

ODS 16

¿Gobernar para la igualdad de género y la paz? ¿O para perpetuar la violencia y los conflictos?

POR ABIGAIL RUANE, LIGA INTERNACIONAL DE MUJERES POR LA PAZ Y LA LIBERTAD (WILPF)

La realización del ODS 16 en sociedades pacíficas, justas e inclusivas requiere un cambio de poder que traslade el centro de la labor en igualdad, desarrollo y paz llevándolo a las voces, seguridad humana y derechos de las mujeres y de los más marginados. Para que esto suceda no bastan ajustes técnicos, se necesita una transformación estructural que pase de institucionalizar una forma de gobierno que permite la dominación y la violencia a institucionalizar una forma de gobierno que permita paz e igualdad para las personas y para el planeta.

Según un informe de 2018 del Instituto para la Economía y la Paz (Institute for Economics & Peace), el costo económico de la violencia en todo el mundo en 2017 fue de 14,7 billones de dólares americanos (el 12,4% del PIB mundial o 1.988 USD por persona), un incremento del 16% desde 2012. La contribución individual más elevada a este costo fue el gasto militar (37%), seguido del gasto interior en seguridad (sistemas policial, judicial y penitenciario) (27%).

El planteamiento actual sobre conflictos y violencia, que actúa en función de las crisis, no es sostenible. El número de desplazados forzosos aumentó en más de un 50% entre 2007 (42,7 millones) y 2017 (68,5 millones) como consecuencia de persecuciones, conflictos o violencia generalizada. Entretanto, está en peligro la ayuda a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres, que sigue siendo marginal.

Los estudios académicos al respecto son contundentes: uno de alcance mundial de 2015 señaló que la igualdad de género es el mejor indicador para pronosticar la paz,¹ y que la creación de movimientos feministas es el mejor indicador para pronosticar políticas

para reducir la violencia contra las mujeres.² Aun así, en 2018 el gasto militar total en todo el mundo ascendió a 1.822 millones de dólares americanos,³ y la fortuna de las 26 personas más ricas igualaba la de quienes se encuentran en la mitad más pobre de la humanidad.⁴ En este orden de cosas, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad calculó en 2016 que el presupuesto con que contaba el movimiento feminista mundial (110 millones de dólares americanos) venía a equivaler al coste de un avión de combate F-35 (137 millones de dólares americanos).⁵

El hecho de que en todo el mundo se estén dedicando tales cantidades de dinero a violencia y guerras muestra algo más que poco acierto en prioridades de financiación: la estructura de nuestros sistemas de gobierno está diseñada para la violencia. En 2018, el relator especial de la ONU sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo constató que las leyes y prácticas antiterroristas se traducen, de hecho, en

1 ONU Mujeres (2015).

2 Weldon y Htun (2013).

3 Véase www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2018.

4 Oxfam (2019), pág. 12.

5 WILPF (2016).

estados de excepción permanentes que socavan y vulneran los derechos humanos en todo el mundo. Los activistas en pro de los derechos humanos se ven maniatados por trámites burocráticos consecuencia de reglamentos gravosos y criterios de riesgo establecidos por el Grupo intergubernamental de Acción Financiera, creado por el G7 como forma de prevención del blanqueo de capitales. Como punto de comparación, antes del Tratado sobre el Comercio de Armas de 2013 (TCA), el comercio internacional de plátanos estaba sujeto a una regulación mayor que la del comercio internacional de armas. Hoy día, gracias al TCA, contamos con un tratado legalmente vinculante que exige desautorizar las transferencias de armamento en caso de riesgo preponderante de violencia por motivos de género o de daño humanitario. Sin embargo, se sigue facilitando y subvencionando, directa e indirectamente, la exportación de armas. Además, la comunidad internacional no pide cuentas a aquellos Estados responsables de transferencias financieras que infringen constantemente el TCA y otras leyes internacionales.

Las causas últimas de la violencia

El militarismo como forma de pensamiento constituye un riesgo fundamental para la paz⁶, ya que otorga un valor heroico a la violencia e infravalora la no violencia. El militarismo sostiene la idea de que vivimos en un mundo peligroso y que necesitamos protectores masculinos para amparar a víctimas femeninas. Insta un clima alrededor de la toma de decisiones políticas donde se normaliza el recurso de la fuerza como forma de resolución de diferencias. Utiliza la intimidación y el miedo a resultar «feminizado» (subordinado socialmente) como catalizador para la movilización de los militantes. Institucionaliza la fuerza y genera un clima de temor, que afecta particularmente a mujeres y a comunidades de riesgo. Además, al normalizar la violencia como heroicidad desde el punto de vista cultural y priorizarla desde el económico, el militarismo dispone a la sociedad para la guerra.

El desafío crucial está en alejarse de los planteamientos de paz militarizados. Este alejamiento requiere encarar instituciones con poder, prestigio y recursos que se benefician de estos sistemas, incluidos el poder militar y el empresarial. Igualmente, precisa abordar los actuales sistemas social, económico y legal que institucionalizan relaciones basadas en la coerción y el control.

Oportunidades para un cambio estructural

Las oportunidades para realizar un cambio estructural se deben evaluar en dos situaciones diferentes: 1) países con conflictos recientes y 2) países sin conflictos.

1. Países con conflictos recientes

Tras un conflicto, los países que han sufrido esta situación tienen al menos la oportunidad de reconfigurar los sistemas legales, políticos y sociales para que se sustenten en principios de igualdad de género, no discriminación y paz. Por supuesto, estos países pueden volver, o incluso retroceder más todavía, a instituciones patriarcales fundamentadas en la exclusión de la voz y los derechos de las mujeres y de los más marginados. Sin embargo, es posible dar pasos hacia una transformación. Tras el genocidio de Ruanda, por ejemplo, se reformaron los sistemas conforme a la constitución de 2003, que establecía una representación de mujeres del 30 por ciento. Como consecuencia, en 2008 el país se convirtió en el primero del mundo con un órgano legislativo de mayoría femenina. Aunque es fundamental continuar con la presión para conseguir medidas, la movilización por parte de organizaciones de la sociedad civil dirigidas por mujeres se tradujo, en Colombia, en un acuerdo de paz con más de cien disposiciones relativas a cuestiones de género, incluida la tolerancia cero con la violencia sexual o por razones de género.

La reconstrucción tras un conflicto ofrece la oportunidad de establecer una nueva referencia; para aprovecharla se precisa de procesos de paz y reconstrucciones económicas conjuntos e inclusivos, que cuenten con un programa para la paz y los derechos humanos, así como con la participación de las mujeres. Hoy día, la paz y la reconstrucción suelen estar

⁶ Véase <http://peacewomen.org/sites/default/files/Fact%20Sheet%20Militarism.pdf>.

dominadas por planteamientos segregados y que no tienen en cuenta cuestiones de género. En lugar de ello, de lo que se trata es de proyectar sistemas democráticos para una participación sin discriminación, invertir en reparación de daños sufridos durante el conflicto, y dar prioridad a una cobertura mínima de protección social que garantice derechos económicos, sociales y culturales, en vez de priorizar medidas de austeridad que menoscaban y reinstitucionalizan la discriminación y la violencia.

Sin embargo, demasiado a menudo los países donantes deterioran la paz exportando armas y respaldando políticas económicas neoliberales que debilitan la protección social y reinstitucionalizan la violencia y la discriminación por causa de género. Aprovechar los espacios posconflicto para la transformación requiere un sistema de gobierno mundial que exija responsabilidades a los países desarrollados por los efectos indirectos, incluidos exportaciones de armas y flujos ilícitos de capital. Igualmente, requiere el respaldo de políticas inspiradas en los derechos humanos por parte de las instituciones financieras internacionales, en particular del Fondo Monetario Internacional, para que apoyen la protección social y los derechos económicos, culturales y sociales de las mujeres.

2. Países sin conflictos

En los países que no están oficialmente en conflicto, es necesario la acción estratégica de los gobiernos para que se produzca un cambio estructural. Un ejemplo de ello es Suecia, que en 2004 se convirtió en el primer país del mundo en anunciar una política de exteriores feminista como consecuencia del liderazgo político de la ministra de Asuntos Exteriores, Margot Wallström. El objetivo consistía en integrar de forma sistemática una perspectiva de género en la agenda de política exterior mediante el refuerzo de los derechos, representación y recursos de mujeres y niñas, según la realidad en la que viven.⁷ Otro ejemplo es Costa Rica, que ha conseguido financiar un sistema de sanidad universal, en parte debido a que no tiene ejército desde 1949.

El movimiento feminista señala cómo la prestación de cuidados no remunerada sufraga la economía de las sociedades y perpetúa la discriminación social, económica y política contra las mujeres. Como corolario, se puede decir que son las comunidades las que corren con los gastos de los distribuidores de violencia. Es una necesidad crucial explicitar el costo mundial de la violencia, identificar las fuentes, asignar las responsabilidades y exigir que se rindan cuentas. Entre las estrategias deberían aparecer: 1) desmilitarización de la defensa, 2) desmilitarización de la sociedad, y 3) inversión en sociedades resilientes y equitativas en cuestiones de género. En Colombia, por ejemplo, en el período previo al acuerdo de paz, mujeres activistas lanzaron en 2015 la campaña «Más Vida, Menos Armas», un llamamiento no solo a la desmilitarización del mayor grupo de la guerrilla, sino a la desmilitarización de la sociedad en su conjunto.

¿Por qué no podemos renunciar a la cultura de la guerra?

Cuatro años después de que los Estados miembro aprobaran los ODS, no estamos en vías de cumplir con la Agenda 2030. Entre los países más retrasados se encuentran los que sufren conflictos. Conseguir «el mundo que queremos» para las personas y el planeta, que genere sociedades pacíficas, justas e inclusivas, exige pasar de soluciones técnicas a cambios estructurales que desplacen los sistemas de gobierno desde el poder y los privilegios hacia la justicia, la no violencia y la paz.

Son tres los desafíos que requieren particular atención:

1. Movilización de recursos internos y rendición de cuentas en aspectos militares

Tanto la Declaración de Río de 1992 y el Programa 21, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 contenían compromisos sobre mecanismos innovadores de financiación, incluida la reasignación de recursos militares a una paz sostenible. Los medios de aplicación de los ODS deberían respaldar este principio.

⁷ Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores (2018), pág. 11.

Sin embargo, los presupuestos militares son, con demasiada frecuencia, una «caja negra» y se tratan las partidas para la actividad militar como si fuera sagradas. Además de esto, los Gobiernos de los principales países exportadores y las empresas armamentísticas son, a menudo, compañeros de cama: se sigue favoreciendo y subvencionando las exportaciones de armamento, ya sea directa o indirectamente, mediante regímenes de financiación de exportaciones, ayudas a la comercialización, apoyo y retribuciones por los costos iniciales de investigación y desarrollo. La cooperación con la producción militar es aún más estrecha en Estados Unidos, cuyo desembolso en defensa es mayor que el del conjunto de los siguientes siete países con más gasto. Por ejemplo, la financiación militar de los Estados Unidos a proyectos como el Proyecto Maven de Google ha galvanizado al sector de la ciencia y la tecnología, pero también dirigen la tecnología hacia el belicismo. El visado E3 del Gobierno estadounidense, que permite a los australianos migrar para ocupar puestos de trabajo profesionales, puede haber sido también una recompensa por la contribución de las tropas australianas a la guerra de Iraq.

La regulación y reducción de los desenfrenados presupuestos militares requieren un fortalecimiento del control civil sobre seguridad y un incremento de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. También precisan de una nueva evaluación de las prioridades para cesar las subvenciones a la violencia y regular, mitigar y suprimir los daños. Uruguay es un caso ilustrativo: tras la dictadura, los sucesivos Gobiernos consiguieron que ciertas partidas dejaran de estar bajo control militar y pasasen a estar supervisados por instancias civiles, además de reducir y controlar los presupuestos militares.

2. Universalidad y rendición de cuentas extraterritorial

La Agenda 2030 y los ODS son universales. La nueva agenda para el desarme (2018) del Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, afirma que, para contribuir a la meta 5.2 de los ODS sobre violencia de género, los Estados deben abstenerse de autorizar exportaciones de armamento si existe riesgo preponderante de violencia por motivos de género,

en consonancia con el Tratado sobre el Comercio de Armas de 2013.

Sin embargo, muchos países del Norte Global socavan de forma activa la paz fuera de sus fronteras. Organizaciones de la sociedad civil han descubierto que hubo ventas de armas desde Alemania, España y Suecia relacionadas con violencia de género y violencia contra las mujeres en Brasil, Camerún, Colombia, India, Indonesia, Iraq, Kazajistán, México, Namibia, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos. También han encontrado que transferencias de armamento procedentes de Reino Unido, Suecia y Francia incumplían las obligaciones sobre derechos económicos, sociales y culturales en Yemen, incluidos los derechos sobre salud (ODS 3), educación (ODS 4) y vivienda (ODS 11). No obstante, Irlanda fue uno de los pocos Estados en reconocer, en su Examen Nacional Voluntario 2018 sobre los ODS, su obligación extraterritorial para el cumplimiento de la paz y el desarrollo sostenible, además de priorizar la inversión en prevención de conflictos.

La asistencia al desarrollo no puede sustituir la justicia en el desarrollo, para la que se requieren cambios estructurales, entre los que se cuentan regular los flujos ilícitos de capital, modificar las reglas de comercio injustas, abordar la insostenibilidad de la deuda y obligar a las grandes empresas a pagar impuestos y a que no realicen prácticas para eliminar la competencia. Además, la ayuda de los donantes encubre, con demasiada frecuencia, actividades paralelas que debilitan el desarrollo y la paz: por ejemplo, aunque el Reino Unido aporta ayuda a Yemen, también transfiere armamento a Arabia Saudí que aviva el conflicto. Financiar ayuda civil no puede compensar el hecho de alimentar un padecimiento humano insoportable.

3. Congruencia política y selección a conveniencia

Como es bien sabido, el desarrollo sostenible tiene tres dimensiones fundamentales: desarrollo económico, desarrollo social y protección medioambiental. Se trata de desarrollo para las personas y para el planeta. Básicamente, este marco debería exigir a los Estados que sometieran todas sus actividades a auditorías sobre cuestiones de género, paz y

medioambiente. Sin embargo, a pesar de los compromisos sobre congruencia política, la coordinación se plantea a medida que se necesita. Países como Alemania, Suecia, Países Bajos y Corea del Sur cuentan con órganos de coordinación de alto nivel que supervisan la planificación y realización de los ODS. Sin embargo, sigue habiendo lagunas sustanciales en la realización de un planteamiento de «pleno gobierno», es decir, que abarque a todas las áreas de gobierno o de «plena sociedad». Por ejemplo, a pesar del vacío para tratar las obligaciones sobre transferencias de armamento, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE ha ampliado su alcance para incluir algunos gastos militares (por ejemplo, la formación de empleados militares de países socios y el uso del ejército como último recurso en el abastecimiento de servicios de desarrollo y ayuda humanitaria),⁸ sin abordar problemas de militarización del desarrollo. En otro caso, a pesar de la presencia de instrumentos ya existentes, como el Tratado sobre el Comercio de Armas y el Programa de Acción sobre Armas Pequeñas y Ligeras, el fraccionamiento de la agenda política de desarme (p. ej., rompiendo el vínculo por el que las transferencias legales contribuyen a las corrientes ilícitas) ha dejado la identificación del indicador 16.4.2 del ODS sobre importación ilegal de armas sin correspondencia con un indicador de exportación de armas.

La puesta en práctica del ánimo de transformación de los ODS no será posible si continúan los planteamientos compartimentados que perpetúan el patriarcalismo y el conflicto. Se necesita una reflexión y actuación conjuntas que cambien el rumbo de las medidas para que se dirijan hacia una paz que funcione para las mujeres y para todas las personas. Todas las partes interesadas deben reforzar las oportunidades institucionales para promover la congruencia política en toda la Agenda 2030, pero desde una perspectiva que traslade el poder para que fluya desde la base, de abajo a arriba.

¿Cómo será el diseño de una gobernanza en pro de la igualdad de género y de la paz?

Para conseguir el propósito transformador de la Agenda 2030 es necesario reconocer que los sistemas actuales no son ineficientes: su construcción debilita la igualdad de género y la paz. Si queremos ver un cambio transformador, resulta esencial vincular a las medidas relacionadas con los ODS tanto el desarme como los compromisos con la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad.

Para avanzar, necesitamos soluciones tanto a corto como a largo plazo:

A corto plazo, actuar para trasladar el capital (#MoveTheMoney):

- Modificar las prioridades de financiación para que pasen de financiar el gasto militar a financiar la seguridad de las mujeres
- Gravar con impuestos los gastos en violencia (p. ej., impuesto mundial sobre armamento)
- Reforzar la transparencia, rendición de cuentas y la lucha anticorrupción en el ámbito militar
- Cesar la militarización de la ayuda al desarrollo (p. ej., las normas CAD de la OCDE)
- Acelerar los Planes de Acción Nacional (PAN) para la ejecución de la Resolución 1325 como parte de la realización del ODS 5 y el ODS 16
- Invertir en la valoración económica de los cuidados y en derechos sociales, económicos y culturales, dando prioridad al apoyo a la protección social y al sector público, y evitando las medidas de austeridad
- Informar sobre los gastos militares frente al gasto social para los ODS, en consonancia con la Plataforma de Acción de Beijing y el Programa 21

⁸ Véase www.oecd.org/dac/HLM_ODAeligibilityPS.pdf.

A largo plazo, tomar medidas para gobernar en favor de la no violencia y la justicia en cuestiones de género:

- Desarticular los sistemas de defensa trasladando el poder del control militar al civil
- Regular a quienes detentan poderes y privilegios (p. ej., militares y grandes empresas militares privadas) y brindar nuevas oportunidades a quienes corran peligro (p. ej., movimientos de mujeres y de justicia social)
- Institucionalizar el liderazgo para la paz (p. ej., ministerios de reinserción, descolonización, paz, mujeres)
- Reforzar la elaboración de presupuestos que tengan en cuenta las cuestiones de género (presupuestos en función de la seguridad humana o de los derechos humanos)
- Aprovechar la reconstrucción tras el conflicto y los procesos de recuperación para subsanar las desigualdades, entre ellas la de género, incluyendo la vinculación de medidas compensatorias a procesos más amplios de transición, como las reformas económicas
- Promover justicia para el desarrollo

Conclusión

Abordar las causas últimas de la violencia requiere la realización de cambios estructurales en vez de técnicos, que alejen el poder establecido de los sistemas de violencia y lo trasladen a sistemas de no violencia, justicia y paz. Los ODS proporcionan una herramienta para provocar ese cambio. Sin embargo, el cambio no se produce solo. Para cumplir con el desarrollo sostenible y la paz resulta esencial seguir el liderazgo valiente de movimientos pacificadores y en defensa de las defensoras de los derechos humanos que actúan a nivel local en todo el mundo, que continúan exigiendo responsabilidades por hacer uso de un poder patriarcal y reivindicando la necesidad de tomar medidas políticas, más que técnicas.

Bibliografía

- Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores (2018): Handbook Sweden's feminist foreign policy. Estocolmo. www.government.se/4a4752/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd-8d11c2339dc/handbook_swedens-feminist-foreign-policy.pdf
- Hudson, Valerie et al. (2014): Sex & World Politics. Nueva York: Columbia University Press.
- Institute for Economics & Peace (2018): The Economic Value of Peace 2018. Measuring the Global Economic Impact of Violence and Conflict. Sídney. www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2018/11/Economic-Value-of-Peace-2018.pdf
- Oxfam (2019): ¿Bienestar público o beneficio privado?. Oxford. <https://www.oxfam.org/es/informes/bienestar-publico-o-beneficio-privado>
- UNODA (2018): Asegurar nuestro futuro común: Una Agenda para el Desarme. Nueva York. https://front.un-arm.org/documents/SG+disarmament+agenda_1.pdf
- ONU Mujeres (2015): Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Nueva York. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2016/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf?la=es&vs=3442>
- Weldon, Laurel/Htun, Mala (2013): Feminist Mobilisation and Progressive Policy Change: Why Governments Take Action to Combat Violence Against Women. Gender and Development, 21(2).
- WILPF (2018): Cultivating Allies to #Movethemoney. 24 de abril. <https://wilpf.org/cultivating-allies-to-movethemoney/>
- WILPF (2017): A Feminist Perspective on Post-Conflict Reconstruction and Recovery - the Case of Bosnia and Herzegovina. Ginebra. https://wilpf.org/wilpf_publications/a-feminist-perspective-on-post-conflict-restructuring-and-recovery/
- WILPF (2016): WILPF's Statement on the 61st Commission on the Status of Women: Toward a Political Economy of Feminist Peace. Nueva York. www.peacewomen.org/node/96776
- Women's Major Group on Sustainable Development (2019): Empowering people and ensuring inclusiveness and equality: 2019 High Level Political Forum Position Paper. Nueva York. www.womenmajorgroup.org/wp-content/uploads/2019/04/WMG-2019-Position-Paper-FINAL2.pdf?fbclid=IwAR1NW_UPPEh94KoQswug00i6zxx-osQ84ly-t4jsaxrihupo8TRJUneE-sE
- Abigail Ruane es directora del programa Mujeres, Paz y Seguridad en la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF, por sus siglas en inglés) y socia organizadora mundial para el Grupo Principal de Mujeres para el Desarrollo Sostenible.**