza global, como el G20. Pero el escenario central y promotor clave de esa «conversación global» ha sido la ONU, cuyo mandato y membresía universal le otorgaban evidentes ventajas en cuanto a participación y legitimación de esa Agenda⁵.

⁵ EVANS, Alex y STEVEN, David. *What Happens Now? Taking the Post-2015 Agenda to the Next Stage*, Nueva York: Center on International Cooperation, New York University, 2013.

A partir de 2010, y de manera más intensa desde 2012, la ONU ha dirigido el proceso de consultas y diálogo sobre las metas de desarrollo post-2015, y ha sido el escenario de la negociación intergubernamental que en última instancia dio lugar a la Agenda 2030. Ello supone un cambio significativo respecto al proceso, más restrictivo, que dio lugar a los ODM, que se explica por los cambios del sistema internacional y el debilitamiento de las coaliciones dominantes en el desarrollo global, en particular los donantes tradicionales del CAD/OCDE y las instituciones de Bretton Woods.

Los ODM establecieron una incipiente «agenda social global» que trató de limar las aristas más duras de una globalización económica en ascenso. Respondería al escenario de optimismo del fin de la Guerra Fría, y de consenso en torno al internacionalismo liberal del «fin de la historia», el cual trató de configurarse como marco cosmopolita para la gobernanza global, aunque desde una visión marcadamente occidental. En ese sentido, los ODM se inscribían plenamente en el orden internacional liberal de ese período, entendido como estructura hegemónica.

En 2015, el escenario era muy distinto: más de tres décadas de globalización habrían transformado la geografía mundial del desarrollo, de forma que ya no respondería al tradicional patrón Norte-Sur, para tornarse más diversa en cuanto a los actores en juego, y a la vez más global y transnacional en cuanto a los problemas a afrontar, como la creciente desigualdad global o el cambio climático. Ello supone mayores necesidades de coordinación de políticas, de provisión de bienes públicos globales y, en suma, de acción colectiva eficaz y legítima, sin que esas necesidades pudieran ya ser satisfechas a través de la cooperación intergubernamental clásica o de un inexistente e inadecuado liderazgo hegemónico. Todo ello, sin dejar de reconocer que aún perduran marcadas asimetrías entre los países avanzados, emergentes y en desarrollo, y en estos últimos, entre los de renta media y los más pobres, lo que supone que cada parte habrá de asumir responsabilidades diferenciadas ante esa agenda.

El ascenso de los países emergentes, en particular, ha alterado los equilibrios y coaliciones tradicionales en la gobernanza global del desarrollo. Hasta los años noventa esta dependía en gran medida de una coalición dominante, integrada, entre otros actores, por un reducido número de países ricos, donantes del CAD, y por el Banco Mundial, cuyo sistema de gobierno reproducía ese patrón hegemónico. Esa fue la coalición que impulsó los consensos vigentes en ese decenio: tanto el neoliberal Consenso de Washington como su atenuante, el enfoque de reducción de la pobreza extrema de los ODM. Como reflejo de ese cambio de poder surgieron nuevas instancias como el G20, con mayor presencia de los países emergentes; el Foro de Cooperación al Desarrollo (DCF, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, y los llamados Foros de Alto Nivel. Estos últimos fueron propuestos por los donantes tradicionales para permitir una discusión más abierta e inclusiva, aunque algunos países emergentes los vieron como una estrategia de cooptación. En ese marco, la agenda de los países ricos sobre mejora de la eficacia de la ayuda al desarrollo Norte-Sur quedó paulatinamente relegada ante la presión de los países en desarrollo y los actores no estatales. Además de más y mejor ayuda, se demandó una

mejor regulación internacional del comercio, las finanzas, las migraciones, el acceso a la tecnología o las cuestiones ambientales globales⁶.

Por otro lado, los procesos de globalización han ido mostrando sus límites sociales y ambientales. Por un lado, el ascenso de nuevas clases medias en los países emergentes, que plantean mayores demandas sociales y políticas para las agendas de desarrollo, y tanto en los países emergentes como en los avanzados, un marcado aumento de la desigualdad y crecientes tensiones en cuanto al contrato social vigente, que ya no puede darse por sentado. Ello, a su vez, explica el ascenso del nacionalismo extremo y la ultraderecha en muchos lugares⁷. Por otra parte, la aceleración del calentamiento global y otros problemas ambientales ponen de relieve que los patrones de producción y consumo del modelo de desarrollo dominante no son universalizables y, por lo tanto, que el modelo de bienestar asumido por los países del Norte no puede seguir siendo utilizado como la referencia normativa a seguir.

Todo ello redefine el desarrollo y la cooperación como cuestiones globales, que interpelan a todos, y no como una agenda Norte-Sur que traslada ese problema a los «pobres» y se limita a las políticas de ayuda. Los procesos de globalización afectan tanto a los países pobres como a los emergentes y a los de la OCDE, al (re)situar los procesos de desarrollo en el espacio transnacional, y no sólo en el nacional. Ello exige dejar atrás el viejo modelo de ayuda internacional Norte-Sur y afirmar una gobernanza del desarrollo de alcance universal, con una agenda global de cohesión social, lucha contra la pobreza y la desigualdad, sostenibilidad ambiental y provisión de bienes públicos globales que sea relevante y esté legitimada desde el punto de vista normativo para todos los países y sociedades, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema o a los países más pobres, como hacían los ODM, aunque esta siga siendo una prioridad.

Estos cambios explican que el proceso iniciado en 2010 para la adopción de la Agenda 2030 y los ODS haya sido más horizontal, amplio e inclusivo que el que dio lugar a los ODM. Hito fundamental fue la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20, de junio de 2012, que estableció los principios y el procedimiento para la elaboración de los ODS⁸. En particular, planteó la necesidad de integrar de forma coherente la agenda ambiental y las del desarrollo económico y social, hasta entonces en canales separados; la centralidad de la lucha contra la pobreza; el reconocimiento de la diversidad de enfoques en el desarrollo; el importante principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas», teniendo en cuenta las distintas realidades, capacidad y niveles de desarrollo en cada país, y la necesidad de respetar

⁶ SANAHUJA, José Antonio, 2016b, *op. cit.*, pp. 264-270.

⁷ SANAHUJA, José Antonio «Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos». En MESA, Manuela (coordinador), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid: CEIPAZ, 2017, pp. 35-71.

⁸ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «El futuro que queremos. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio», A/RES/66/288 (11 de septiembre de 2012).

las prioridades nacionales. Por otra parte, para asegurar un proceso participativo e inclusivo, se aprobó la creación de un Grupo de Trabajo Abierto sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Open Working Group, OWG). De ese Grupo emanó la propuesta de ODS que después asumió formalmente la Asamblea General para las negociaciones intergubernamentales.

En su paso por la Asamblea General, la propuesta del OWG no experimentó grandes cambios, ya que los países en desarrollo, agrupados en el G77, evitaron que fuera rebajada por determinados países avanzados. Sí se amplió lo referido a seguimiento y evaluación de los avances, a escala global, regional y nacional, y a la necesaria mejora de las estadísticas, y se decidió encargar a la ONU una propuesta de indicadores que se entregó en marzo de 2016⁹. En paralelo, en julio de 2015 se reunió en Adís Abeba la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, centrada en debatir qué recursos deberían mobilizarse para la consecución de los ODS. Finalmente, el 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General aprobó por aclamación los 17 ODS y sus 169 metas, recogidos en la Resolución *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*¹⁰.

Metas globales, gobernanza y multilateralismo: cuestiones de legitimidad y eficacia

Los ODM y los ODS se sitúan al final de una larga serie de metas globales que Naciones Unidas ha venido adoptando desde la «primera década del desarrollo», iniciada en 1960, para movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los Gobiernos, en cada país, hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo¹¹. Los ODM tuvieron mayor alcance que las metas anteriores al ser adoptados en el contexto más favorable de la posguerra fría, y por su diseño, que integró ambición política y mayor concreción con un calendario y metas e indicadores objetivos para hacer un seguimiento más exigente.

El grado de efectividad de los ODM en la reducción de la pobreza y en otras metas ha sido objeto de un gran número de informes detallando su grado de cumplimiento por regiones, países y metas concretas, pero no está tan claro qué relaciones de causalidad existen entre los resultados alcanzados, las políticas adoptadas y las metas globales; o qué efecto han tenido los ODM en el cambio de políticas, tanto en el plano nacional

⁹ NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social. «Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», E/CN.3/2016/2/Rev.1 (19 de febrero de 2016a).

¹⁰ Naciones Unidas, 2015, *op. cit.*

¹¹ JOLLY, Richard, EMMERIJ, Louis, y WEISS, Thomas G. *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: La Catarata/Unesco Etxea, 2007, pp. 67-70.

como internacional. De hecho, que a escala global se hayan alcanzado las metas de reducción de la pobreza extrema es consecuencia sobre todo de los avances en Asia oriental y especialmente en China, donde esa reducción comenzó ya antes de los ODM, a causa de la globalización más que de los ODM, que apenas incidieron en la política gubernamental o en las demandas sociales de ese país.

En esas dificultades analíticas hay problemas de causalidad y atribución que son habituales en las ciencias sociales, pero también se explican por la propia naturaleza de las metas globales como «normas» multilaterales no vinculantes, dentro del ámbito del *soft law*, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Al reflejar metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, tienen menor efectividad, pero a cambio es posible su aceptación por parte de los Estados. Ello permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez sitúan las políticas nacionales en un proceso voluntario de «multilateralización» de las mismas¹².

Su carácter no vinculante, empero, no las hace irrelevantes y, de hecho, tienen efectos discernibles y significativos tanto en el ámbito ideacional o cognitivo como en los planos institucional y material, como destaca la bibliografía sobre los procesos de generación de normas internacionales, su difusión e internalización en los Estados y los actores sociales, y su efectividad. Estos trabajos, inspirados por el constructivismo social, explican la difusión internacional y de Norte a Sur de las normas sobre derechos humanos, protección del medio ambiente o igualdad de género, en una lógica que también sería aplicable al desarrollo global¹³. Como señala Miller-Dawkins¹⁴, aunque no haya imperativo legal de cumplimiento, la combinación de legitimidad y normatividad política o moral «fuerte», la presión reputacional y los instrumentos estadísticos para evaluar el desempeño comparado (*benchmarking*) son efectivos: permiten modificar el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la autorregulación y de un mayor grado de apropiación o *ownership*. Ello permite sortear, aunque sea parcialmente, los obstáculos que supone la concepción tradicional o westfaliana de la soberanía. También evita imponer las metas condicionando la ayuda externa, lo que, además de ser políticamente cuestionable, casi siempre es ineficaz y contraproducente.

¹² ABBOT, Kenneth W. y SNIDAL, Duncan. «Hard and Soft Law in International Governance». *International Organization*. 2000, vol. 54, nº 3, pp. 421-456.

¹³ Ver FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, pp. 887-917, y BARNETT, Michael y FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

¹⁴ MILLER-DAWKINS, May. *Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals*. Londres: Overseas Development Institute (ODI). Noviembre de 2014, working paper nº 402.

La efectividad de las metas globales también depende de aspectos de política pública o *policy*, como los calendarios, metas e indicadores estadísticos que actúan como referencia para la evaluación comparada del desempeño¹⁵. De ahí la importancia de las metas y los indicadores de seguimiento adoptados tanto para los ODM como para los ODS. En ellos se basan en gran medida otros mecanismos que conforman un marco de incentivos y sanciones bastante efectivo, como la presión reputacional y la emulación en los *ranking* internacionales, o la presión de pares, o la que se ejerce mediante la evaluación de los organismos internacionales y/o los pares, estén o no vinculados con la ayuda externa. Aunque tengan carácter simbólico, esos mecanismos impulsan la difusión, asunción y cumplimiento de las normas. Igualmente, en la medida que esas metas globales se adaptan a las condiciones de cada país o al mandato de Gobiernos, organismos internacionales y ONG, son también un eficaz instrumento de planificación y evaluación de políticas y de control y rendición de cuentas, sobre todo cuando contribuyen a la mejora de la capacidad estadística, como ocurrió con los ODM¹⁶.

Por otro lado, la definición de los ODS en el marco de Naciones Unidas ha permitido un amplio proceso deliberativo y decisorio, abierto a la participación de Estados y entidades de la sociedad civil, sin exclusiones, informado por el conocimiento experto de los organismos internacionales. Puede decirse que la elaboración de los ODS por parte del Grupo de Trabajo Abierto representa una aplicación práctica de lo que el filósofo Jürgen Habermas ha teorizado como acción comunicativa y ética del discurso. En su concepción de democracia deliberativa, Habermas se basa en la capacidad de los actores sociales y los individuos para alcanzar consensos y legitimar decisiones y normas a través de la deliberación, la argumentación y el debate racional en una «comunidad de habla» abierta a todos. Ese diálogo sin barreras permitiría afirmar principios, valores y normas comunes, como universalismo ético, y a la vez reconocer e incorporar las diferencias a través de una racionalidad inclusiva. En este caso, ese proceso actúa como mecanismo de legitimación democrática de la gobernanza global.

Obviamente, el proceso seguido en Naciones Unidas no se ajusta al modelo ideal y abstracto de Habermas, ya que no puede eludir las asimetrías de poder y las dinámicas de polarización política del sistema internacional, que conspiran contra los supuestos

¹⁵ COOLEY, Alexander y SNYDER, Jack (editores). *Ranking the World: Grading the Countries as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, y BEST, Jacqueline. «The rise of measurement-driven governance: The case of international development». *Global Governance*. 2017, vol. 23, n° 2, pp. 163-181.

¹⁶ FUKUDA-PARR, Sakiko. *Global Development Goal Setting as Policy Tools: Intended and Unintended Consequences*. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Abril de 2013, working paper n° 108.

de racionalidad, igualdad e inclusión de ese modelo teórico. Sin embargo, el proceso seguido por el OWG es lo más aproximado que se ha podido lograr. Ese proceso, al conducirse con una visible racionalidad respecto a sus propósitos de desarrollo, y por ser inclusivo y horizontal, ha generado una legitimidad *fuerte* para los ODS. En ese sentido, la Agenda 2030 supone una ética pluralista y a la vez universalista sobre las aspiraciones de progreso humano que deja atrás tanto determinadas éticas particularistas como el universalismo etnocéntrico de Occidente¹⁷. Basada tanto en el conocimiento experto aportado por los organismos internacionales como en los argumentos morales imperativos que suponen los estándares universales de dignidad humana, esos consensos constituyen una poderosa fuente de legitimidad y una fuente de poder discursivo o «productivo»¹⁸, que de manera difusa conforman estructuras sociales de pensamiento y acción.

Como señala Ángel Rodrigo¹⁹, con los ODS puede hablarse de «momento constitucional» para las Naciones Unidas, en tanto ese proceso supone una sólida fuente de legitimidad de origen y de proceso de cara al mandato de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible. Pero además de ser incorporados a los propósitos de Naciones Unidas, esos objetivos se conforman como *telos*, relato o narrativa que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los Estados y actores no estatales, genera un sentido de propósito para todos ellos y para sus prácticas sociales y actúa como criterio de legitimación. Dado que las metas globales tienen baja imperatividad legal y constituyen un marco de incentivos débil, su efectividad también depende de la movilización social que puedan suscitar²⁰, y de ahí su importancia como narrativa o «guion global» (*global script*) de adaptación y legitimación de políticas y de movilización social.

¹⁷ RISSE, Thomas. «Let's Argue! Communicative Action in World Politics». *International Organization*. 2000, vol. 54, nº 1, pp. 1-39, y LAFONT, Cristina. «Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?». *Ethics & Global Politics*. 2008, vol. 1 (1-2), pp. 41-60.

¹⁸ BARNETT, Michael y DUVALL, Raymond (editores). *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 1-32.

¹⁹ RODRIGO, Ángel. «El desarrollo sostenible como uno de los propósitos de las naciones Unidas». En PONS, Xavier (director), *Las Naciones Unidas desde España*. Barcelona: ANUE, 2015, p. 291.

²⁰ GAURI, Varun, *MDGs that Nudge. The Millennium Development Goals, Popular Mobilization, and the Post-2015 Development Framework*, Washington, World Bank, Policy Research Working Paper nº 6282, noviembre 2012, pp. 6-9.

Paz, seguridad y buen gobierno en la Agenda 2030

El vínculo entre la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible

Desde los años noventa ha existido un amplio debate académico y político sobre los nexos entre paz, seguridad y desarrollo —el llamado *peace-security-development nexus*—, en el que se ha tratado de identificar y reconocer los factores y relaciones causales y las lógicas de retroalimentación, positiva y negativa, que explican el conflicto armado, su naturaleza, cambiante y multidimensional, y sus efectos con relación a los procesos de desarrollo. No es este el lugar para reseñar las numerosas aportaciones a ese debate, pero sí se puede destacar que ha permitido entender que se trata de relaciones de doble vía: por un lado, los conflictos armados tienen consecuencias graves y duraderas que condicionan o frenan los procesos de desarrollo. Por otro lado, la ausencia de desarrollo, o determinados patrones de «mal desarrollo» generadores de desigualdad, injusticia o exclusión suelen encontrarse —en tanto factores de estructura, con independencia de otros factores de agencia— entre las causas de la mayoría de los conflictos armados y de otras formas de violencia armada, incluyendo el terrorismo y el crimen organizado. Por ello, las soluciones tradicionales a los conflictos, eminentemente político-diplomáticas, militares o policiales de carácter represivo son inadecuadas, insuficientes, y a veces hasta contraproducentes. Frente a ellas, serían necesarios enfoques más amplios e integrales para acabar con la violencia y para la construcción de una paz duradera. Soluciones que han de extenderse a esos factores multicausales y complejos, abordando los problemas del desarrollo, de la construcción del Estado y del conjunto de las relaciones sociales.

Entre la «paz liberal» y la comprensión sociohistórica de la violencia y el conflicto armado

El debate sobre la relación entre desarrollo, democracia, y paz y seguridad se reactivó en la posguerra fría, y ha tenido un importante papel en la discusión sobre las estrategias globales de desarrollo, la prevención de los conflictos armados y los procesos de paz. Tiene, sin embargo, una larga tradición en las ciencias sociales, siendo una cuestión muy disputada. Las teorías sociológicas de la modernización y determinados enfoques racionalistas de la ciencia política y la economía han sustentado las tesis de la denominada «paz liberal», en sus distintas variantes. Esta predice, de forma un tanto mecanicista, que, a mayor desarrollo socioeconómico, más clases medias y sociedades más abiertas y secularizadas y, por ello, mayor demanda de democracia liberal. De esa manera, los procesos de desarrollo, conforme se aproximan al ideal de la democracia liberal y el libre mercado, disminuyen la propensión al conflicto armado y la violencia en el interior de los Estados, y en las relaciones entre estos. La versión económica de esta tesis, que se resume en la expresión «el comercio acerca a los pueblos», sostiene que el aumento de la renta y las interdependencias económicas internacionales, asociadas a la expansión global de la economía de mercado, supondrían crecientes costes económicos en caso de guerra, lo que en términos de elección racional inhibe su aparición. Otra

versión de este argumento se encuentra en la tesis de la «paz democrática», basada parcialmente en la conocida obra de Immanuel Kant *La paz perpetua*. Según esta tesis, las democracias no luchan entre sí y son menos propensas a la violencia y el conflicto armado interno, al promover normas legales e instituciones democráticas que encauzan pacíficamente los conflictos sociales y políticos.

La «paz liberal» puede entenderse, sobre todo, como teleología o tesis de filosofía de la historia, pero también se ha tratado de fundamentar con metodologías cuantitativas con pretensiones de cientificidad, que consideran la guerra y el conflicto armado como un acontecimiento discreto cuya aparición puede analizarse estadísticamente con supuestas variables causales relacionadas con la estatalidad, la vigencia de la democracia o determinados condicionantes socioeconómicos.

Desde estas perspectivas, el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad son factores causales del conflicto armado; y, a la inversa, este interrumpe u obstaculiza los procesos de desarrollo, pudiendo entrapar a un país en ciclos de retroalimentación negativa entre la violencia y la pobreza²¹. La paz, a través de procesos de (re)instauración de instituciones y normas democráticas mediante la construcción nacional y/o del Estado (*State-building o Nation-building*), es vista como precondition para el desarrollo socioeconómico, y ambos procesos como los fundamentos de una *pax democratica*, tanto en el interior del Estado como en las relaciones entre Estados, que sería la única vía para asegurar una paz duradera a largo plazo. En la historia de las ideas, estas tesis se inscriben en la sociología weberiana y el posterior paradigma de la modernización, que, desde posiciones muy eurocéntricas, relaciona el capitalismo y sus imperativos de secularización, racionalidad y eficiencia con el proceso de estatalización, desarrollo democrático y regulación del conflicto político y social²². Sin embargo, muchos de estos argumentos distan de estar probados empíricamente. En el caso de China, por ejemplo, la reducción de la pobreza y el ascenso de las clases medias no ha seguido la pauta prevista por esa teleología liberal, que predecía que China seguiría una pauta en la que, a más desarrollo, mayor demanda social de democracia y apertura, y posiciones más cooperativas en el marco del orden internacional liberal.

Frente a la «paz liberal» se alzan otras aproximaciones basadas en la sociología histórica y la economía política, que ven la violencia organizada como parte

²¹ COLLIER, Paul *et al.* *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy*. Washington: World Bank, 2003.

²² SUHRKE, Astri y WIMPELMANN Torunn. «Conflict and development». En HASLAM, Paul A., SCHAFFER, Jessica y BEAUDET, Pierre (editores). *Introduction to International Development. Approaches, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 384-405.

de procesos de cambio social de naturaleza esencialmente histórica que deben explicarse en su contexto particular. Desde estas aproximaciones se considera que los procesos de desarrollo están intrínsecamente relacionados con el conflicto social, en tanto comportan cambios —y, por ende, inestabilidad— en las estructuras y las fuerzas sociales, económicas, políticas, así como en las mentalidades y la cultura. Ya se ha indicado que la visión liberal comporta una visión optimista del desarrollo, por la que este inhibe, previene o encausa los conflictos sociales y en particular el conflicto armado, que se entiende como obstáculo e incluso antítesis del desarrollo. Pero desde una perspectiva histórica se considera que los procesos de desarrollo —incluso aquellos que pretenden promover la democracia liberal y el libre mercado— pueden generar o agravar fracturas sociales y ser, por ello, causa o factor agravante de los conflictos, que en algunos casos pueden derivar en violencia armada²³. Aunque la violencia puede suponer retrocesos en los procesos de desarrollo, la evidencia histórica revela que también puede dar paso al cambio político y social que acaba con la injusticia, la represión o la desigual distribución de los recursos o el acceso a la participación política y social.

Si para la visión liberal la guerra y el conflicto armado tienden a verse como un hecho exógeno o diferenciado del desarrollo, o como un período «anómalo» sin desarrollo, desde la perspectiva alternativa el conflicto social y el recurso a la violencia organizada es un factor inherente a los procesos sociales, económicos y políticos de los que depende el desarrollo²⁴. Marx y Engels, en particular, señalaron el papel del conflicto social como motor del cambio, considerando la violencia y la guerra como «parteras de la historia». Frente a las teleologías optimistas y la visión occidental etnocéntrica de la paz liberal, se reconoce la necesidad de incorporar las experiencias históricas no occidentales²⁵; reconocer también que los procesos de desarrollo pueden no seguir ese guion, y tener consecuencias no previstas y no deseadas, incluyendo los conflictos violentos. Ello puede ser fuente de inestabilidad, pero también pueden establecer las bases de una paz duradera a través de instituciones democráticas y del progreso social²⁶.

Esta visión es la que subyace, por ejemplo, en los trabajos de Charles Tilly sobre la formación del Estado moderno, que cuestionan la narrativa weberiana sobre la racionalidad inherente a ese proceso al destacar el papel de la violencia y la guerra en la fase temprana de la construcción estatal en Europa, explicando la aparición

²³ BOLAJI-ADIO, Adedayo. «The Challenge of Measuring SDG16: what role for African Regional Frameworks?». *ECDPM*. Discussion Paper. Mayo de 2015, n° 175, p. 3.

²⁴ CRAMER, Christopher. *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. Londres: Holst, 2006.

²⁵ KURTENBACH, Sabine. «No one size fits all - A global approach to peace». *GIGA Focus – Global*. Noviembre de 2017, n° 5.

²⁶ MACGINTY, Roger y WILLIAMS, Andrew. *Conflict and Development*. Londres: Routledge, 2009, p. 5.

de sus instituciones clave —fiscalidad, ejército nacional, poder centralizado en el soberano— como un resultado directo del ejercicio de la violencia estatal y la eliminación de los rivales y, por ello, como uno de los «mayores ejemplos de ejercicio del crimen organizado»²⁷. Ya en los años sesenta, Samuel Huntington desafió la visión dominante de la modernización, asociada a la «paz liberal». Este autor destacó cómo los procesos de crecimiento y desarrollo acelerado cambian las percepciones y expectativas de amplios grupos sociales y debilitan los mecanismos tradicionales de control político y de cohesión social, creando condiciones para nuevos conflictos sociales y políticos. El útil modelo de análisis del «conflicto social prolongado» de Edward Azar también parte de esta aproximación, tratando de recoger la complejidad y el carácter histórico y multicausal de los conflictos armados y su relación con el desarrollo²⁸.

De los ODM a los ODS: paz y seguridad como obstáculo o precondition del desarrollo

En la formulación de la Agenda 2030, el debate sobre la paz y la seguridad no solo responde a planteamientos de filosofía política o teoría sociológica o del desarrollo. También descansa en datos empíricos y aprendizajes de política extraídos de los ODM, dadas sus carencias en cuanto a metas de paz, seguridad y gobernanza. En su implementación se vieron lastrados por la guerra y el conflicto, que frenaron o incluso revirtieron los procesos de desarrollo y reducción de la pobreza que pretendían alcanzar. En 2011, el Banco Mundial estimó que, a igualdad de condiciones, un país que hubiera sufrido la violencia a gran escala en el período 1981-2005 tenía tasas de pobreza, en promedio, 21 puntos por encima del que no la hubiera sufrido²⁹. Los 33 países pobres afectados por conflictos o en situación de fragilidad, que entonces suponían el 47 % de la población del mundo en desarrollo excluyendo a Brasil, China y la India, no lograron alcanzar ninguno de los ODM. En ellos se encontraban el 60 % de los desnutridos, el 61 % de las personas en la pobreza extrema y el 70 % de las muertes de niños y niñas.

Las experiencias acumuladas en los procesos de paz de las últimas décadas también ponen de relieve la importancia de hacer frente a las denominadas «causas profundas» de la violencia y los conflictos, generalmente enraizadas en dinámicas de injusticia,

²⁸ AZAR, Edward. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Londres: Dartmouth, 1990, y RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom y MIAL, Hugh. *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Bellaterra/Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2011.

²⁹ BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington: World Bank, 2011.

²⁷ TILLY, Charles. «War making and state making as organised crime». En EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (editores), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 160-191.

exclusión y opresión, así como en instituciones poco representativas, eficaces y legítimas, y/o al servicio de intereses particulares. Cuando esto se logra, no sólo se establecen bases duraderas para la paz. También se acelera el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, muchos países en conflicto parecen atrapados por «trampas cíclicas» de violencia y conflicto armado, con fracasos reiterados en sus procesos de construcción de paz. Ello parece deberse a que los acuerdos para el cese de las hostilidades no abordan y/o resuelven esas causas profundas construyendo sistemas sociales, políticos y económicos más inclusivos, efectivos, equitativos, capaces de mediar y resolver los conflictos sociales a través de cauces pacíficos, y de responder a las demandas de la población, y por ello dotados de mayor legitimidad.

El nexo entre el deterioro ambiental —en particular, el calentamiento global— y la seguridad y el conflicto es otra cuestión que los ODM habían descuidado, y en los últimos años se ha ido generando un mayor conocimiento sobre esas interacciones, que debía ser incorporado a las nuevas metas globales. La creciente importancia otorgada al concepto de resiliencia como objetivo de las políticas de desarrollo y de cooperación internacional procede justamente del hecho de que ese concepto se sitúa en la intersección entre el cambio climático, la fragilidad estatal, la pobreza y el riesgo a los desastres y a la violencia y al conflicto. Fomentar mayor resiliencia significa fortalecer la capacidad de las sociedades y de sus instituciones y políticas para prevenirlos, afrontarlos y sobreponerse a sus efectos. La bibliografía científica o aplicada, en la academia y la política pública, ha hecho aportes muy relevantes —aunque con conclusiones en ocasiones disputadas, y no siempre definitivas— para analizar las relaciones entre el calentamiento global, la escasez de agua, la inseguridad alimentaria y de los medios de vida y, en general, la presión sobre los recursos como factores causales, potenciadores o agravantes de desastres provocados por fenómenos climáticos extremos —sequías, inundaciones, huracanes...—; de las migraciones internas e internacionales, y de las tensiones sociales, e incluso del conflicto armado y la guerra. No se trata, como en el pasado, de un simple inventario de posibles guerras interestatales por el agua o por otros recursos. Lo que se propone es un análisis más complejo del papel del cambio climático y sus efectos en las relaciones sociales y en el acceso y la distribución de los recursos.

Existen ya análisis de conflictos que han tratado de dilucidar el papel jugado por estos factores, en casos como la guerra en Siria o en el caso de grupos armados en África, como el caso de Boko Haram en el norte de Nigeria³⁰. El debate sobre el concepto de «refugiado ambiental» recoge esta reflexión³¹. En los conceptos y

³⁰ PETERS, Katie y MAYHEW, Leigh. *Climate Change, Conflict and Security Scan. Analysis of Current Thinking. April-July 2018*. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2019, p. 19. Ver también KOUBI, Vally. «Exploring the relationship between climate change and violent conflict». *Chinese Journal of Population Resources and the Environment*. 2018, vol. 16, n° 3, pp. 197-202.

³¹ APAP, Joanna. *The concept of «climate refugee»: towards a possible definition*. Bruselas: European Parliamentary Research Service, 2019.

estrategias de seguridad de algunos países y organismos internacionales, como Naciones Unidas, la Alianza Atlántica o la Unión Europea, el cambio climático, en asociación con esos fenómenos, ya aparece mencionado como riesgo, amenaza, o factor potenciador de las mismas. Ciertas regiones, en particular, se ven más afectadas a causa de su fragilidad ambiental: Sahel, región mediterránea y Oriente Próximo, Asia meridional, y de manera más general, las áreas costeras y los Estados insulares. En ellas, además, existe mayor fragilidad estatal y por ello el imperativo de la resiliencia es más perentorio.

Teniendo presente todo lo anterior, Naciones Unidas ya señaló en los trabajos preparatorios de los ODS³² que, en muchos lugares y a escala global, la violencia y, en directa relación con ella, la fragilidad estatal fueron los principales obstáculos para alcanzar los ODM. También afirmó que el concepto de desarrollo implícito en los ODM era mucho más limitado que la visión contemplada en la «declaración del Milenio» en la que se inspiraban, al ignorar las interacciones positivas y negativas entre el desarrollo sostenible, la justicia social, y la paz y la seguridad. Por ello, las metas post-2015 deberían adoptar un enfoque integral, asumir valores fundamentales como verse libre del miedo, la opresión y la injusticia, asumir los derechos humanos y el buen gobierno, y no sólo el desarrollo económico, y contener objetivos diferenciados de paz y seguridad, con metas mensurables sobre el impacto de la violencia.

Hay muchas pruebas de los efectos devastadores de la violencia y el conflicto armado, importantes en sí mismos y también de cara a la agenda de desarrollo, y constituyen la «línea de base» o de partida de cara al cumplimiento de los ODS en 2030. En primer lugar, por las muertes y la pérdida directa de recursos materiales: cada año mueren por violencia en todo el mundo más de medio millón de personas, lo que, si es que pudiera ser calculada, supone una inmensa pérdida económica³³. En 2016, 53 países estaban afectados por conflictos armados que involucraban a actores estatales, y ese número era el más alto respecto de los treinta años anteriores. En 2017, 49 países seguían en esa situación. Si se atiende a los conflictos no estatales, aumentaron de 62 en 2016 a 82 en 2017³⁴. El año 2014, sobre todo a causa del aumento de víctimas en la guerra de Siria, registró el mayor número de muertes por combate desde la posguerra fría, con más de 104 000³⁵. Entre 2014 y 2017, los conflictos armados

³² GRUPO DE TRABAJO DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA AGENDA POST-2015. *Peace and Security. Thematic Think Piece*. Nueva York: Naciones Unidas, mayo de 2012., p. 3.

³³ INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *The SDG16 Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*, Sydney: IEP, septiembre de 2017, p. 5.

³⁴ DUPOY, Kendra y RUSTAD, Siri Aas. «Trends in Armed Conflict, 1946-2017». *Conflict Trends*. PRIO, mayo de 2018.

³⁵ PETERSON, Therése y WALLENSTEEN, Peter. «Armed Conflicts, 1946-2014», *Journal of Peace Research*. 2015, vol. 52 (4), pp. 536-550.

también provocaron máximos históricos en los flujos de refugiados y desplazados internos. El número de personas refugiadas se quintuplicó respecto al de 2005, y el de personas desplazadas internas se duplicó. En el momento de adoptarse los ODS, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informaba de un máximo histórico de 59,5 millones de personas desplazadas por la guerra o la persecución política³⁶, y entre 2016 y 2017 había superado 65 millones, lo que significa que cerca de un 1 % de la población mundial era una persona refugiada, desplazada interna o solicitante de asilo³⁷.

Más allá de los cambios que puedan registrarse de año en año, hay que destacar que en contra de las asunciones de la «paz liberal», y en paralelo a los procesos de globalización, el conflicto armado está en ascenso después de treinta años de relativo declive. Afecta, además, tanto a los países más pobres como a países de ingreso medio. En estos últimos, por efecto de la globalización, se han producido procesos de cambio social muy amplios, mientras que las elites y los sistemas de gobierno tradicionales no se han transformado. En el plano internacional, la etapa más pacífica de la posguerra fría quedó atrás, y en el sistema internacional se observa hoy un claro aumento de la inestabilidad y la tensión geopolítica, y reaparecen políticas exteriores de corte nacionalista, pugnas de poder y competencia estratégica en clave multipolar. Se puede discutir si ese repunte refleja o no una tendencia de largo plazo³⁸, pero este aumento de la inestabilidad y competencia geopolítica, la violencia, el desplazamiento forzado y el gasto militar supone un condicionante crítico para que la Agenda 2030 pueda alcanzarse, a escala global y regional, y en particular en los países más frágiles y/o directamente afectados por la violencia y el conflicto armado. Si se asienta esta tendencia, en 2030 alrededor del 50 % de la población mundial vivirá en países frágiles y/o afectados por altos niveles de violencia³⁹. Por ello, afrontar la fragilidad estatal, y la prevención y la resolución de los conflictos violentos, ha de ser uno de los ámbitos de acción prioritarios para hacer realidad la Agenda 2030.

No se trata sólo de la guerra y otras formas de violencia política: aunque se registra una lenta tendencia a la disminución de la violencia criminal, su impacto sigue

³⁶ ACNUR. «Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase». Nota de prensa (18 de junio de 2015, Ginebra).

³⁷ Naciones Unidas. *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*. Nueva York, Naciones Unidas, 2017a.

³⁸ BANCO MUNDIAL. *Pathways for Peace. Inclusive Approach to Preventing Violent Conflict*. Washington: World Bank, 2018, p. XIX.

³⁹ OCDE. *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambition*. París: OCDE, 2015.

siendo muy alto y hay grandes disparidades por países y regiones: 8 países tienen tasas de homicidios superiores a 10 muertes por 100 000 habitantes/año, y en 14 países —varios de ellos latinoamericanos— son superiores a 30 por 100 000/año. La tasa de los países en desarrollo duplica la de los países ricos. En América Latina, con 22,5 por 100 000, es cuatro veces el promedio mundial, y 17 veces más alta que en Asia sudoccidental⁴⁰. Finalmente, solo hay 4 países en los que más del 90 % de la población se siente segura caminando sola de noche en su vecindario. Aunque las relaciones causales son complejas y controvertidas, la correlación entre desigualdad y violencia es evidente: en 2015, la tasa de homicidios en países con alta desigualdad (Gini superior a 0,45) era nueve veces más alta que en los países más igualitarios (Gini inferior a 0,35), y ha ido en aumento desde 2005⁴¹.

Si se atiende a los indicadores sobre violencia sexual, el punto de partida de los ODS muestra un panorama crítico a pesar de la escasez de información y su escasa comparabilidad. Datos de 31 países de renta baja y media sugieren que el 16 % de las mujeres de 18 a 29 años ha sufrido violencia sexual por primera vez antes de los 18⁴². Persisten también formas violentas de trato infantil: como promedio mundial, el 80 % de los niños y niñas entre 1 y 14 años sufrió maltrato físico y/o psicológico en el mes anterior, con valores del 85 % para África subsahariana y entre 60 % y 65 % en Europa y América Latina. Sigue habiendo unas 570 rutas de trata de personas, aunque la proporción de mujeres y niñas dentro de esos flujos ha pasado de 84 % en 2004 a 71 % en 2014⁴³.

Tanto la experiencia de los ODM como la evidencia empírica antes citada ha contribuido a definir una agenda de desarrollo ampliada en la que, junto a las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, debían contemplarse también la paz y la seguridad, habida cuenta de su importancia intrínseca, así como de su papel determinante ante otras metas de desarrollo al actuar, en sentido positivo o negativo, como obstáculos, potenciadores o condicionantes de las mismas.

En el debate sobre desarrollo, más allá de lo pactado en la Agenda 2030, esa visión más amplia también se ha asumido a la inversa, con un concepto de paz y/o de seguridad que se integra en el desarrollo económico y social y la gobernanza democrática. Es el caso del Premio Nobel de Economía, Amartya K. Sen, y su concepción del

⁴⁰ NACIONES UNIDAS. *The Sustainable Development Goals Report 2016*. Nueva York: Naciones Unidas, 2016b, p. 42.

⁴¹ NACIONES UNIDAS, 2017a, *op. cit.*, pp. 11-50.

⁴² NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social. «Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General». E/2017/66 (11 de mayo de 2017b), p. 19.

⁴³ NACIONES UNIDAS, 2017a, *op. cit.*, pp. 50-51.

desarrollo como libertad, o del concepto de «seguridad humana» planteado en 1994 por Naciones Unidas, que la define como ausencia tanto del miedo como de la necesidad⁴⁴. Aunque no se incorporan formalmente en la Agenda 2030, han dejado un importante legado: asumir que los avances en el desarrollo socioeconómico y el buen gobierno contribuyen a establecer sociedades más resilientes y Estados más sólidos, que contribuyen a la prevención de los conflictos armados, y a asegurar una paz duradera. Y es en los llamados «Estados frágiles» donde se reconoció, en primer lugar, que esa relación es crítica. En particular, el llamado «G7 plus» —un grupo de países afectados por conflictos, junto con algunas organizaciones internacionales⁴⁵— ha estado abogando por la inclusión de metas de construcción de la paz en las metas globales de desarrollo, dada su ausencia de los ODM. En particular, han abogado por incorporar metas relativas a un sistema político legítimo; a la seguridad de las personas; a enfrentar las injusticias y asegurar el acceso para todos a la justicia, al empleo y los medios de vida; y a asegurar suficientes ingresos públicos y mejorar la capacidad estatal para prestar servicios.

El ODS 16 y sus metas: potencial, carencias y riesgos

En suma, la etapa de la posguerra fría y de los ODM dejó la enseñanza de que el desarrollo, el buen gobierno, los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la paz y la seguridad ya no podían seguir discurriendo, como antaño, por carriles separados, y debían asumirse como conceptos interrelacionados e indivisibles, pues no pueden ser alcanzados unos sin los otros. Cualquier carencia en uno de ellos afectará negativamente a los otros, y a la inversa. En 2005, el secretario general de las Naciones Unidas resumió ese consenso afirmando que «no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar»⁴⁶.

Ello condujo a la aparición de una agenda específica de paz, seguridad y «buen gobierno» en los trabajos preparatorios de la Agenda 2030, y en particular, a la adopción del ODS 16, con el enunciado de «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».

⁴⁴ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. «Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos». En ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José Antonio (coordinadores). *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 301-328.

⁴⁵ En particular, su propuesta de un «Nuevo Trato para la implicación en Estados frágiles», de 2011. Ver <http://www.g7plus.org>.

⁴⁶ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General», A/59/2005 (21 de marzo de 2005), p. 6.

El ODS 16 y sus 12 metas específicas (ver anexo 1) se organizan en torno a dos grandes cuestiones. Por una parte, contempla un conjunto de metas genéricas, aunque exigentes, de reducción de la violencia en todas sus formas —homicidio voluntario, conflictos armados, violencia física y psicológica, violencia sexual— y en todas partes (meta 16.1). En particular, exige que se dé fin al abuso, la explotación, la tortura y el tráfico de personas y en particular de la infancia (meta 16.2), y emplaza a los Estados y a la cooperación internacional al fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia (meta 16.a). A estas metas, como se señaló, deben añadirse las que aluden, dentro del ODS 5, a la violencia de género.

Por otro lado, el ODS 16 contempla una amplia agenda de «buen gobierno» centrada en la promoción del Estado de derecho y el acceso igualitario a la justicia (meta 16.3); la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones y las políticas públicas (meta 16.6); la legislación no discriminatoria (meta 16.b); la lucha contra la corrupción (meta 16.5) y los flujos financieros y de armas ilícitos (meta 16.4); el acceso público a la información, la participación en la toma de decisiones (meta 16.7), y la protección de las libertades fundamentales (meta 16.10). Se añaden también el derecho a la identidad y registro (meta 16.9), como precondition para el ejercicio de la ciudadanía y el disfrute de los derechos individuales, y sobre una participación más equilibrada de los Estados en la gobernanza global (meta 16.8).

Que estas dos grandes cuestiones aparezcan vinculadas en el mismo ODS supone un reconocimiento expreso de la relación virtuosa que existe entre sociedades pacíficas, capaces de encauzar el conflicto social y político, y sistemas de gobierno legítimos, eficaces, inclusivos, responsables y respetuosos con los derechos fundamentales, ya que estos serían precondition para la prevención y/o resolución de los conflictos armados y la violencia política y para la paz duradera.

Como se indicó, la aparición del ODS 16 y su agenda, explícitamente política, centrada en la paz, la seguridad y el «buen gobierno», es una de las principales aportaciones novedosas de la Agenda 2030, y el hecho de que haya habido un acuerdo de alcance universal sobre estas materias es un logro inédito que no debe desdeñarse. No obstante, en aras del consenso, el propio objetivo y las metas se han formulado de manera un tanto genérica, declarativa y poco precisa. Por añadidura, los indicadores propuestos (ver anexo 1) plantean importantes problemas de disponibilidad y fiabilidad, como se detallará, que afectan a las posibilidades de seguimiento y medición del punto de partida de cada país, y de los avances que se produzcan.

En parte, la indefinición y las notorias ausencias que se observan en el ODS 16 se explican por el proceso de deliberación y de negociación que les dio origen. Tanto en su dimensión de gobernanza como en la referida a paz y seguridad, se trata posiblemente de las cuestiones políticamente más sensibles de la Agenda 2030 y hubo posiciones contrarias a su inclusión. Algunos países en desarrollo alegaron que esa cuestión era ajena al mandato de la Asamblea General, al afectar a materias propias de la jurisdicción interna de los Estados, y habría riesgos de injerencia por parte de

los países más ricos. Aunque el secretario general de Naciones Unidas consideró el ODS 16 como la cuarta «dimensión» del desarrollo sostenible, equiparable a las otras tres «dimensiones» —económica, social y ambiental— aprobadas en 2012⁴⁷, esa razón explica que la paz y la gobernanza hayan recibido el tratamiento, de menor alcance, de meras «condiciones habilitantes» del mismo.

Es en materia de buen gobierno, en particular, donde con mayor claridad se observa la lógica de mínimos necesaria para alcanzar el consenso: al referirse a la participación, se elude cualquier referencia a la naturaleza democrática de los gobiernos y su relación con los derechos humanos. En relación con la meta 16.10, se contempla la protección de las libertades fundamentales, pero con la habitual fórmula diplomática de salvaguarda, «de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales». Ello se debe a que, como es sabido, existen profundas diferencias normativas y prácticas en el sistema internacional en materia de gobernanza democrática, y la concepción liberal dominante en Occidente no se acepta como listón normativo universal para evaluar el desempeño de los distintos países y sociedades.

En lo referido a las metas sobre paz y seguridad, hay ausencias clamorosas en cuanto a la violencia ejercida por los Estados o respecto al gasto militar y la proliferación armamentística —que, sin embargo, sí se recogen como factores de penalización en el índice independiente *Global Peace Index*—, con las armas ligeras como excepción. La ausencia de metas e indicadores en cuanto a comercio de armas revelaría un sesgo a favor de los proveedores, mientras que la carga de limitar sus efectos dañinos recaería principalmente en países en desarrollo frágiles y en conflicto, donde representa un oneroso coste de oportunidad e inversión para el gasto social o, aún peor, por los daños que causa en los conflictos armados o por las redes criminales allí presentes.

Por otro lado, en el proceso de elaboración de la Agenda 2030 algunos países avanzados plantearon que el ODS 16 podría abrir la puerta a una «securitización» de la agenda de desarrollo, legitimando así las agendas de política exterior o de seguridad de determinadas potencias, o una nueva condicionalidad de la ayuda externa relacionada más con la seguridad del donante que con la comprensión amplia y cooperativa del desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Al securitizar una cuestión o etiquetarla como «de seguridad», se redefine como amenaza grave o existencial. Se eleva así al rango de emergencia y se le da sentido de urgencia y relevancia, lo que tiene efectos múltiples: legitima el despliegue de medios extraordinarios para afrontar esa amenaza, incluyendo la ruptura de normas establecidas; deslegitima

⁴⁷ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015», A/69/700 (4 de diciembre de 2014).

y a menudo neutraliza el conflicto social que rodea estas cuestiones, y suprime el necesario debate democrático sobre el alcance y costes de la seguridad y los medios a desplegar⁴⁸. En este contexto, a través de una estrategia política eminentemente discursiva, se priorizan los asuntos de seguridad frente a la agenda de desarrollo, y se redefine esta última en clave de amenaza. Ello supone redefinir conceptos como «construcción de la paz», «seguridad humana» o «desarrollo sostenible» en un marco más restrictivo, dando prioridad a cuestiones como la lucha contra el terrorismo, la estabilización de posguerra o el control migratorio en el lugar de origen o de tránsito. En la medida que son objeto de dinámicas de securitización, la cooperación al desarrollo o la construcción de la paz se convierten así en prácticas debatidas y contestadas⁴⁹. Ello incide en tres dilemas clásicos: entre seguridad y libertad, con la adopción de normas que cercenan las libertades democráticas en nombre de la seguridad frente al terrorismo; entre «cañones o mantequilla», desviando recursos de desarrollo a control fronterizo y/o a gasto militar, y entre los objetivos de seguridad del donante y las metas de desarrollo del receptor de la ayuda.

Esta objeción no es una mera hipótesis. El decenio y medio de vigencia de los ODM fue también el escenario de dinámicas de securitización de la política internacional, de las agendas de cooperación, y en particular de la ayuda al desarrollo, a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y de la posterior «Guerra Global contra el Terror» de inspiración neoconservadora lanzada por Estados Unidos y sus aliados. Las migraciones, igualmente, en vez de ser consideradas un problema de regulación de mercados de trabajo globalizados, devienen en amenaza al orden interno —a través de un visible discurso de criminalización—, a la estabilidad política, la seguridad económica y el empleo, y/o a la identidad cultural⁵⁰, y se reclama que la ayuda al desarrollo se reoriente a la contención o «control en origen» de los flujos migratorios. Así ha ocurrido tras la crisis de los refugiados sirios de 2015-16, en la que se ha recurrido a la ayuda económica y a la «diplomacia de chequera» a cambio del control migratorio en Turquía y en otros países mediterráneos y de África

⁴⁸ BUZAN, Barry, WÆVER, Ole y DE WILDE, Jaap. *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1993, p. 25; VERDES-MONTENEGRO, Francisco Javier. «Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad». *Relaciones Internacionales*. 2015, nº 29, pp. 133-153, y PÉREZ DE ARMIÑO, K. 2015, op. cit.

⁴⁹ SANAHUJA, José Antonio y SCHÜNEMANN, Julia. «El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda». En SANAHUJA, J. A. (coordinador), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: ICEI/Editorial Complutense, 2012, pp. 17-70; BROWN, Stephen y GRÄVINGHOLT, Jörn (editores). *The Securitization of Foreign Aid*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

⁵⁰ HUYSMANS, Jeff. *The politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Londres: Routledge, 2006, y BOURBEAU, Philippe. *The Securitization of Migration. A Study on Movement and Order*. Londres: Routledge, 2011.

subsahariana⁵¹. Existe, también, el riesgo de securitización del cambio climático, si se enmarca en visiones tradicionales de «seguridad nacional» que tienen al Estado como referente último y se vincula a la migración, definida como amenaza, o se aborde como factor causal de tensiones sociales o conflictos armados, sin considerar su dimensión societal y ambiental más amplia⁵².

Finalmente, hay que destacar las dificultades que plantea la ambición de la Agenda 2030 —los ODS abarcan 17 objetivos y 169 metas, respecto a los 8 objetivos y 21 metas de los ODM— para su implementación y seguimiento. La proliferación de metas y la escasa concreción de algunas de ellas suponen riesgos: la sobrecarga de metas para países con instituciones débiles, sin que haya incentivos claros para el cumplimiento en términos de reputación o apoyo internacional. En este problema debe tenerse en cuenta la contradicción que existe entre el carácter universal de los ODS y que sea cada país el principal responsable de alcanzarlos en su contexto nacional.

En cuanto al seguimiento, las 169 metas previstas comportan un número muy elevado de indicadores de progreso, y no siempre existen fuentes de datos fiables y/o comparables, lo que puede desalentar su cumplimiento. El desafío estadístico de los ODS es enorme —incluso los países avanzados tendrán dificultades—, y para los países más pobres es colosal; sin apoyo adecuado, no serán capaces de establecer el punto de partida ni monitorizar los avances o retrocesos. El Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS, establecido a tal efecto, los ha clasificado en tres niveles atendiendo a su disponibilidad y comparabilidad⁵³. En el nivel I se encuentran aquellos que son «conceptualmente claros», se basan en metodologías internacionales establecidas y hay datos regulares de al menos un 50 % de los países. En el nivel II, aquellos de los que, siendo conceptualmente claros y con metodologías internacionales, no existen datos regularmente. Y en el nivel III, aquellos que no reúnen ninguna de las condiciones de los anteriores. En este último

⁵¹ SANAHUJA, José Antonio. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”». En MESA, Manuela (coordinadora). *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Anuario 2015-16. Madrid: CEIPAZ, 2016a, pp. 71-105.

⁵² MCDONALD, Matt. «Climate change and security: towards ecological security?». *International Theory*. 2018, vol. 10, n° 2, pp. 153-180.

⁵³ NACIONES UNIDAS, 2016a, op. cit.

grupo se encuentran un tercio del total —83 de un total de 230 indicadores—, lo que expresa la magnitud del reto estadístico que comporta la Agenda 2030.

El ODS 16 no es ajeno a este reto. Buena parte de sus indicadores son de «alto voltaje» político —por ejemplo, los referidos a corrupción, a amenazas o asesinatos de periodistas o a violencia contra las mujeres y niñas— y, por tanto, las estadísticas nacionales o no existen, o no son públicas, o tienden a estar sesgadas. 7 de los 23 indicadores se encuentran en el nivel III y en 2016 aún no había datos. Solo 7 de los 22 indicadores específicos —el referido a la participación de los países en desarrollo en las instituciones internacionales no tiene fuentes nacionales— tienen cobertura para más del 90 % de los países, y en 8 de ellos hay datos para menos del 50 % de los países. En indicadores clave, como los referidos a violencia sexual y contra la niñez, solo hay datos para 38 países, y en el caso de los chicos, solo en 4 países⁵⁴. Por ello, a la hora de evaluar el desempeño comparado será necesario recurrir a otras fuentes internacionales independientes y contrastadas, como hace el *Global Peace Index* (ver anexos 1 y 2). Por todo lo anterior se ha establecido una Iniciativa de Datos ODS 16 como complemento a los trabajos del Grupo Interinstitucional, integrada por diversas organizaciones independientes, académicas y *think-tanks* con amplia experiencia en el estudio de la democracia, la seguridad y la construcción de la paz⁵⁵.

La Agenda 2030, un programa de paz positiva

Hay que recordar que el alcance y significado de la Agenda 2030 en relación a la paz y la seguridad no se limita al ODS 16 y sus metas específicas, ya que otros muchos objetivos y metas se dirigen a crear las condiciones que la hacen posible, o contribuyen a prevenir la violencia y el conflicto armado. En conjunto, alrededor de la mitad de las 169 metas que comprenden los 17 ODS de la Agenda 2030 estarían relacionadas directamente con lo que se pretende con el ODS 16.

En la comprensión de la relación entre paz, seguridad y desarrollo es útil la distinción, conceptual y práctica, entre «paz negativa» y «paz positiva», propuesta hace décadas por Johan Galtung y la investigación para la paz⁵⁶. El concepto de paz negativa alude

⁵⁴ Institute for economics and Peace 2017, op. cit.

⁵⁵ Ver <http://www.sdg16.org/spanish/>.

⁵⁶ El origen del concepto de «paz positiva» es anterior, y ya lo empleó a principios del siglo XX Jane Addams, sufragista y pacifista que fue fundadora de la Liga de Mujeres para la Paz y la Libertad (WILPF, por sus siglas en inglés). Posteriormente fue empleado por Martin Luther King, si bien es Johan Galtung quien a partir de los años sesenta lo integra en un marco conceptual más amplio de la Investigación para la Paz o *Peace Research*. GALTUNG, Johan. «An Editorial». *Journal of Peace Research*. 1964, vol. 1, n° 1, pp. 1-4, y ARENAL, Celestino. «La investigación para la paz». En: VV. AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986, pp. 15-92.

a la ausencia de violencia directa o amenaza de ella y, como se ha indicado, se relaciona directamente con las metas del ODS 16 que pretenden reducir la violencia en sus distintas manifestaciones —así como a las metas contempladas en el ODS 5 sobre la violencia contra las mujeres—. El concepto de paz positiva puede entenderse como la existencia de estructuras, políticas e instituciones que permitan la satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo de sus derechos y potencial, y que exista una sociedad integrada y en paz. De esa forma se puede superar lo que Galtung llamó «violencia estructural», que es aquella que, sin implicar violencia física o coerción directa, supone explotación, exclusión y denegación de los derechos básicos.

Como programa de paz positiva, la Agenda 2030 es más ambiciosa, profunda y transformadora que la más acotada agenda de lucha contra la pobreza y desarrollo social de los ODM. En primer lugar, la Agenda 2030 reafirma en su introducción su intención de integrar las agendas del desarrollo económico, social y ambiental, en particular el cambio climático, y refleja las diferencias existentes respecto a visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país, y en particular en cuanto al reconocimiento de la diversidad cultural. De igual manera, la Agenda 2030, el ODS 16 en particular, comporta una aproximación a la seguridad integral y holística, de carácter societal, en la que el objeto referente de la seguridad es el ser humano en el seno de una sociedad pacífica, justa e inclusiva, y, por ello, resiliente. No es el Estado, como ocurría en las anticuadas concepciones —pero, en ocasiones, aún presentes— de «seguridad nacional». El referente de la seguridad es ahora el ser humano, la sociedad y el planeta en su conjunto, con el Estado y sus instituciones como medio y no como fin.

Paz positiva y ODS 16 plus: sinergias, metas e indicadores

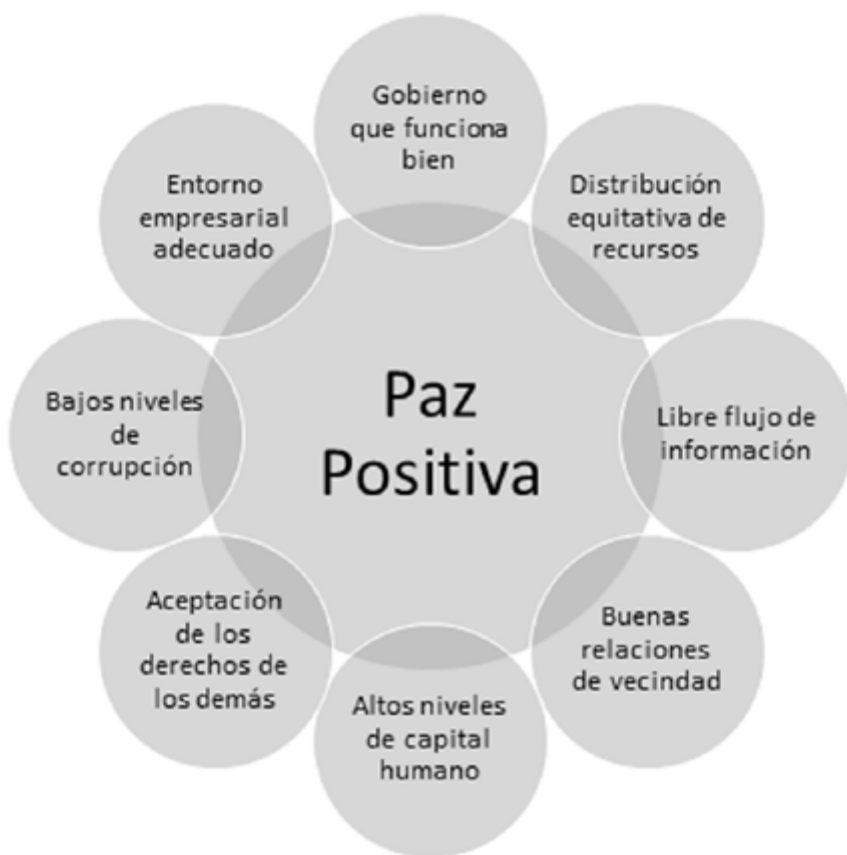
Se podría alegar que una aproximación integrada de los componentes de paz, seguridad y desarrollo sostenible, como la que supone la Agenda 2030, es poco útil desde el punto de vista analítico y de política, ya que esos elementos terminan siendo casi indistinguibles, como en su momento se dijo del concepto de seguridad humana. También se ha planteado que un enfoque desarrollista amplio puede desviar la atención del imperativo, más perentorio, de reducir la violencia directa. Frente a ello, ha de afirmarse que una aproximación reduccionista, limitada a la paz negativa, no es suficiente si se pretende una paz duradera a través de sociedades justas e inclusivas y, por lo tanto, resilientes; y que el concepto de paz positiva puede definirse con precisión analizando de manera sistemática las relaciones causales y las sinergias que existen entre los distintos ODS y sus metas, identificando aquellas que tienen una influencia más directa. De hecho, las metas sobre «buen gobierno» del ODS 16 señalan ya algunos componentes clave de una agenda de paz positiva. Otros pueden identificarse y priorizarse en función de su relevancia para ese objetivo.

A partir del a veces impreciso concepto de Galtung, el Instituto para la Economía y la Paz define la paz positiva como «la capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, reducir el número de injusticias que surgen

y resolver los desacuerdos existentes sin recurrir a la violencia»⁵⁷. Ello depende de ocho «pilares», que han de interactuar de manera sostenida y sistemática en el proceso de construcción de la paz positiva (ver cuadro 1). Son los siguientes⁵⁸:

Cuadro 1

Los ocho ámbitos clave o “pilares” de la paz positiva



Fuente: Institute for Economics and Peace, 2019, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁷ INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *SDG16+ Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, marzo de 2019, p. 32.

⁵⁸ INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. 2019, *op. cit.*, p. 35.

- 1) *Buen funcionamiento del gobierno*, que provee servicios públicos de calidad, genera confianza, estabilidad y participación, y mantiene el imperio de la ley.
- 2) *Entorno empresarial adecuado*: solidez de las condiciones económicas y las instituciones y marcos regulatorios en los que se apoya el sector privado y facilitan la actividad empresarial.
- 3) *Distribución equitativa de los recursos*: equidad en el acceso a la educación y la salud y, en menor medida, en la distribución de la renta.
- 4) *Aceptación de los derechos de otros*: legislación que garantiza los derechos humanos y las libertades fundamentales. Igualdad de género y derechos laborales, así como las normas sociales y culturales informales de las que depende el nivel de tolerancia entre diferentes grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y socioeconómicos dentro de un país.
- 5) *Buenas relaciones de vecindad*: las relaciones pacíficas con otros países son tan importantes como las buenas relaciones entre los grupos sociales dentro de un país. Los países con relaciones exteriores positivas son más pacíficos, políticamente estables, atractivos para la actividad empresarial, tienen gobiernos con mejor desempeño y están más integrados en su región.
- 6) *Libre flujo de información*: prensa libre e independiente que favorece personas mejor informadas, sociedades abiertas, colaboración del individuo y la sociedad civil, mejores decisiones y respuestas más racionales en situaciones de crisis.
- 7) *Altos niveles de capital humano*: ello refleja hasta qué punto una sociedad cuida de sus jóvenes, educa su ciudadanía y promueve el conocimiento, mejorando la productividad, la participación política y el capital social. La educación genera así sociedades resilientes, que aprenden y se adaptan.
- 8) *Bajos niveles de corrupción*: ello genera más confianza en las instituciones, mayor eficiencia en la asignación de los recursos, con más fondos para servicios esenciales, menor inequidad de renta y acceso, haciendo menos probable el descontento, que en casos extremos puede provocar violencia.

Estos ocho pilares y su interacción conforman las actitudes, instituciones y estructuras de una sociedad determinada. En esta conceptualización, por actitudes se entiende el conjunto de creencias, preferencias y valores que conforman las pautas de interacción social y cooperación en una sociedad. Las instituciones son los órganos formales, gubernamentales o no —partidos, sindicatos, sociedad civil—, que encauzan la participación y la toma de decisiones y que aseguran la vigencia de las libertades y derechos, así como el imperio de la ley y el Estado de derecho. Finalmente, las estructuras se refieren a las normas sociales profundas y códigos de conducta compartidos que constituyen las identidades y pautas de conducta de los

individuos y establecen qué es aceptable socialmente. No siempre es fácil deslindar estos tres elementos, dado que están interrelacionados y a menudo no tienen carácter formal, pero es importante entender de qué manera depende de ellos la vigencia de la paz positiva.

Esta concepción de la paz positiva, en suma, es sistémica y compleja. Reconoce que el progreso no es lineal y su comprensión requiere atender a las interacciones y lógicas de retroalimentación, con círculos viciosos o virtuosos en los que se puede incidir desde la política, las instituciones, la acción colectiva y la cooperación internacional.

Estos ocho pilares de la paz positiva permiten definir de manera más precisa y selectiva las interacciones entre la paz y la seguridad y otras áreas de la Agenda 2030. Y, como se indica más adelante, guía la selección de indicadores que permiten analizar y ponderar la resiliencia de una sociedad y sus instituciones y políticas en cuanto a seguridad, a los riesgos de conflicto violento y la construcción de una paz duradera.

En términos de seguimiento y medición, se ha propuesto el concepto «ODS 16+» o «plus» para ofrecer una visión más comprehensiva de esas interacciones⁵⁹. Lo que propone es tomar 24 metas y 33 indicadores adicionales de otros 7 ODS (ver anexo 2) que tienen una correlación elevada con los componentes de la paz positiva. Estos se suman a las 12 metas y 23 indicadores contemplados expresamente por el ODS 16, lo que supone un total de 36 metas y 56 indicadores. Estos pueden organizarse de manera más sistemática en torno a los tres propósitos que persigue desde su propio enunciado el ODS 16: sociedades pacíficas, justas e inclusivas (ver cuadro 2).

El concepto ODS 16+ es más robusto conceptualmente que la visión reduccionista que se derivaría de las metas e indicadores específicos de «paz negativa» del ODS 16. Sin embargo, la vinculación no es tan clara desde el punto de vista empírico a causa, como se indicó, de la falta de datos y de fuentes fiables y comparables. Los problemas de falta de datos del ODS 16 también afectan a la visión ampliada del ODS 16+. De hecho, solo hay datos disponibles para 44 de los 55 indicadores del ODS 16+. De esos 44, son 24 los que tienen fuentes reconocidas oficialmente; para los otros 20 se han propuesto indicadores próximos o *proxies* (ver anexo 2).

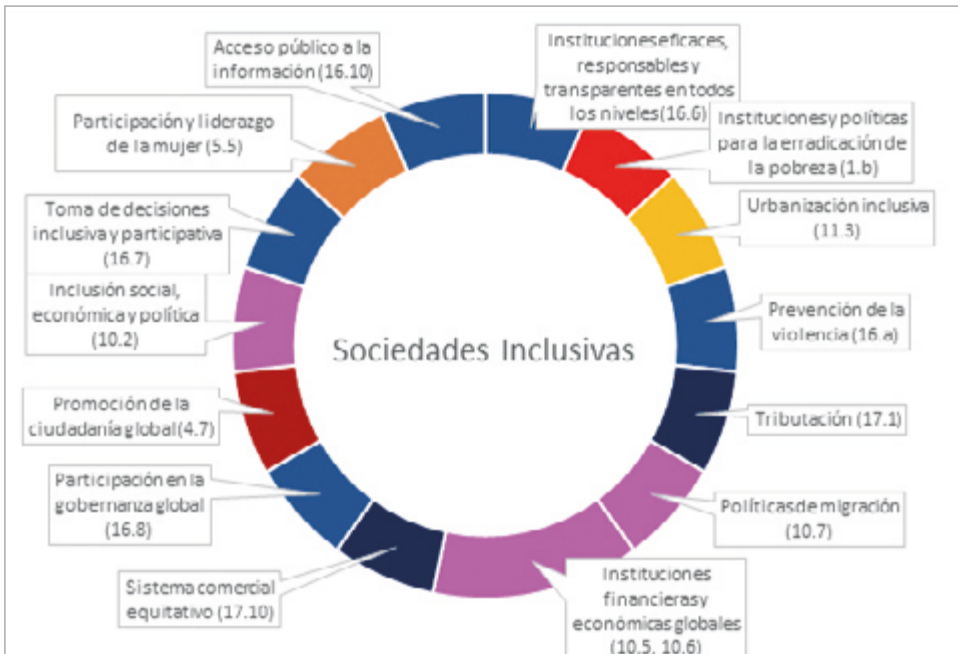
⁵⁹ El ODS16+ ha sido propuesto por la coalición Pioneros (*Pathfinders*), iniciada por los Gobiernos de Brasil, Sierra Leona y Suiza, que agrupa a distintos Estados, agencias de Naciones Unidas y actores privados comprometidos con el impulso del ODS 16. Ver PIONEROS DE SOCIEDADES PACÍFICAS, JUSTAS E INCLUSIVAS. *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo*. Nueva York: Centro sobre Cooperación Internacional, 2017, en: https://cic.nyu.edu/sites/default/files/sdg16_roadmap_esp_20sep17.pdf, y la web <https://www.sdg16.plus>.

En cuanto a la cobertura de los datos, es también muy desigual: los indicadores del ODS 16 tienen cobertura, en promedio, para 106 países, y los del ODS 16+ para 98. Es difícil valorar el progreso, pues solo en 9 de los 44 indicadores del ODS 16+ hay datos para más de un año, y solo son 2 los que cuentan con datos de más de 5 años para los 164 países considerados. En suma, la falta de información contrastada y comparable es una de las cuestiones más relevantes para dar seguimiento al ODS 16+⁶⁰. Es en los Estados frágiles y afectados por conflictos donde esas carencias son más relevantes: justamente donde el ODS 16 es crítico, menos se sabe sobre sus condicionantes y situación. Ello implica, como se indicó, destinar atención y recursos a la construcción de capacidad estadística en los países y recurrir a fuentes alternativas de datos, como el «índice de paz positiva» derivado del ya citado *Global Peace Index* (ver anexo 2).

⁶⁰ En el Foro Político de Alto Nivel (HLPF) convocado en julio de 2019 para la revisión anual de los avances nacionales y a escala global de la Agenda 2030, se ha incluido la primera revisión cuatrienal del ODS 16. Ver Pathfinders, *The path to HLPF 2019. From ambitions to results for the SDG16+, 2017* [disponible en https://cic.nyu.edu/sites/default/files/towards_hlpf2019_challenge_paper_15mar18.pdf]

Cuadro 2

El ODS 16+: metas e indicadores para construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas





Fuente: Pioneros, 2017, *op. cit.*, pp. 15-17.

Reflexiones finales

La Agenda 2030 refleja cambios sustanciales en la comprensión del vínculo entre la paz, la seguridad y el desarrollo, así como en las coaliciones que definen los acuerdos multilaterales. Lejos de la «paz liberal» de los años noventa, las tensiones generadas o agravadas por el proceso de globalización —deterioro ambiental, desigualdades crecientes, crisis económica y malestar social, conflictos y violencia armada, creciente relevancia de los riesgos globales...— obligan a dejar atrás la tradicional visión de la seguridad nacional y la paz, y la lectura «Norte-Sur» de la cooperación: el desarrollo no puede ya limitarse a la reducción de la pobreza extrema, ni la seguridad a las amenazas tradicionales, y se requiere una agenda verdaderamente global y multidimensional.

En ese contexto, la Agenda 2030 representa un gran avance como «pacto global para el desarrollo» al haberse adoptado en un marco multilateral, más representativo y legítimo. Es una agenda universal, no limitada a los países pobres, aunque reconoce su especificidad, y puede adaptarse a las diferentes realidades regionales, nacionales y locales. Puede verse como un marco de gobernanza del desarrollo «multinivel», de carácter global, pero que al mismo tiempo reconoce el principio de subsidiariedad, sin el que sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo «westfaliano» de Estados soberanos, de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales débiles.

Por otro lado, la Agenda 2030 se ha elaborado a través de un excepcional proceso de «interacción comunicativa» y construcción de una ética discursiva universalista. Surge de una amplia deliberación pública entre instancias oficiales y la sociedad civil, informada por la experiencia de los ODM y el conocimiento experto. Aunque no puede sustraerse a las relaciones de poder del sistema internacional, la Agenda 2030 no ha sido, y esto debe subrayarse, un acto de poder hegemónico de un directorio de grandes potencias. Por ello, los ODS están legitimados como narrativa o *telos* universalista para movilizar a los actores políticos y sociales, lo que es una condición necesaria para su cumplimiento, habida cuenta de su naturaleza de norma no vinculante.

Como programa de paz positiva, la Agenda 2030 y los ODS son más ambiciosos, profundos y transformadores que los ODM. Integran el desarrollo económico, social y ambiental; reconocen la diversidad de visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país. A diferencia de los ODM, incluyen expresamente el «buen gobierno» y la paz y la seguridad a través del ODS 16.

Ello comporta una aproximación a la seguridad integral y holística, de carácter societal, en la que el objeto referente de la seguridad es el ser humano, en el seno de una sociedad pacífica, justa e inclusiva, y, por ello, resiliente, y el propio planeta. No es el Estado, como ocurría en concepciones desfasadas —aunque aún presentes— de «seguridad nacional». El referente de la seguridad es ahora el ser humano, la

sociedad y el planeta en su conjunto, con el Estado y sus instituciones como medio, y no como fin.

De ahí la propuesta del «ODS 16+», expuesta en estas páginas, que define un marco conceptual y un conjunto integrado de metas e indicadores para entender la interacción y las sinergias entre el ODS 16 y otros ODS, y fundamentar la paz y la seguridad en la existencia de sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

Se trata de un avance trascendental, pero no se puede ser complacientes: el acuerdo sobre el ODS 16 se ha logrado a costa de un «mínimo común denominador», con metas limitadas e indicadores que plantean grandes desafíos para la recogida de información y el seguimiento a medio y largo plazo, que requieren de un gran esfuerzo para construir capacidad estadística a escala nacional y global. Desafíos que se plantean también en torno a la identificación de políticas y buenas prácticas, y a la promoción de las metas mismas de las que dependen los ODS. Es probablemente el más importante en muchos países, pues sin alcanzar las metas del ODS 16, todo lo demás será difícil de alcanzar. Pero, al mismo tiempo, es difícil de medir de manera adecuada, y pueden aparecer agendas políticas, domésticas y de actores externos que lo condicionen. En tanto concepción de paz positiva, no están suficientemente exploradas las interacciones y relaciones causales entre algunos componentes de la agenda como, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático, lo que requiere de mayor reflexión y conocimiento basado en evidencias. Plantean, en suma, notables desafíos para asegurar su carácter realmente transformador, y establecer una narrativa movilizadora tanto para las aspiraciones colectivas de progreso humano como las responsabilidades que desde la cooperación internacional será necesario asumir para hacerlas realidad.

Anexo 1: el ODS 16 y sus metas e indicadores

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas		
<i>Meta</i>	<i>Indicadores propuestos</i>	<i>Propuesta de fuente de datos</i>
16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo	16.1.1 Número de víctimas de homicidio intencionado por 100 000 habitantes, por grupo etario y sexo	UNODC
	16.1.2 Muertes por conflictos por 100 000 habitantes (desagregadas por grupo etario, sexo y causa)	UNODC/PRIO
	16.1.3 Proporción de la población sujeta a violencia física, psicológica o sexual en los 12 meses anteriores	Afrobarómetro
	16.1.4 Proporción de personas que se sienten seguras caminando solas en el área en la que viven	Gallup
16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños	16.2.1 Proporción de niños entre 1 y 17 años que experimentaron algún castigo físico y/o agresión psicológica por parte de sus cuidadores en el mes anterior	UNICEF
	16.2.2 Número de víctimas de tráfico de seres humanos por 100.000 personas, por sexo, edad y forma de explotación	UNODC
	16.2.3 Porcentaje de mujeres y hombres jóvenes (18 a 24 años) que sufrieron violencia sexual antes de 18 años	UNICEF

<p>16.3 Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos</p>	<p>16.3.1 Proporción de víctimas de violencia en los 12 meses anteriores que informaron de su victimización a las autoridades competentes o a otros mecanismos de resolución de conflictos oficialmente reconocidos</p> <p>16.3.2 Reclusos en prisión preventiva como porcentaje de la población reclusa total</p>	<p>Afrobarómetro</p> <p>UNODC</p>
<p>16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada</p>	<p>16.4.1 Valor total de los flujos financieros ilícitos de entrada y de salida (en dólares corrientes de Estados Unidos)</p> <p>16.4.2 Proporción de armas pequeñas y ligeras incautadas que se registran y rastrean conforme a las normas e instrumentos legales internacionales</p>	<p>Global Financial Integrity Project</p> <p>UNODC</p>
<p>16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas</p>	<p>16.5.1 Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que pagaron un soborno a un funcionario público, o se les pidió un soborno por parte de esos funcionarios públicos, en los 12 meses anteriores</p> <p>16.5.2 Proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que pagaron un soborno a un funcionario público, o se les pidió un soborno por parte de esos funcionarios públicos, en los 12 meses anteriores</p>	<p>Transparencia Internacional</p> <p>Encuesta empresarial del Banco Mundial</p>

<p>16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan</p>	<p>16.6.1 Gasto primario del Gobierno como proporción del presupuesto originalmente aprobado, por sector (o por código presupuestario o similar)</p> <p>16.6.2 Proporción de la población satisfecha con su última experiencia con los servicios públicos</p>	<p>Programa PEFA (public expenditure & accountability)</p> <p>Gallup</p>
<p>16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades</p>	<p>16.7.1 Proporción de puestos (por sexo, edad, personas con discapacidades y grupos de población) en las instituciones públicas (legislativos nacionales y locales, servicio público, sistema judicial) en comparación con su distribución nacional</p> <p>16.7.2 Proporción de la población que cree que el proceso decisorio es inclusivo y sensible al sexo, edad, discapacidad y grupo de población</p>	<p>Proyecto Variaciones de democracia (V-DEM)</p> <p>Proyecto V-DEM</p>
<p>16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial</p>	<p>16.8.1 Porcentaje de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en las organizaciones internacionales</p>	
<p>16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos</p>	<p>16.9.1 Proporción de niños menores de 5 años cuyos nacimientos han sido registrados con una autoridad civil, por edad</p>	<p>UNICEF</p>

<p>16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales</p>	<p>16.10.1 Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, personal asociado a medios, sindicalistas y defensores de los derechos humanos en los 12 meses anteriores</p> <p>16.10.2 Número de países que adoptan e implementan garantías constitucionales, estatutarias o de política para el acceso público a la información</p>	<p>Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ)</p> <p>World Justice Project</p>
<p>16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia</p>	<p>16.a.1 Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos en cumplimiento de los Principios de París</p>	<p>Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos</p>
<p>16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible</p>	<p>16.b.1 Proporción de la población que informa haberse sentido discriminada personalmente o acosada en los 12 meses previos a partir de un supuesto de discriminación prohibido por el derecho internacional de los derechos humanos</p>	<p>Eurobarómetro (Eurostat)</p>

Indicadores según el Informe del Grupo Inter-Agencias y de expertos sobre indicadores de los ODS. Ver NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social. «Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», E/CN.3/2016/2/Rev.1 (19 de febrero de 2016a). Para las fuentes de datos propuestas, ver INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *The SDG16 Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, septiembre de 2017.

Anexo 2: indicadores del ODS 16+, cobertura, y fuente (solo indicadores «plus»)

Meta / Indicador	Título	Indicador oficial	Proxy IEP	Sin indicador oficial o proxy	Nº de Países informe 2018
1.b	Crear estrategias de desarrollo adecuadas favorables a las personas pobres y sensibles al género				
1.b.1	Gasto social		<input checked="" type="checkbox"/>		34
4.5	Eliminar las disparidades educativas				
4.5.1	Índices de paridad para la educación		<input checked="" type="checkbox"/>		143
4.7	Promover el desarrollo sostenible				
4.7.1	Educación en derechos humanos y libertades fundamentales			<input checked="" type="checkbox"/>	0
4.a	Garantizar instalaciones educativas inclusivas y efectivas				
4.a.1	Acceso a la educación e instalaciones	<input checked="" type="checkbox"/>			64
5.1	Eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres				
5.1.1	Sin discriminación contra las mujeres		<input checked="" type="checkbox"/>		146
5.2	Eliminar toda forma de violencia contra las mujeres				
5.2.1	Mujeres sometidas a violencia por la pareja afectiva, actual o anterior	<input checked="" type="checkbox"/>			75
5.2.2	Mujeres sometidas a violencia por personas distintas de la pareja	<input checked="" type="checkbox"/>			50
5.3	Eliminar prácticas dañinas para la infancia				
5.3.1	Matrimonio infantil	<input checked="" type="checkbox"/>			104
5.3.2	Mutilación genital femenina	<input checked="" type="checkbox"/>			28

5.5	Igualdad de oportunidades para las mujeres				
5.5.1	Igualdad de género en el Gobierno	<input checked="" type="checkbox"/>			159
5.5.2	Igualdad de género en cargos de administración	<input checked="" type="checkbox"/>			70
5.c	Promoción de la igualdad de género				
5.c.1	Monitoreo de la igualdad de género			<input checked="" type="checkbox"/>	0
8.5	Empleo pleno, justo y productivo				
8.5.1	Salario de empleados femeninos y masculinos			<input checked="" type="checkbox"/>	0
8.5.2	Tasa de desempleo	<input checked="" type="checkbox"/>			160
8.7	Erradicar el trabajo forzoso, la esclavitud moderna y la trata de personas				
8.7.1	Trabajo infantil	<input checked="" type="checkbox"/>			72
8.8	Entornos de trabajo seguros y protegidos				
8.8.1a	Accidentes de trabajo mortales	<input checked="" type="checkbox"/>			66
8.8.1b	Accidentes de trabajo no mortales	<input checked="" type="checkbox"/>			63
8.8.2	Mayores niveles de productividad económica mediante la diversificación, la mejora tecnológica y la innovación			<input checked="" type="checkbox"/>	0
10.2	Inclusión social, económica y política de todos				
10.2.1	Inclusión social, económica y política de todos		<input checked="" type="checkbox"/>		35

10.3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados				
10.3.1	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades		<input checked="" type="checkbox"/>		24
10.4	Adoptar políticas fiscales, salariales y de protección social				
10.4.1	Participación del trabajo en el PIB		<input checked="" type="checkbox"/>		50
10.5	Mejorar la regulación y el seguimiento de los mercados financieros				
10.5.1	Mercados financieros regulados	<input checked="" type="checkbox"/>			115
10.6	Representación del país en las instituciones globales				
10.6.1	Derechos de voto en las organizaciones internacionales				0
10.7	Facilitar la movilidad ordenada, segura y responsable de las personas				
10.7.1	Costes de contratación			<input checked="" type="checkbox"/>	0
10.7.2	Políticas de migración bien gestionadas			<input checked="" type="checkbox"/>	0
11.1	Acceso a viviendas seguras y asequibles, y a servicios básicos				
11.1.1	Población que vive en barrios marginales	<input checked="" type="checkbox"/>			87
11.2	Acceso a un sistema de transporte seguro, asequible, accesible y sostenible				
11.2.1	Acceso al transporte público			<input checked="" type="checkbox"/>	0

11.3	Urbanización inclusiva y sostenible				
11.3.1	Planificación y gestión de asentamientos humanos inclusivos y sostenibles			<input checked="" type="checkbox"/>	0
11.3.2	Participación de la sociedad civil en la planificación urbana			<input checked="" type="checkbox"/>	0
11.7	Acceso a espacios públicos seguros, accesibles e inclusivos				
11.7.1	Acceso a espacios públicos seguros, accesibles e inclusivos			<input checked="" type="checkbox"/>	0
17.1	Fortalecer la movilización de recursos internos para mejorar las capacidades domésticas				
17.1.1	Ingreso total del Gobierno como parte del PIB	<input checked="" type="checkbox"/>			136
17.1.2	Presupuesto nacional financiado por impuestos internos		<input checked="" type="checkbox"/>		135
17.10	Promover el comercio multilateral				
17.10.1	Promedio arancelario mundial ponderado	<input checked="" type="checkbox"/>			155

Indicador oficial se refiere a la existencia de un indicador propuesto por Naciones Unidas. *Proxy* IEP se refiere a los indicadores más próximos al oficial disponibles en los datos del Índice de Paz Positiva del Instituto para la Economía y la Paz. Sin indicador oficial o *proxy* significa que no se dispone de unos u otros en calidad y cobertura suficiente para dar seguimiento a esa meta. El número de países se refiere a los que existen datos oficiales disponibles.

Fuente: INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *SDG16+ Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, marzo de 2019. p. 12

Bibliografía

- ABBOTT, K. W. y SNIDAL, D. «Hard and Soft Law in International Governance». *International Organization*. 2000, vol. 54, nº 3, pp. 421-456.
- ACNUR. «Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase». Nota de prensa (18 de junio de 2015, Ginebra).
- ARENAL, C. «La investigación para la paz». En: VV. AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986, pp. 15-92.
- APAP, J. *The concept of «climate refugee»: towards a possible definition*. Bruselas: European Parliamentary Research Service, 2019.
- AZAR, E. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Londres: Dartmouth, 1990.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington: World Bank, 2011.
- . *Pathways for Peace. Inclusive Approach to Preventing Violent Conflict*. Washington: World Bank, 2018.
- BARNETT, M. y FINNEMORE, M. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- y DUVALL, R. (editores). *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- BEST, J. «The rise of measurement-driven governance: The case of international development». *Global Governance*. 2017, vol. 23, nº 2, pp. 163-181.
- BOLAJI-ADIO, A. «The Challenge of Measuring SDG16: what role for African Regional Frameworks?». *ECDPM*. Discussion Paper. Mayo de 2015, nº 175.
- BOURBEAU, P. *The Securitization of Migration. A Study on Movement and Order*. Londres: Routledge, 2011.
- BROWN, S. y GRÄVINGHOLT, J. (editores). *The Securitization of Foreign Aid*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

- BUZAN, B., WÆVER, O. y DE WILDE, J. *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.
- COLLIER, P. ET AL. *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy*. Washington: World Bank, 2003.
- COOLEY, A. y SNYDER, J. (editores). *Ranking the World: Grading the Countries as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- CRAMER, C. *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. Londres: Holst, 2006.
- DUPOY, K. y RUSTAD, S. A. «Trends in Armed Conflict, 1946-2017». *Conflict Trends*. PRIO, mayo de 2018.
- EVANS, A. y STEVEN, D. *What Happens Now? Taking the Post-2015 Agenda to the Next Stage*, Nueva York: Center on International Cooperation, New York University, 2013.
- FINNEMORE, M. y SIKKINK, K. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, pp. 887-917.
- FUKUDA-PARR, S. *Global Development Goal Setting as Policy Tools: Intended and Unintended Consequences*. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Abril de 2013, working paper nº 108.
- GALTUNG, J. «An Editorial». *Journal of Peace Research*, vol. 1, nº 1, 1964, pp. 1-4.
- GAURI, V. *MDGs that Nudge. The Millennium Development Goals, Popular Mobilization, and the Post-2015 Development Framework*. Washington: World Bank, noviembre de 2012, Policy Research Working Paper nº 6282, pp. 6-9.
- GILARDI, F. «Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies». En: CARLSNAES, W., RISSE, T. y SIMMONS, B. (editores). *Handbook on International Relations*. Londres: Sage, 2012, pp. 453-477.
- GRUPO DE TRABAJO DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA AGENDA POST-2015. *Peace and Security. Thematic Think Piece*. Nueva York: Naciones Unidas, mayo de 2012.
- HUYSMANS, J. *The politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Londres: Routledge, 2006.

- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *The SDG16 Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, septiembre de 2017.
- , *SDG16+ Progress Report. A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*. Sydney: IEP, marzo de 2019.
- JOLLY, R., EMMERIJ, L., y WEISS, T. G. *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: La Catarata/Unesco Etxea, 2007, pp. 67-70.
- KOUBI, V. «Exploring the relationship between climate change and violent conflict». *Chinese Journal of Population Resources and the Environment*. 2018, vol. 16, n° 3, pp. 197-202.
- KURTENBACH, S. «No one size fits all - A global approach to peace». *GIGA Focus – Global*. Noviembre de 2017, n° 5.
- LAFONT, C. «Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?». *Ethics & Global Politics*. 2008, vol. 1 (1-2), pp. 41-60.
- MACGINTY, R. y WILLIAMS, A. *Conflict and Development*. Londres: Routledge, 2009, p. 5.
- MCDONALD, Matt. «Climate change and security: towards ecological security?». *International Theory*. 2018, vol. 10, n° 2, pp. 153-180.
- MILLER-DAWKINS, M. *Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals*. Londres: Overseas Development Institute (ODI). Noviembre de 2014, working paper n° 402.
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General», A/59/2005 (21 de marzo de 2005).
- , Asamblea General. «El futuro que queremos. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio», A/RES/66/288 (11 de septiembre de 2012).
- , Asamblea General. «El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015», A/69/700 (4 de diciembre de 2014).

- , Asamblea General. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015». A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015).
- , Consejo Económico y Social. «Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», E/CN.3/2016/2/Rev.1 (19 de febrero de 2016a).
- . *The Sustainable Development Goals Report 2016*. Nueva York: Naciones Unidas, 2016b.
- . *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*. Nueva York, Naciones Unidas, 2017a.
- , Consejo Económico y Social. «Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General». E/2017/66 (11 de mayo de 2017b).
- OCDE. *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambition*. París: OCDE, 2015.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. «Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos». En ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (coordinadores). *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 301-328.
- PETERS, K. y MAYHEW, L. *Climate Change, Conflict and Security Scan. Analysis of Current Thinking. April-July 2018*. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2019.
- PETTERSOON, T. y WALLENSTEEN, P. «Armed Conflicts, 1946-2014», *Journal of Peace Research*. 2015, vol. 52 (4), pp. 536-550.
- PIONEROS DE SOCIEDADES PACÍFICAS, JUSTAS E INCLUSIVAS. *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo*. Nueva York: Centro sobre Cooperación Internacional, 2017, en: https://cic.nyu.edu/sites/default/files/sdg16_roadmap_esp_20sep17.pdf.
- RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T. y MIALL, H. *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Bellaterra/Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2011.
- RISSE, T. «Let's Argue! Communicative Action in World Politics». *International Organization*. 2000, vol. 54, n° 1, pp. 1-39.

- RODRIGO, Á. «El desarrollo sostenible como uno de los propósitos de las naciones Unidas». En PONS, X. (director), *Las Naciones Unidas desde España*. Barcelona: ANUE, 2015, pp. 265- 291.
- SANAHUJA, J. A. y SCHÜNEMANN, J. «El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda». En SANAHUJA, J. A. (coordinador), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: ICEI/Editorial Complutense, 2012, pp. 17-70.
- SANAHUJA, J. A. «De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015». En MESA, M. (coordinador), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-15*. Madrid: CEIPAZ, 2014, pp. 49-83.
- SANAHUJA, J. A. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”». En MESA, M. (coordinador), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-16*. Madrid: CEIPAZ, 2016a, pp. 71-105.
- SANAHUJA, J. A. «Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030». En GARCÍA SEGURA, C. (coordinador), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*. Madrid: Tecnos, 2016b, pp. 243-290.
- SANAHUJA, J. A. «Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos». En MESA, M. (coordinador), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid: CEIPAZ, 2017, pp. 35-71.
- STEVEN, D. «The path to HLPF 2019. From ambitions to results for the SDG16+». Pathfinders, 2018, en: https://cic.nyu.edu/sites/default/files/towards_hlpf2019_challenge_paper_15mar18.pdf.
- SUHRKE, A. y WIMPELMANN T. «Conflict and development». En HASLAM, P. A., SCHAFER, J. y BEAUDET, P. (editores). *Introduction to International Development. Approaches, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 384-405.
- TILLY, C. «War making and state making as organised crime». En EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (editores), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 160-191.
- VERDES-MONTENEGRO, F. J. «Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad». *Relaciones Internacionales*. 2015, nº 29, pp. 133-153.



DSN

www.dsn.gob.es