

## **Construir y consolidar la paz duradera: repensando la paz y la seguridad, y el rol de las mujeres y la juventud**

Serie Minutas N° 10-22, 03/03/2022

### **Resumen**

Esta Minuta ha sido elaborado para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la 144ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP), y en especial en la Comisión Permanente sobre Paz y Seguridad Internacional, que se desarrollará en Nusa Dua (Indonesia) entre los días 20 y 24 de marzo de 2022. En particular, entrega antecedentes para participar en la deliberación, y posterior votación, de un proyecto de resolución que constituye el primer tema de agenda de la reunión de la comisión, bajo el título “Repensar y redefinir los procedimientos de elaboración de los procesos de paz para promover 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.

## 1. Antecedentes generales

En el marco de la 143ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP), desarrollada en Madrid (España) en noviembre de 2021, la Comisión Permanente sobre Paz y Seguridad Internacional celebró una audiencia con expertos titulada “Repensar y redefinir los procedimientos de elaboración de los procesos de paz en vista de favorecer una paz duradera”. En base a los resultados de ese evento, se nominó a dos parlamentarias, la Sra. Gomashie (Ghana) y la Sra. Widegren (Suecia), como co-relatoras de un proyecto de resolución a ser considerado en la siguiente Asamblea.

En ese entendido, las co-relatoras presentaron un Memorando explicativo<sup>1</sup> que expone los principales argumentos que se plasman, a su vez, en un Proyecto de Resolución<sup>2</sup> que será debatido y votado por la Comisión para, posteriormente, ser presentado a consideración de la 144ª Asamblea de la UIP. En lo esencial, ambos documentos ofrecen una mirada integral de la paz, como un fenómeno holístico e interrelacionado con el desarrollo y los derechos humanos, enfatizando los siguientes aspectos:

- la paz no es sinónimo de ausencia de conflicto violento, sino un fenómeno más integral
- es preocupante el riesgo que fenómenos globales como el cambio climático o pandemias -como el COVID-19- puedan tener el efecto de potenciar conflictos
- se debe incorporar una mirada de seguridad humana para abordar la construcción y consolidación de la paz
- es necesario lograr el arraigo local de los procesos de consolidación de la paz, de manera que los actores locales se involucren y los sientan como propios, para que sean inclusivos y duraderos
- las contribuciones de las mujeres y la juventud resultan esenciales a los procesos de promoción activa de la paz y prevención de conflictos, en consonancia con las agendas respectivas adoptadas por las Naciones Unidas
- destaca el papel único de los parlamentos nacionales y los parlamentarios en la promoción del diálogo y en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, como también de la UIP como contraparte de las Naciones Unidas y foro para negociaciones informales sobre asuntos de paz y seguridad internacional

Esta Minuta tiene por objeto entregar antecedentes complementarios sobre las materias de fondo que serán objeto del debate, y que encuentran reflejo en el proyecto de resolución comentado. En ese sentido, aborda la evolución de abordaje de la paz y seguridad internacional en las Naciones Unidas, el desarrollo conceptual de las ideas de paz integral y seguridad humana<sup>3</sup>, y los principales

<sup>1</sup> Gomashie, D. y Widegren, C., *Repensar y redefinir los procedimientos de elaboración de los procesos de paz para promover una paz duradera. Memorando explicativo presentado por los co-Relatores*, Comisión Permanente de Paz y Seguridad Internacional, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 25 de enero de 2022, C-I/144/M, trad. C. Galvalisi (secretaría GRULAC-UIP).

<sup>2</sup> Gomashie, D. y Widegren, C., *Proyecto de Resolución: Repensar y redefinir los procedimientos de elaboración de los procesos de paz para promover una paz duradera*, Comisión Permanente de Paz y Seguridad Internacional, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 25 de enero de 2022, C-I/144/DR, trad. C. Galvalisi (secretaría GRULAC-UIP).

<sup>3</sup> En relación a estos dos primeros puntos, se sintetizan los argumentos más pertinentes, de acuerdo a los documentos de las co-relatoras, que se presentaron en Ferrero, Mariano,

aspectos de las agendas Mujeres, Paz y Desarrollo, y Juventud, Paz y Desarrollo.

## 2. Evolución de la perspectiva sobre paz y seguridad internacional en las Naciones Unidas

Heredera de una trayectoria institucional orientada a la solución pacífica de disputas entre Estados, y tras los estragos de las guerras mundiales, la Organización de Naciones Unidas (ONU) es 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”.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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”.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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. Ello se ha reflejado, por un lado, en la creciente preocupación del Consejo de Seguridad por las amenazas a la paz y seguridad resultantes de conflictos civiles, y, por otro lado, en el tipo de mandato más amplio de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP).<sup>8</sup>

Dicho tipo de mandato más amplio les permite proteger a las personas ante amenazas inminentes de violencia física, y se orienta a la construcción y la consolidación de la paz en una perspectiva multidimensional. En ese sentido, se hace cargo de una conceptualización más integral del “sostenimiento de la paz” adoptado, conjuntamente, por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, entendida como

“un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad,

---

*Repensando la paz y la seguridad con una perspectiva de largo plazo: construir y consolidar la paz duradera*, Serie Informes nº 21-21, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago de Chile, Noviembre de 2021.

<sup>4</sup> NACIONES UNIDAS, *Carta de las Naciones Unidas*, firmadas en San Francisco el 26 de junio de 1945, Preámbulo.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

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 [...]”<sup>9</sup>

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. Esta perspectiva remite a una evolución conceptual de la propia ONU que se traduce en que 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”.<sup>10</sup>

A su vez, la interrelación e interdependencia entre el desarrollo, la paz y los derechos humanos se manifiesta en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, consagrada en una resolución de la Asamblea General que 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 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”.<sup>11</sup>

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”.<sup>12</sup>

### **3. Repensando conceptos clave: hacia la paz integral y la seguridad humana**

El impacto generado por las guerras mundiales y, sobre todo, la preocupación el uso del arma nuclear impulsó la conformación de un espacio interdisciplinar conocido como Investigación para la Paz (*Peace Research*) o Estudios sobre la Paz (*Peace Studies*).<sup>13</sup> A lo largo de su evolución es posible detectar fases, marcadas por distintas perspectivas para entender y abordar la violencia y la paz, pero 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

<sup>9</sup> NACIONES UNIDAS, *Resolución 70/262. Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 70° período de sesiones, 27 de abril de 2016, p. 2.

<sup>10</sup> 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].

<sup>11</sup> 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 70° período de sesiones, 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, p. 11.

<sup>12</sup> NACIONES UNIDAS, Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> [acc. 17/11/21].

<sup>13</sup> 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, N° especial, 2009, pp. 91-114.

sentido, en primer lugar, la paz no implica ausencia de conflicto sino ausencia del recurso a la violencia como forma de resolución de aquéllos. 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 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”<sup>14</sup>, que abre posibilidades para el cambio y el desarrollo personal y social.

En cuanto a la conceptualización de la paz -y de su contracara, la violencia- la Investigación para la Paz transita por distintos momentos que suelen sintetizarse en tres etapas.<sup>15</sup> 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”, entendida como la ausencia de violencia. Así, el foco se situaba 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. Posteriormente, va a ir transitando a 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”.

Esta noción más 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. 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 estructural”, de carácter indirecto, larvada en la estructura de poder social. En este enfoque, 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”<sup>16</sup> y, por tanto, requiere “la presencia de justicia, de convivencia con los demás seres y con el entorno natural y social”.<sup>17</sup>

Por último, en un tercer momento 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”<sup>18</sup> y, frecuentemente, pasan desapercibidos al 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”<sup>19</sup> 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**

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Fisas, Vicenç, *Educar para una Cultura de Paz*, Quaderns de Construcció de Pau N° 20, Mayo de 2011, p. 4.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Jiménez Bautista, Francisco, y Jiménez Aguilar, Francisco, “Una historia de...”, *op. cit.*, p. 155.

**integral** que, incluso si se pone un acento restringido en la ausencia de conflicto asociado al uso de violencia directa como hace Rafael Grasa, lleva a destacar la necesidad de un “abordar las causas y factores múltiples que provocan el estallido y surgimiento de la violencia en los conflictos contemporáneos”.<sup>20</sup>

La redefinición de las concepciones de seguridad emerge con el fin de la guerra fría y el despliegue del proceso de globalización, llevando a ir más allá del *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, ante amenazas de orden militar provenientes de Estados extranjeros.<sup>21</sup>

Tanto a nivel teórico como de la práctica internacional, comienza a evidenciarse la diversidad de perspectivas desde las que puede abordarse la seguridad, 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.

En este sentido, se ha distinguido, 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.<sup>22</sup>

Desde la práctica de la ONU, y en especial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comienza a desarrollarse otra estrategia de redefinición centrada en los destinatarios de la seguridad. En ella, se propugna reinterpretar la seguridad como una seguridad para la gente, dejando de basarse exclusivamente en la seguridad nacional para avanzar hacia la idea de **seguridad humana**.<sup>23</sup> Se produce así 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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Ferrero, Mariano, *Perspectivas y desafíos de seguridad regional*, Serie Minutas N° 58-21, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago, Junio 2021, pp. 4-5.

<sup>23</sup> Zavaleta, Sandra, “El concepto de seguridad humana en las relaciones internacionales”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 10, N° 1, 2015, pp. 65-87, en pp. 77-78.

desarrollo en condiciones de dignidad.<sup>24</sup>

Dentro del paradigma de la seguridad humana conviven dos enfoques: por una parte, un “enfoque amplio” basado en la convergencia de las agendas de desarrollo y seguridad, y vinculado a la idea de “desarrollo humano” formulada también por el PNUD. En este sentido, la seguridad humana 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.<sup>25</sup> Frente a ese “enfoque amplio” se ha desplegado un “enfoque restringido” que 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.<sup>26</sup> 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 discusiones en la comunidad internacional tras la intervención en Libia.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>

#### **4. Por una paz inclusiva: agendas de mujeres y de juventud en materia de paz y seguridad**

La construcción de procesos de paz inclusivos, y que sean duraderos en el tiempo, requiere tomar conciencia y hacerse cargo de que los conflictos, y las situaciones post-conflicto, tienen efectos diferenciados para distintos grupos de la población tales como las mujeres, las disidencias sexuales, y las y los jóvenes. En ese sentido, como producto del impulso de los movimientos sociales, como los movimientos de mujeres, y las distintas organizaciones de la sociedad civil, las Naciones Unidas y sus Estados miembros han ido adoptando una serie de resoluciones y compromisos que conforman las agendas de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) a partir de 2000 y de Juventud, Paz y Seguridad (JPS) desde 2015.

El hito fundante de la agenda MPS está constituido por la adopción unánime por parte del Consejo de Seguridad de la Resolución 1325 en octubre de 2000, que proporciona un marco para incorporar en las tareas de mantenimiento de la paz una agenda de género. Ella ha permitido llevar adelante la transversalización de género (*gender mainstreaming*) en un ámbito particularmente sensible y tradicionalmente poco receptivo como el de los conflictos armados y la seguridad. Esa estrategia de transversalización -impulsada en la Plataforma de

<sup>24</sup> Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Nº 76, 2007, pp. 59-77, en pp. 64-65.

<sup>25</sup> Zavaleta, Sandra, “El concepto de seguridad humana...”, *op. cit.*, pp. 82-84.

<sup>26</sup> Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso...”, *op. cit.*, pp. 70-71, y también p. 60.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso...”, *op. cit.*, pp. 65-66 y 74-75.

Acción de Beijing de 1995 y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979- implica, en lo esencial, analizar en todas las políticas y programas su impacto diferenciado para mujeres y hombres, incorporar la perspectiva de género en la agenda política dominante, y asegurar una participación equilibrada de las mujeres en los procesos decisorios.<sup>29</sup>

En la Resolución 1325, el Consejo de Seguridad reconoce que

“los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, y cada vez más sufren los ataques de los combatientes y otros elementos armados [...], como también] los efectos que ello tiene para la paz y la reconciliación duraderas”.<sup>30</sup>

Como forma de hacerse cargo de esta preocupación, plantea acciones a ser adoptadas por los órganos y agencias del sistema de Naciones Unidas, como también por los Estados miembros, en cuatro grandes dimensiones:

- *incorporación de la perspectiva de género*: en las operaciones de mantenimiento de la paz; en la negociación e implementación de acuerdos de paz; en la planificación para el desarme, la desmovilización y la reintegración; y, en la adopción de medidas y misiones por el Consejo de Seguridad
- *participación de las mujeres*: aumentar la representación de la mujer en todos los niveles decisorios para la prevención, la gestión y la solución de conflictos (incluido los procesos de paz); nombrar a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales del Secretario General para realizar misiones de buenos oficios en su nombre; ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno
- *formación especializada en igualdad de género*: generar directrices y material para la formación sobre la protección, los derechos y la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz; incorporación en los programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue, y para el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; mayor apoyo financiero, técnico y logístico voluntario a estas actividades por parte de los Estados miembros
- *protección de los derechos de las mujeres en los conflictos*: las partes en un conflicto armado deben respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, en particular las obligaciones del Derecho Internacional Humanitario, y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; las partes beligerantes deberían adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, en situaciones de conflicto armado; los Estados son responsables de enjuiciar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, en especial relativos a la violencia sexual y de otro tipo contra mujeres y niñas; las partes en un

<sup>29</sup> Lombardo , Emanuela, “El mainstreaming de género en la Unión Europea”, *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, vol. 10-15, Mayo-Diciembre 2003, pp. 6-11.

<sup>30</sup> NACIONES UNIDAS, *Resolución 1325 (2000)*, aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000, S /RES/1325 (2000), p. 1.



conflicto armado deberían respeten el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados, y considerar las necesidades especiales de mujeres y niñas, incluso en el diseño de campamentos y asentamientos

Cuando ya se han cumplido dos décadas de su adopción, la Resolución 1325 ha dado origen a una amplia agenda de acción para incluir y proteger a las mujeres en los procesos de pacificación de conflictos y construcción de la paz. Actualmente, la agenda MPS se compone de diez resoluciones del Consejo de Seguridad junto con otros instrumentos internacionales complementarios -como las recomendaciones de la CEDAW- y un importante número de planes de acción nacionales y de algunas organizaciones regionales.<sup>31</sup> Se trata de un marco normativo articulado en todas las áreas centrales del ciclo de los conflictos armados: la prevención, la participación, la protección, y la rehabilitación post-bélica. En varias de las resoluciones adoptadas se establecieron herramientas institucionales para combatir la impunidad, y prevenir y proteger de la violencia sexual. En otras de ellas se contempla la evaluación de las estrategias y los recursos para promover la implementación de la agenda MPS, y se plantea que un porcentaje del presupuesto destinado a rehabilitación post-bélica y construcción de la paz se destinen a proyectos específicos para el empoderamiento de las mujeres.<sup>32</sup>

A nivel de los Estados, más de 80 países se han dotado de planes de acción nacional, como una herramienta para definir objetivos, prioridades y políticas para implementar la Resolución 1325 -y más en general la agenda MPS- a nivel doméstico y/o de la política exterior del país. En América Latina, Chile ha sido el primero en adoptar un Plan de Acción Nacional<sup>33</sup> estructurado en torno a cuatro enfoques: de género, de derechos, participativo y de coordinación, en el año 2009. Tras cinco años de vigencia de ese plan, Chile fue nuevamente pionero en contar con un Segundo Plan de Acción en 2015, que incorporó los avances de la agenda MPS, e incluyó indicadores para su seguimiento, organizándose en base a cuatro ámbitos:

- *prevención*: incorporando la perspectiva de género en todas las actividades y estrategias de prevención de conflictos y de mantenimiento y fomento de la paz
- *participación*: promoviendo y apoyando la participación activa y significativa de las mujeres en todos los procesos de paz y su representación en todos los niveles de adopción de decisiones relacionadas con la prevención, gestión y solución de conflictos
- *protección*: fortaleciendo y ampliando medidas para garantizar la seguridad, la integridad física y mental, la salud sexual y reproductiva, el

<sup>31</sup> Mujika Chao, Itziar, "Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)", *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, nº 127, abril de 2021, pp. 15-38, en pp. 16-18.

<sup>32</sup> Mesa, Manuela, "XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad", en: Mesa, Manuela (Coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2016, pp. 137-168, en pp. 140-141 y 153-154.

<sup>33</sup> Ferrero, Mariano, *Mujeres, paz y seguridad. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su implementación en Chile*, Serie Minutas nº 93-15, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago de Chile, Septiembre 2015, pp. 5-9. Actualmente sólo ocho países de la región cuentan con un plan de acción, ver: ONU-Mujeres, *Las mujeres construyen paz en América Latina y el Caribe. Aniversario 21 de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, viernes 29 de octubre de 2021, disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2021/10/aniversario-21-de-la-resolucion-1325-de-las-naciones-unidas-sobre-mujeres> [acc. 01/03/22].

bienestar, la autonomía económica y la dignidad de las mujeres y niñas

- *socorro y recuperación*: propiciando el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones tanto a los mecanismos y servicios de distribución de ayuda, en particular los relativos a necesidades específicas de mujeres y niñas en todos los esfuerzos de recuperación y socorro, como a la justicia de transición

Posteriormente, tomando el ejemplo y las lecciones aprendidas de la agenda MPS, los movimientos de jóvenes y algunos países -liderados por Jordania- impulsaron la necesidad de reconocer a involucrar como agentes activos en la prevención y resolución de conflictos, y en la consolidación de la paz. Se trata de una población que representa actualmente 1.800 millones de personas en todo el planeta, y cerca de una tercera parte vive en zonas en conflicto.<sup>34</sup> En diciembre de 2015, el Consejo de Seguridad adoptó en forma unánime la Resolución 2250 en un contexto en que, entre otras cosas, el incremento del reclutamiento de jóvenes por grupos terroristas había venido reforzando prejuicios que asocian a la juventud con la violencia y el extremismo.<sup>35</sup>

Por tanto, la Resolución 2250 reconoce a la juventud -definida entre los 18 y 29 años, sin perjuicio de las particularidades de ciertos contextos- como promotora de la paz, no solamente como un colectivo que debe ser protegido ante los conflictos violentos, ni únicamente como un grupo ante el cual es necesario protegerse como ejecutores de la violencia, sino como actores activos en la construcción de paz duradera.<sup>36</sup> En ella se establecen cinco pilares que marcan las áreas de acción para implementar esta incipiente agenda de JPS:

- *participación*: buscando incrementar la inclusión de las y los jóvenes en los procesos decisorios en distintas etapas de los procesos de paz
- *protección*: enfatizando la debida protección a los civiles, en especial a la juventud, en conflictos armados y en contextos post-conflicto, particularmente en relación a violencia sexual o de género, pero también ante la violencia e intimidación a que están expuestos los activistas jóvenes
- *prevención*: señalando la relevancia de respaldar a los y las jóvenes con herramientas y políticas inclusivas para ser actores en la prevención de la violencia, poniendo especial atención a la educación como un instrumento clave para desarrollar una cultura de paz y lograr una participación igualitaria en la sociedad
- *reintegración*: apuntando a estrategias y programas que permitan desvincular, y a la vez reintegrar a la sociedad, a las y los jóvenes involucrados en conflictos armados, generando condiciones de empleabilidad, desarrollo de capacidades y de prácticas de convivencia social
- *alianzas*: destacando la necesidad de aumentar el apoyo político, financiero, técnico y logístico por parte de organizaciones internacionales en un trabajo conjunto con las y los jóvenes y sus organizaciones

Ello se complementa con la necesidad de seguimiento por parte del Secretario

<sup>34</sup> Ortiz Quintilla, Romeral, *Resolución 2250 del Consejo de Seguridad de la ONU: Juventud, Paz y Seguridad*, Policy Paper Nº 14, Institut Català per la Pau, Barcelona, Septiembre 2016, p. 1.

<sup>35</sup> Así lo señalan las palabras de la enviada del Secretario General para la Juventud en una sesión del Consejo de Seguridad, ver: NACIONES UNIDAS, "Los jóvenes quieren paz en el mundo", 17 de julio de 2019, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/07/1459401> [acc. 01/03/22] ; Sánchez Osorio, Andrés Allán, "Paz y juventud. Entrevista con Gabrielle John", *Interdisciplina*, vol. 6, n° 15, mayo-agosto 2018, pp. 185-190, en p. 185.

<sup>36</sup> Ortiz Quintilla, Romeral, *Resolución 2250...*, op. cit., p. 1.

General, que se plasmó en la elaboración de un informe con recomendaciones en 2018. Posteriormente, algunas de ellas fueron recogidas en dos nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad en 2018 y 2020, complementando esta naciente agenda JPS que, por cierto, requiere de un proceso de visibilización y sensibilización en cada uno de los Estados miembros.<sup>37</sup>

Por último, es importante considerar que, si bien los conflictos violentos afectan a la juventud destruyendo sus fuentes de estabilidad y pertenencia en un momento clave de sus vidas, la experiencia vital de violencias e injusticias de las y los jóvenes es más comprensiva. En ese sentido, enfrentan distintas formas de exclusión y discriminación en las diferentes facetas de la vida, incluso en contexto que no son de conflicto violento abierto.<sup>38</sup> Por todo ello, identifican en sus experiencias diversos tipos de violencia, y su contribución a la construcción de la paz puede orientarlos en un sentido de paz integral y duradera.

---

<sup>37</sup> GCYPS, *5to Aniversario de la Resolución 2250 del Consejo de Seguridad de la ONU. Un conjunto de herramientas de redes sociales preparado por la Coalición Global sobre Juventud, Paz y Seguridad*, Coalición Global sobre Juventud, Paz y Seguridad (GCYPS), Diciembre 2020, disponible en: <https://www.sparkblue.org/system/files/2020-12/Spanish%20-%205th%20Anniversary%20of%20UN%20Security%20Council%20Resolution%202250.pdf> [acc. 01/03/22]; también, ver: Ortiz Quintilla, Romeral, *Resolución 2250...*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>38</sup> NACIONES UNIDAS y Folke Bernadotte Academy, *Youth, Peace and Security: A Programming Handbook*, UNFPA / UNDP, New York, 2021, pp. 1-5.