

Repensando la paz y la seguridad con una perspectiva de largo plazo: construir y consolidar la paz duradera

Serie Informes N° 21-21, 17/11/2021

Resumen

Este Informe ha sido elaborado para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la 143ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP), y en especial en la Comisión Permanente sobre Paz y Seguridad Internacional, que se desarrollará en Madrid (España) entre los días 26 y 30 de noviembre de 2021. En particular, entrega antecedentes en relación al primer tema de agenda de la reunión de la comisión, la audiencia con expertos titulada “Repensar y redefinir los procedimientos de elaboración de los procesos de paz en vista de favorecer una paz duradera”.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. La Investigación para la Paz y la reconceptualización de la paz en sentido integral.....	4
3. La ampliación del concepto de seguridad y los enfoques de la seguridad humana.....	6
4. Las Naciones Unidas y los vínculos entre paz, seguridad y desarrollo..	10

1. Antecedentes generales

Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX fue tomando fuerza un movimiento impulsor de la solución pacífica de las disputas entre los Estados y, más en general, la superación del armamentismo y las guerras como instrumentos para lograr la seguridad. El trágico impacto de las dos guerras mundiales, que pusieron en el centro del debate público el problema social de la guerra, condujeron -a través de un proceso de ensayo y error- a la creación de organizaciones internacionales orientadas a preservar la paz y la seguridad a través de mecanismos de seguridad colectiva y estrategias de pacificación más amplias.

En ese sentido, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha sido desde 1945 la principal organización multilateral de alcance universal con un mandato centrado, en buena medida, en la mantención de la paz y seguridad internacionales. De hecho, como reza el preámbulo de su Carta fundacional, tiene el fin de

“preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”.¹

Ello tiene su correlato en los propósitos establecidos en el artículo 1 que, en una lectura sistemática, contribuyen a la pacificación coyuntural y estructural de la sociedad internacional.² Así, los mecanismos para promover el arreglo pacífico de controversias o situaciones, y de seguridad colectiva, tienen al Consejo de Seguridad como órgano primordial, y aportan a la acción coyuntural de pacificación. Por su parte, el fomento de la cooperación internacional en el ámbito político y jurídico, la promoción de los derechos humanos, y la cooperación para el progreso económico y social, son propósitos de toda la organización bajo el liderazgo de la Asamblea General, que nutren una acción estructural de pacificación y bienestar para los países y pueblos del mundo.

Entrado el siglo XXI, en el contexto del 60º aniversario de la ONU, los Estados miembros de las Naciones Unidas reunidos en la Cumbre Mundial de 2005 expresaron su decisión de “establecer una paz justa y duradera en todo el mundo”. Para ello reconocieron a la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos como los pilares del sistema de las Naciones Unidas, los cuales están estrechamente interrelacionados, y son “los cimientos para la seguridad y el bienestar colectivos”.³ Por otra parte, la organización ha debido hacer frente a una mutación en la naturaleza de las guerras, y la conflictividad armada en general, en la post-guerra fría que son básicamente internas, con una fuerte presencia de identidades etnopolíticas, aunque con potencial de producir un impacto regional.⁴ Asimismo, se trata de conflictos que ocurren en un contexto de debilitamiento del Estado, implican la disputa sobre recursos escasos, y provocan un gran número de muertes de civiles, lo que implica un alto riesgo para la seguridad de las personas.

Esta realidad se ha reflejado, por un lado, en la creciente preocupación del

¹ NACIONES UNIDAS, *Carta de las Naciones Unidas*, firmadas en San Francisco el 26 de junio de 1945, Preámbulo.

² De acuerdo a la interpretación sistemática de los propósitos que realiza Díez de Velasco, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, pp. 165-168.

³ NACIONES UNIDAS, *Resolución 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, aprobado por la Asamblea General en el marco de su 60º período ordinario de sesiones, 16 de septiembre de 2005, A/RES/60/1, Puntos 5 y 9, pp. 1-2.

⁴ Tilly, Charles, “Violència, terror i política”, *L’Espill*, segona època, Nº 12, hivern 2002, pp. 17-27; Kaldor, Mary, “Un nuevo enfoque sobre las guerras”, *Papeles*, Nº 94, 2006, pp. 11-20.

Consejo de Seguridad por las amenazas a la paz y seguridad resultantes de conflictos civiles, por la actuación de fuerzas irregulares, y por situaciones generalizadas de violación a los derechos humanos, todo lo cual ha conducido a numerosas Resoluciones que abordan ese tipo de situaciones como un asunto de seguridad colectiva. Por otro lado, las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP)⁵ se han desplegado con un mandato más amplio, que permite proteger a las personas ante amenazas inminentes de violencia física, y que se orienta a la construcción y la consolidación de la paz en una perspectiva multidimensional.

A través de este desarrollo histórico, la búsqueda de la paz y la seguridad ha vivido también una evolución conceptual en la propia ONU que va de la mano con las reflexiones teóricas en el pensamiento internacional. Así, la paz no es entendida sólo como ausencia de conflictos sino, de acuerdo a la Asamblea General, “un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos”⁶, lo que se acerca a las nociones de ‘paz positiva’ desarrolladas por la Investigación para la Paz. A su vez, el PNUD acuñó en 1993 la noción de seguridad humana que, siendo parte de un proceso de reflexión sobre la ampliación del concepto de seguridad, pone el foco en las personas y las amenazas que experimentan a su integridad física y en general a su supervivencia y desarrollo pleno.

2. La Investigación para la Paz y la reconceptualización de la paz en sentido integral

En el campo de las ciencias sociales, el impacto generado por las dos guerras mundiales y, sobre todo, poco después la preocupación el uso del arma nuclear va a impulsar la conformación de un espacio interdisciplinar conocido como Investigación para la Paz (*Peace Research*) o Estudios sobre la Paz (*Peace Studies*).⁷ Desde mediados del siglo XX, en este ámbito van a nuclearse distintos investigadores provenientes de disciplinas como las relaciones internacionales, la sociología, la economía, la psicología social, o el derecho internacional, entre otros, cuyo interés intelectual confluye en el estudio de los conflictos, sus causas y las formas de gestionarlos y resolverlos de manera pacífica, lo que muestra su vocación aplicada y orientada por valores de cambio social.

Si bien a lo largo de su evolución es posible detectar fases, marcadas por distintas perspectivas para entender y abordar la violencia y la paz, puede verse que la Investigación para la Paz adopta crecientemente una visión que valora el conflicto como un fenómeno propio de la convivencia social. En ese sentido, en primer lugar, la paz no implica ausencia de conflicto sino ausencia del recurso a la violencia como forma de resolución de aquéllos. A su vez, el conflicto no es percibido como algo necesariamente negativo ni una anomalía en las relaciones sociales; antes bien, el conflicto no es ni bueno ni malo *per se*, y es inherente a las relaciones entre las personas y los grupos humanos.

Por ello, es importante entender el potencial positivo inherente en los conflictos, una oportunidad creativa para repensar formas de abordaje y solución en base a los métodos del diálogo, el respeto mutuo y la cooperación. Tal como

⁵ NACIONES UNIDAS, *Mantenimiento de la paz*, disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es> [acc. 15/11/21]; ver: Díez de Velasco, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, op. cit., pp. 247-262.

⁶ NACIONES UNIDAS, *Convivir en paz: un proceso necesario para el desarrollo sostenible*, publicado por las Naciones Unidas en el Día Internacional de la Convivencia en Paz, 16 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.un.org/es/observances/living-in-peace-day> [acc. 15/11/21].

⁷ Martínez Guzmán, Vincent, Comins Mingol, Irene, y París Albert, Sonia, “La nueva agenda de la filosofía para el siglo XXI: los estudios para la paz”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 16, Nº especial, 2009, pp. 91-114.

afirmaba un estudioso clásico sobre la paz, Paul Lederach, “el conflicto [es] el núcleo principal de la educación para la paz y su resolución no violenta”⁸, que abre posibilidades para el cambio y el desarrollo personal y social.

Ahora bien, en la conceptualización de la paz -y de su contracara, la violencia- la Investigación para la Paz transita por distintos momentos que, por lo general, suelen sintetizarse en tres etapas.⁹ En la etapa fundacional, marcada por la preocupación por las guerras interestatales y la amenaza nuclear, se piensa bajo el paradigma de la “paz negativa”, que es entendida como la ausencia de violencia. Por lo tanto, el foco está puesto en las causas de la guerra (y/o de las amenazas de uso de la fuerza armada) y en los mecanismos para resolverlas con el propósito de lograr la paz que es la ausencia de guerra o de violencia (física) directa.

Pero, desde fines de los sesenta e inicios de los setenta, transita hacia una perspectiva más integral de la paz, que en la segunda etapa de este campo de estudios viene de la mano de la noción de “paz positiva”. Acuñada por Johan Galtung, esta conceptualización amplia de la paz hace referencia no sólo a la ausencia de guerra sino también a la existencia de condiciones de justicia y desarrollo que permitan atender las necesidades básicas de las personas. Esta noción viene de la mano de un análisis más complejo de los conflictos que conduce a redefinir también el concepto de violencia para hacerse cargo de una violencia larvada en la estructura de poder social. En ese sentido, Galtung va a identificar la “violencia estructural”, de carácter indirecto, que conduce a que personas o colectivos sociales

“vean obstaculizado (o bloqueado) su desarrollo debido a limitantes que provienen de las estructuras sociales mismas, esto es debido a la existencia de relaciones muy marcadas de desigualdad (pobreza, explotación, injusticia social) y a un sistema de dominación autoritario y opresivo (ausencia de democracia, ausencia de participación, ausencia de libertades públicas, discriminación”¹⁰.

De este modo, paz y desarrollo aparecen como dos caras de la misma moneda, y la construcción de la paz requiere abordar esos obstáculos evitables al desarrollo integral de las personas. En otras palabras, la “paz positiva” implica “la superación, reducción o evitación de todo tipo de violencias”¹¹ y, por tanto, requiere “la presencia de justicia, de convivencia con los demás seres y con el entorno natural y social”¹².

En un tercer momento, a partir de los noventa, se incorpora el concepto de “violencia cultural” para identificar aquellos discursos que cumplen “la función de legitimar la violencia directa y estructural, así como de inhibir o reprimir la respuesta de quienes la sufren”¹³ y, frecuentemente, pasan desapercibidos al

⁸ Herrero Rico, Sophia, “Educar para la Paz: un reto en el nuevo milenio”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 10, N° 33, septiembre-diciembre 2003, pp. 285-298, en p. 288.

⁹ Al respecto, Martínez Guzmán, Vincent, Comins Mingol, Irene, y París Albert, Sonia, “La nueva agenda...”, *op. cit.*, pp. 94-95; Jiménez Bautista, Francisco, y Jiménez Aguilar, Francisco, “Una historia de la investigación para la paz”, *Historia Actual Online*, N° 34, Primavera 2014, pp. 149-162, en pp. 151-157.

¹⁰ Padilla, Luis Alberto, “La importancia de la Investigación para la Paz”, *Revista de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, N° 15, 1991, pp. 54-67, en p. 57, disponible en: <http://www.revistasguatemala.usac.edu.gt/index.php/rusac/article/download/70/50> [acc. 15/11/21].

¹¹ Fisas, Vicenç, *Educar para una Cultura de Paz*, Quaderns de Construcció de Pau N° 20, Mayo de 2011, p. 4.

¹² Ribotta, Silvina, “Educación para la paz en un mundo violento. Claves históricas, conceptuales y metodológicas”, *Papeles el tiempo de los derechos*, n° 7, 2011, pp. 1-23, en p. 9.

¹³ Fisas, Vicenç, *Educar...*, *op. cit.*, p. 5; asimismo, Martínez Guzmán, Vincent, Comins Mingol, Irene, y París Albert, Sonia, “La nueva agenda...”, *op. cit.*, p. 95.

estar asentados en los patrones culturales de la sociedad. Para reducir esta violencia cultural o simbólica, y lograr una 'paz integral', se hace referencia a la importancia de la cultura de paz, basada en una educación y comunicación para la paz, para avanzar en "la capacidad de manejar los conflictos con empatía, no violencia y creatividad"¹⁴ que es la forma en que Galtung define lo que denomina como "paz cultural".

Esta complejización del análisis de los conflictos, y de las violencias implicadas, conduce a una perspectiva amplia de la noción de paz, una 'paz integral' que es reconocido, incluso, en aquellos enfoques que abogan por restringir operativamente el concepto. En ese sentido, Rafael Grasa propone un foco en la "paz negativa", como ausencia de guerra o conflicto asociado al uso de la violencia directa, pero destaca que factores de violencia estructural resultan causas subyacentes o estructurales, o bien aceleradores o desencadenantes, de los conflictos propios de la post-guerra fría. Y, en consecuencia, requieren de un proceso de construcción de la paz que vaya más allá de la ausencia de violencia directa, e implique "abordar las causas y factores múltiples que provocan el estallido y surgimiento de la violencia en los conflictos contemporáneos".¹⁵

Por otra parte, el propio Grasa plantea los vínculos intelectuales desarrollados, en especial a partir de los ochenta, entre la Investigación para la Paz y los estudios estratégicos y de seguridad. En ese sentido, sostiene, la redefinición conceptual que va a experimentar poco después la noción de seguridad recibió la influencia de las premisas sobre paz, conflicto y violencia que habían surgido de la Investigación para la Paz.¹⁶

3. La ampliación del concepto de seguridad y los enfoques de la seguridad humana

La reflexión teórica en torno al concepto de seguridad durante la guerra fría estuvo acotada por el hecho que su contenido y referentes estaban resueltos con la adscripción del tema al ámbito de los estudios estratégicos de carácter militar. En efecto, en el contexto de la confrontación bipolar, se consolidó un *concepto tradicional de seguridad* que tiene al Estado como único referente, es decir, aquel sujeto que debe ser objeto de protección ante las amenazas a su supervivencia e integridad territorial y funcional. Por lo tanto, la seguridad nacional o seguridad del Estado es la prioridad del discurso político, entendiéndose que ésta comprende "la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad".¹⁷

Este enfoque tiende a concentrar la agenda de seguridad en las amenazas de orden militar y, por ende, remite, en palabras de Walt, al "estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar".¹⁸ Desde esta visión, anclada en el paradigma realista de las relaciones internacionales, la integridad del Estado es esencial para conservar y promover los intereses nacionales prioritarios, y la

¹⁴ Jiménez Bautista, Francisco, y Jiménez Aguilar, Francisco, "Una historia de...", *op. cit.*, p. 155.

¹⁵ Grasa, Rafel, *Cincuenta años de evolución de la Investigación para la Paz. Tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar*, Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010, p. 73.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 51.

¹⁷ Orozco, Gabriel, "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 72, diciembre 2005 - enero 2006, pp. 161-180, en p. 164.

¹⁸ Walt, Stephen, "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, Vol. 35, N° 2, 1991, pp. 211-239, en p. 212, citado por: Bartolomé, Mariano César, "Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea", *Relaciones Internacionales*, N° 23, junio-septiembre 2013, pp. 35-64, en p. 37.

amenaza primordial es el uso de la fuerza por parte de potencias extranjeras. Por ello, la seguridad estatal se asimila a la noción de defensa, y se restringe al empleo de las fuerzas armadas con el objetivo de prevalecer ante la eventual agresión u oposición de otro Estado.¹⁹

Con el fin de la guerra fría y sus tradicionales hipótesis de in-seguridad, y con el despliegue de procesos de globalización e hiperconectividad de las sociedades, se abrió un proceso de redefinición de las concepciones de seguridad, tanto a nivel teórico como de la práctica internacional. Esta nueva realidad hizo presente el carácter polisémico de esta noción, tanto en relación a sus niveles, como a los referentes y la agenda de cuestiones de seguridad, esto es, las amenazas y riesgos a enfrentar. En este sentido, una primera línea de reflexión condujo a una expansión temática de la agenda para incorporar un conjunto de nuevas amenazas y riesgos, en un enfoque decididamente multidimensional. Más allá de planteamientos teóricos, tuvo una expresión concreta en el trabajo de distintas organizaciones internacionales a nivel mundial y regional, como ocurrió en el ámbito hemisférico con la Organización de Estados Americanos (OEA).

En los primeros años de este siglo, la OEA concretó un giro hacia un enfoque multidimensional con la *Declaración de Bridgetown* donde reconoce que “el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.²⁰ Será desarrollado posteriormente en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*,²¹ que identifica a las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, muchos de ellos de naturaleza transnacional, como objetos de la seguridad hemisférica. Esta ampliación proteica de la agenda, producto de las necesidades prácticas más que de la reflexión teórica, presenta algunos inconvenientes si no se ordena en base a algún tipo de categorías para hacerla operativa.

En este orden de ideas, es posible distinguir, por una parte, las “amenazas”, esto es, situaciones producidas por la acción intencional de actores estatales o no estatales que, ejerciendo la violencia física, pretenden lograr ciertos propósitos. Entre ellas, hay amenazas tradicionales, de naturaleza militar, y nuevas amenazas, que implican el uso deliberado de la violencia física para lograr objetivos particulares (en general, fenómenos de crimen transnacional organizado). Por otra parte, se puede agrupar un conjunto de “riesgos” de diverso tipo que generan condiciones para expresiones de violencia que pueden afectar la seguridad, pero que tienen a la base problemas del desarrollo. Entre ellos, son distinguibles los riesgos estructurales, esto es, fenómenos que afectan el logro de condiciones materiales y de bienestar de las personas, y riesgos accidentales, es decir, situaciones generadas por eventos catastróficos de origen natural o en acción humana no intencionada, que implican daños y pérdidas materiales y humanas.²²

A partir de una reflexión teórica, Barry Buzan propuso otra aproximación a un

¹⁹ *Ibidem.*; ver también: Cubajante, Ximena, “La seguridad internacional: evolución de un concepto”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 4, Nº 2, julio-diciembre 2009, pp. 93-106.

²⁰ OEA, *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 4 de junio de 2002, AG/DEC. 27 (XXXII-O/02).

²¹ OEA, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, aprobada en la tercera sesión plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en Ciudad de México, 28 de octubre de 2003, CES/dec.1/03 rev. 1.

²² Ferrero, Mariano, *Perspectivas y desafíos de seguridad regional*, Serie Minutas Nº 58-21, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago, Junio 2021, pp. 4-5.

concepto multidimensional de seguridad, que construye una agenda amplia identificando cinco sectores desde los cuales analizar cuestiones de seguridad. En primer lugar, caracteriza la perspectiva de la seguridad como aquella que “persigue librarse del temor y lograr que los Estados o las sociedades mantengan su identidad independiente y su integración funcional ante fuerzas de cambio que consideran hostiles”.²³

Asimismo, sostiene que la seguridad implica, como mínimo, preocuparse por la supervivencia del sujeto referente (Estado o sociedad) pero también incluye un espectro sustancial de preocupaciones por las condiciones de existencia.

Por ello, propone analizar la seguridad de las comunidades políticas atendiendo a un espectro de dimensiones o sectores en los que pueden surgir desafíos o amenazas. En primer lugar menciona la “seguridad militar” -que corresponde a la visión tradicional- que busca garantizar la integridad territorial y la unidad del Estado. Un segundo sector es la “seguridad política” que consiste en asegurar la estabilidad política ante amenazas a la identidad nacional del Estado, y a su organización institucional e ideológica. En tercer lugar, identifica la “seguridad económica” que se refiere al acceso a los recursos, el financiamiento y los mercados necesarios para mantener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. A su vez, un cuarto sector es la “seguridad societal” que relaciona con la capacidad de la sociedad para preservar y reproducir su lengua, cultura, religión e identidad etno-nacional como comunidad, en el marco de condiciones aceptables de evolución. Por último, la “seguridad medioambiental” se refiere a garantizar el mantenimiento de la biosfera local y planetaria -y todos los recursos asociados- como base indispensable para la vida humana. Cualquier análisis de la problemática de la seguridad que ponga el foco en uno de ellos ordenará sus prioridades de distinto modo, si bien se trata de cinco sectores interrelacionados.²⁴

Al mismo tiempo, en parte como producto de muchas de las reflexiones conceptuales ya reseñadas, se plantea otra estrategia de redefinición centrada en los destinatarios de la seguridad. Esta conceptualización, más allá de sus inspiraciones teóricas, se concibe dentro la práctica de la ONU, y en especial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que en su informe de 1993 sostuvo que se requería reinterpretar la seguridad como una seguridad para la gente y, por ende,

“el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad mediante el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente”.²⁵

Por tanto, el *concepto de seguridad humana* implica un giro en el sujeto de referencia de la seguridad, que pasa de los Estados a las personas y sus comunidades, cuyas demandas de seguridad se vinculan a preocupaciones acerca de su vida cotidiana. Este cambio de foco implica dejar de lado una mirada macro para adoptar una perspectiva a escala micro y local lo que, en cierto sentido, lleva a que factores que eran considerados como “riesgos estructurales” deban verse como las principales “fuentes de amenaza” a las personas para su subsistencia y desarrollo en condiciones de dignidad.²⁶

²³ Buzan, Barry, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, Vol. 67, Nº 3, 1991, pp. 431-451, en p. 432.

²⁴ *Ibíd.*, p. 433.

²⁵ Citado en: Zavaleta, Sandra, “El concepto de seguridad humana en las relaciones internacionales”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 10, Nº 1, 2015, pp. 65-87, en pp. 77-78.

²⁶ Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus

Desde su formulación inicial por el PNUD, y refrendado también por el informe de la Comisión de Seguridad Humana liderada por Japón, el concepto de seguridad humana ha tenido un “enfoque amplio” en base a la convergencia de las agendas de desarrollo y seguridad.²⁷ En particular, está marcado por el paradigma del “desarrollo humano” formulado por el PNUD como un proceso de ampliación de las capacidades y libertades de las personas, siendo la seguridad humana la condición para que las personas puedan ejercer esas opciones de forma libre y segura. En concreto, esta última se materializa en múltiples componentes que se relacionan con factores de (in)seguridad en materia alimentaria, de salud, económica, comunitaria, personal (ante distintas formas de violencia física), política, y ambiental.²⁸

Frente a este “enfoque amplio” de la seguridad humana, que se centra en asegurar la “libertad frente a la necesidad” -en palabras de Roosevelt- se ha desplegado, bajo auspicios de la Red de Seguridad Humana que impulsó Canadá, un “enfoque restringido” que pretende garantizar la “libertad frente al temor”. Este segundo enfoque se propone acotar la noción de seguridad humana a la protección ante la violencia física en contextos de conflicto, y pone el acento en que el Estado ha sido, en muchos casos, una fuente de inseguridad desde la perspectiva de las personas. Por ello, quienes lo defienden sostienen que la ampliación a una gama excesiva de componentes hace perder el eje de la seguridad como asociada a los conflictos, el uso de la violencia y las amenazas existenciales.²⁹ Un resultado práctico de este “enfoque restringido” ha sido abogar por la responsabilidad de proteger como una norma internacional que permite usar el mecanismo de seguridad colectiva ante conflictos internos, lo que generó disensiones en la comunidad internacional tras la intervención en Libia.³⁰

Por su parte, desde los proponentes del “enfoque amplio” de la seguridad humana se destaca que los componentes socioeconómicos y políticos que incluye, permite abordar en su complejidad la naturaleza de los conflictos contemporáneos. En ese sentido, los conflictos internos -y otras situaciones conflictivas que generan ‘emergencias políticas complejas’- muestran la estrecha interrelación entre los problemas de seguridad y desarrollo en sus causas, en sus consecuencias, y en los instrumentos más adecuados para prevenir los conflictos y construir la paz en contextos post-conflicto.³¹

En definitiva, como sostiene Rafael Grasa, la construcción de la paz requiere detener la violencia directa, pero además abordar las causas y factores múltiples que están vinculados con el desarrollo y la promoción de los derechos humanos en la perspectiva de la seguridad humana.³² De ese modo, a la vez que se entrega seguridad física a las personas, se construye a largo plazo una sociedad que pueda gestionar sus conflictos de forma básicamente no violenta, y hace posible el desarrollo integral de las personas.

potencialidades y riesgos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Nº 76, 2007, pp. 59-77, en pp. 64-65.

²⁷ *Ibid.*, pp. 65-66.

²⁸ Zavaleta, Sandra, “El concepto de seguridad humana...”, *op. cit.*, pp. 82-84.

²⁹ Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso...”, *op. cit.*, pp. 70-71, y también p. 60.

³⁰ Ferrero, Mariano, *La Responsabilidad de Proteger, las Naciones Unidas y los parlamentos*, Serie Minutas Nº 18-13 A, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago, Marzo 2017.

³¹ Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso...”, *op. cit.*, pp. 65-66 y 74-75.

³² Grasa, Rafael, *Cincuenta años de evolución...*, *op. cit.*, pp. 73-75.

4. Las Naciones Unidas y los vínculos entre paz, seguridad y desarrollo

En palabras del antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, no puede haber paz sin desarrollo, y no puede existir ni paz ni desarrollo sin respeto a los derechos humanos.³³ Por su parte, el Panel de Expertos convocado por el Secretario General en 2016, elaboró un informe sobre el modo de lograr la paz, señalando que el desarrollo de los países es crucial para prevenir conflictos.

De acuerdo con la investigación y la experiencia comparada, constataron que la falta de desarrollo económico aumenta el riesgo de los países de caer en conflictos, y que la reactivación económica genera menos riesgo de recaer en la violencia en países que están saliendo de un conflicto. De hecho, según el informe, las causas de los conflictos normalmente son de índole social y/o económica, las que se hacen más patentes cuando el Estado ha sido incapaz de satisfacer las expectativas de la ciudadanía.³⁴

En este sentido, para los países que transitan desde un conflicto hacia la paz es esencial superar problemas sociales y económicos, ofrecer a la población los medios para ganarse la vida, y crear las bases para un desarrollo económico inclusivo.³⁵ Los esfuerzos actuales para promover una recuperación de la economía en una fase post-conflicto suelen gravitar en torno a tres dimensiones:

- Detener inmediatamente la emergencia (a través, por ejemplo, de programas de empleo);
- Realizar esfuerzos para la recuperación temprana (orientada a recobrar la capacidad del país de generar ingresos);
- Intentar lograr una recuperación de largo plazo (a través, por ejemplo, de reformas amplias para incentivar el crecimiento).

Este es un objeto de preocupación permanente para el sistema de Naciones Unidas, como ha sido abordado recientemente en un informe que plantea la necesidad de respuestas coordinadas que respondan a los desafíos de salud, empleo y construcción de la paz en el contexto de la pandemia.³⁶

Por otra parte, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad acogieron los resultados del informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, convocado por el Secretario General. Así, en sendas resoluciones de abril de 2016 -resolución AGNU 70/262 y resolución CSNU 2282- se estableció una conceptualización amplia del “sostenimiento de la paz” en tanto

“un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos [...]”³⁷

³³ NACIONES UNIDAS, *Secretary-General's remarks at formal debate of the General Assembly on peace operations (as delivered)*, New York, 12 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-10-12/secretary-generals-remarks-formal-debate-general-assembly-peace> [acc. 17/11/21].

³⁴ NACIONES UNIDAS, *The Challenge of Sustaining peace*, Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture, New York, 29 June 2015, p. 19, disponible en: https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf [acc. 17/11/21].

³⁵ *Ibíd.*, p. 20.

³⁶ OIT, *From crisis to opportunity to sustainable peace. A joint perspective on responding to the health, employment and peacebuilding challenges in times of COVID-19*, International Labour Organization, Geneva, November 2020, en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_761809.pdf [acc. 17/11/21].

³⁷ NACIONES UNIDAS, *Resolución 70/262. Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la*

En su integralidad, este sostenimiento de la paz incluye la prevención de conflictos, abordando sus causas profundas, la pacificación de un conflicto ya iniciado, la reconciliación nacional, como también los aspectos ligados a la consolidación de la paz, esto es, la recuperación, rehabilitación y reconstrucción post-conflicto.

Por último, la interrelación e interdependencia entre el desarrollo, la paz y los derechos humanos se traduce en que la prevención de la violencia y la promoción de sociedades pacíficas está presente de manera transversal en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En la resolución de la Asamblea General que la consagra se afirma expresamente que “el desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible”, y se destaca que

“en la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para resolver o prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto, incluso velando por que las mujeres desempeñen su papel en la consolidación de la paz y la construcción del Estado”.³⁸

Asimismo, la búsqueda de la paz y la prevención de la violencia están particularmente desarrolladas en el ODS N°16, que apunta a “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”. Entre las motivaciones de este objetivo, Naciones Unidas destaca que “los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible”.³⁹

Finalmente, se debe recordar que en el marco de la 138ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP) -en base al trabajo de la Comisión Permanente de Paz y Seguridad Internacional- se adoptó la resolución “El sostenimiento de la paz para alcanzar el desarrollo sostenible”, en marzo de 2018.⁴⁰

consolidación de la paz, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 70º período de sesiones, 27 de abril de 2016, p. 2.

³⁸ NACIONES UNIDAS, *Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 70º período de sesiones, 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, p. 11.

³⁹ NACIONES UNIDAS, Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> [acc. 17/11/21].

⁴⁰ UIP, *El sostenimiento de la paz para alcanzar el desarrollo sostenible*, resolución adoptada por unanimidad por la 138ª Asamblea de la UIP, Ginebra, 28 de marzo de 2018.