

Informe de Actividad
11 de noviembre 2008
Madrid

FRIDE
FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

Explorando conceptos: Seguridad humana y construcción de la paz

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

IECAH

El Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), que tiene su sede en Madrid, se constituye como una iniciativa privada que agrupa a un conjunto de especialistas en los ámbitos del estudio de los conflictos y la cooperación, con especial énfasis en la ayuda humanitaria. Desde una perspectiva geográfica, el IECAH centra gran parte de su interés en el seguimiento de la realidad de dos regiones de gran interés para España y para la Unión Europea como son el Mediterráneo y Latinoamérica, sin descuidar por ello la atención a otras regiones del planeta a las que presta creciente atención.

Desde el final de la Guerra Fría se están llevando a cabo procesos de construcción de la paz en alrededor de cincuenta países. Éstos incluyen proveer seguridad a los ciudadanos, reformar el sistema político-institucional y promover medidas sociales y económicas esenciales para el desarrollo.

Esas grandes tareas abarcan cuestiones complejas como el desarme, la desmovilización y la reintegración de combatientes, la reforma del sistema judicial, la promoción de procesos de participación democrática, la reconstrucción de infraestructuras, las garantías de acceso a la educación y a la salud de la población y la consolidación de las bases de una economía sostenible.

Aunque no hay acuerdo entre los actores internacionales sobre su definición, la construcción de la paz (CP) es un proceso que implica medidas de corto, medio y largo plazo que sienten las bases para una transición pacífica hacia la reconstrucción o la construcción del Estado y que, por lo tanto, se diferencia tanto de las operaciones de paz como de las medidas institucionales para fortalecer el Estado.

El seminario realizado por iniciativa de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y la Acción Humanitaria (IECAH) el pasado 11 de noviembre de 2008, en Madrid, bajo el título *Crisis del Estado, construcción de la paz y seguridad humana – Explorando conceptos*, se ocupó de debatir los conceptos y las prácticas de la construcción de la paz.

Debate conceptual

Panel I: Estados en crisis y situaciones de postconflicto

El fin de la Guerra Fría supuso una disminución de los conflictos armados entre Estados en el sistema internacional. Al mismo tiempo, durante los años noventa se incrementaron las guerras civiles, al igual que los esfuerzos internacionales para llegar a acuerdos de paz. Como consecuencia, actualmente hay situaciones y procesos de postconflicto en más de cincuenta países. Esto supone un inmenso esfuerzo para la comunidad internacional, que incluye instrumentos civiles (como la ayuda oficial y no oficial al desarrollo) y militares. La crisis financiera mundial añade aún más complejidad a esta tarea por la prevista reducción de las aportaciones monetarias de los donantes.¹

Los Estados en situación de postconflicto son frágiles institucionalmente y la paz puede romperse con facilidad. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima que “aproximadamente la mitad de los países

que salen de una guerra vuelven a caer en la violencia en un plazo de menos de cinco años”.² Las causas que subyacen o han dado lugar al conflicto armado no se resuelven sino que quedan temporalmente congeladas o se transforman para reaparecer bajo otras formas violentas.

Por otro lado, también existen Estados en situación de crisis y violencia permanente, no necesariamente en guerra, donde no hay instituciones viables que satisfagan las necesidades de la población o, cuando las hay, no cumplen este papel. Este es el caso de Haití, Guinea Bissau, Santo Tomé y Príncipe, Liberia y Sierra Leona, entre otros. Las crisis se deben a procesos de desagregación de las estructuras de poder del Estado postcolonial, a procesos de desestructuración de la sociedad, o a una combinación de ambos factores. La fragilidad de las estructuras estatales impide la resolución pacífica de los conflictos y favorece los enfrentamientos violentos que pueden llegar hasta la guerra abierta.³

Debido a las situaciones de fragilidad institucional que afectan a entre treinta y cincuenta países, según diversas fuentes, la construcción de la paz es una práctica en constante desarrollo que ha ganado un fuerte espacio en las políticas hacia este tipo de países.⁴

La construcción de la paz puede ayudar a prevenir que un conflicto estalle, preparar y apoyar los procesos de promoción de la paz en países en guerra declarada y, de igual modo, contribuir a construir sociedades en situaciones de postconflicto con el objetivo de evitar una recaída en la violencia.⁵

² Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de libertad: Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Naciones Unidas, 2005, p. 35. Ver también los estudios del Banco Mundial dirigidos por Paul Collier et. al., *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy*, Washington D.C.: Banco Mundial, 2003.

³ Sobre el concepto de Estado frágil ver Susan L. Woodward, “Fragile states: Exploring the concept”, *Comentario FRIDE*, diciembre de 2006.

⁴ Ver clasificación e indicadores sobre fragilidad estatal del Banco Mundial en International Evaluation Group, *Engaging with fragile states*, Washington D.C.: Banco Mundial, 2006, p. Liii., disponible en www.worldbank.org/ieg/licus/. Para el caso español ver Jesús A. Núñez, “El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)”, Cuaderno IECAH N. 2, 2006.

⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, “Peacebuilding – A development perspective”, *Strategic Framework*, agosto de 2004.

¹ Megan Burke, “La recuperación del conflicto armado: lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional”, *Documento de Trabajo 22*, FRIDE, mayo de 2006. Ver también Jesús A. Núñez, Balder Hageraats e Isaias Barreñada, *Conflictos en el ámbito internacional: Aportaciones para una cultura de paz*, Madrid: CIDE-AL, 2008.

Desde los años noventa, la CP se ha convertido en un amplio campo que incluye diversos aspectos particulares: entre otros, crear o fortalecer el Estado de derecho y la seguridad, promover la institucionalización, dar los primeros pasos para contar con una economía viable y proveer los servicios esenciales a la población.

Existe, sin embargo, una superposición de conceptos que dificultan los debates teóricos y operativos sobre las posibles acciones y políticas en situaciones de postconflicto desarrolladas por actores internacionales y/o nacionales (ver recuadro).

- *Construcción de la paz (peacebuilding)*: acciones emprendidas para consolidar o institucionalizar la paz.
- *Aplicación de la paz (peace implementation)*: acciones emprendidas para aplicar acuerdos de paz específicos, normalmente en el corto plazo. Generalmente define –y bien posibilita u obliga– el marco para la construcción de la paz.
- *Construcción del Estado (statebuilding)*: acciones emprendidas para establecer, reformar o fortalecer las instituciones del Estado y su relación con la sociedad (lo que puede o no contribuir a la consolidación de la paz).
- *Construcción de la nación (nation building)*: acciones generalmente destinadas a forjar un sentido común de nación (*nationhood*) para (1) superar diferencias étnicas, sectarias o comunales; (2) contrarrestar fuentes alternativas de identidad y lealtad; y (3) movilizar a la población a favor de un proyecto paralelo de construcción del Estado. Puede o no contribuir a la consolidación de la paz. A menudo, este concepto se equipara de forma confusa con la estabilización postconflicto o con la construcción del Estado, especialmente en círculos políticos y periodísticos de Estados Unidos.
- *Estabilización (stabilisation)*: acciones emprendidas para alcanzar el cese de hostilidades y construir la paz, entendida como la ausencia de conflicto armado. Un término común en las políticas de Estados Unidos, normalmente relacionado con instrumentos militares, que reflejan un horizonte de corto plazo más que de construcción de la paz, y asociado a la agenda antiterrorista post 11/S.
- *Reconstrucción (reconstruction)*: acciones emprendidas para apoyar las dimensiones económicas y, hasta cierto

punto, sociales de la recuperación postconflicto. También es un concepto habitual del Banco Mundial (su nombre formal lo incluye) y en los círculos políticos de Estados Unidos (por ejemplo, el Coordinador de EE.UU. para la Reconstrucción y la Estabilización), que se remonta a la experiencia de asistencia posbélica en Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

- *Operaciones de paz (peace operations)*: acciones emprendidas durante o después de un conflicto armado. Generalmente consisten en un mandato de mantenimiento de la paz del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que normalmente abarca una serie de tareas civiles y militares (“mantenimiento de la paz multidimensional” y construcción de la paz).

Fuente: Adaptado de Charles T. Call and Vanessa Wyeth (eds.), *Building states to build peace*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2008, p. 5.

Paralelamente a la CP, se ha producido la evolución del concepto de *seguridad humana* que parte de dos orígenes. Por un lado, de los estudios promocionados desde los años noventa por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre desarrollo humano y las variables económicas, sociales, demográficas, medioambientales y políticas que lo fortalecen o debilitan. Por otro, de las perspectivas críticas al concepto tradicional de seguridad basado en el papel del Estado y sus fuerzas armadas que sirven para la disuasión y protección de la soberanía y los intereses nacionales. Como paradigma alternativo, la seguridad humana centra la atención en los intereses de las personas, que deben ser protegidos por los Estados, como base central para mejorar la seguridad mundial. La idea de seguridad humana tiene, por lo tanto, componentes del enfoque teórico liberal y cosmopolita.

La seguridad humana prioriza la protección de las personas en ámbitos como el acceso a la salud, la educación y la vivienda digna, así como las garantías y la protección de los derechos, la igualdad de género y la participación democrática en la vida política. En su acepción amplia, plantea que los ciudadanos estén libres de nece-

sidades (como el hambre) y en su sentido restringido que se sientan libres del miedo (a la guerra, por ejemplo).⁶

¿Construcción de la paz o construcción del Estado?

Durante el seminario, se discutieron las diferencias entre la CP y la construcción del Estado. Estabilizar una situación para que no haya guerra o conflicto social violento no significa necesariamente que existan bases estructurales para la paz. Las bases de una convivencia pacífica están garantizadas por Estados democráticos e incluyentes. Al mismo tiempo, que haya Estado no significa la ausencia de violencia.

Construir un Estado funcional que controle el uso de la violencia legítima en su territorio, garantice unos servicios públicos básicos y articule las demandas de todos los actores de una sociedad sin excluir a ninguna persona o grupo social son factores fundamentales tanto para la resolución duradera de conflictos existentes, como para evitar futuros enfrentamientos violentos. En este sentido, la construcción del Estado sería una medida de construcción de la paz a largo plazo.

Por otro lado, sin un sistema económico productivo viable no es posible contar con un Estado funcional. La construcción de la paz plantea sentar las bases de una economía operativa. Sin embargo, muchos Estados en situación de postconflicto o con un alto nivel de fragilidad tienen sus sistemas económicos afectados por la desestructuración, las producciones y comercios ilícitos, y la falta de mecanismos de transferencia de recursos entre el sector privado y el público articulados en un sistema impositivo.

Estos países, especialmente aquellos en alta situación de fragilidad, viven en muchos casos de la ayuda internacional, que se integra como parte de su sistema económico, ayudando, pero también alterando o retrasando, la posibilidad de desarrollo local.

⁶ Karlos Pérez de Armiño, "El concepto y el uso de la seguridad humana: Análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", *Revista CIDOB d'affers internacionals*, N. 74, 2007, disponible en www.cidob.org/es/content/download/4366/44237/file/76_perez.pdf

Para analizar la construcción de la paz se propusieron durante el seminario tres campos de actuación:

- 1. Democracia:** la experiencia de los años noventa en países como Angola o Ruanda parece negar el principio de la paz democrática.⁷ El intento de liberalización de los sistemas políticos con la introducción de elecciones multipartidistas no siempre dio los resultados esperados. Se deberían considerar modelos políticos intermedios con autoridades verticales, fuertes e inclusivas, como solución de transición de la guerra a la democracia. Un acuerdo entre las élites para la distribución del poder puede ser más útil, en una primera fase, que una democracia débil en la que pueden resurgir viejas rivalidades de forma violenta. En este caso, la forma en la que se introduce la democracia continúa siendo una cuestión no resuelta. La comunidad internacional acude a soluciones improvisadas en función del contexto.
- 2. Economía:** los conflictos civiles actuales tienen una economía política de la guerra en la que diversos actores predatorios, incluidos algunos gobiernos, encuentran en la violencia una forma estructural de vida que dificulta la resolución de los conflictos. Es una prioridad desmantelar esta agenda de lucro mediante incentivos a la paz y la construcción de instituciones económicas estatales, que regulen el comercio por canales no violentos y no corruptos de, por ejemplo, los recursos naturales. Una estructura económica estatal funcional y legítima es un elemento clave que garantiza el desarrollo sostenible y pacífico de una sociedad.⁸

⁷ La tesis de la paz liberal o democrática mantiene que la mejor forma de mantener la paz es a través de economías y Estados liberales, democráticos y efectivos. Roland Paris plantea que en las operaciones de paz de los años noventa se cometió el error de promover la liberalización económica rápida, esperando que ésta fuera acompañada de una liberalización democrática política. Pero estos proyectos no tuvieron en cuenta los obstáculos estructurales que atraviesan los Estados frágiles. La propuesta de Paris es evitar los planes rápidos de liberalización y apostar, en cambio, por el fortalecimiento de las redes locales y capacidades gubernamentales que puedan hacerse progresivamente cargo de proyectos económicos y políticos. Ver Roland Paris, *At war's end. Building peace after civil conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

⁸ Para una exposición de las distintas teorías acerca del papel de la economía de guerra en los conflictos intraestatales ver Cynthia J. Arnson e I. William Zartman (eds.), *Rethinking the economics of war. The intersection of need, greed and greed*, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005.

3. Instituciones: los países que emergen de conflictos internos son débiles y sus gobiernos y élites, en muchos casos, depredadores y corruptos. Todos o parte de los actores violentos, en muchas ocasiones enfrentados entre sí, continúan teniendo un peso muy fuerte. La comunidad internacional interviene y controla el proceso para garantizar la creación de instituciones eficaces y legítimas. La justicia transicional en sus distintas vertientes, por ejemplo, se utiliza para depurar responsabilidades por las atrocidades cometidas y ofrecer reparaciones a las víctimas, al mismo tiempo que trata de integrar a los actores violentos en una estructura de Estado de derecho. Sin embargo, se considera esencial la apropiación nacional del proceso como clave de la construcción de un Estado legítimo que resuelva las causas subyacentes de la violencia y donde todos se sientan representados. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo reconoce esta tensión entre intervención internacional y apropiación nacional y, a partir de ahí, establece la necesidad de alinear la ayuda con las prioridades de los gobiernos en el área del desarrollo. Pero los donantes son reacios a otorgar “cheques en blanco” para que este tipo de Estados gestione unilateralmente los fondos económicos.⁹

La importancia de los antecedentes

Antes de diseñar planes de construcción de la paz, es preciso conocer cada contexto para evitar reproducir mecánicamente modelos aplicados con anterioridad. Sin embargo, también es necesario contar con cierto modelo general como herramienta analítica y orientadora de posibles actuaciones. A esta flexibilidad analítica entre lo particular y lo general se suma la necesidad de contar con cierto tipo de indicadores que ayuden a evaluar el avance del proceso. Existe una serie de dilemas que afectan a la concepción de un posible paradigma de intervención postconflicto.

En primer lugar, definir qué es la paz o una situación de postconflicto en paz no es una tarea simple. Se

puede adoptar un enfoque negativo, que la considere como la ausencia de violencia. En ese caso, el modelo aplicado sería de rehabilitación de la situación anterior a los enfrentamientos más que de reconstrucción. Sin embargo, los conflictos transforman las sociedades y es imposible volver a las situaciones anteriores porque la realidad y los actores se han modificado. Además, el intento de volver atrás no contempla las causas subyacentes del conflicto, sino que se limita a una fase de pacificación, generalmente impuesta desde el exterior. El objetivo de este enfoque negativo es que las poblaciones vivan libres del miedo sobre su integridad física, lo que coincide con la visión restringida de la seguridad humana (ver más adelante).

Por otro lado, la paz puede ser concebida de forma positiva. Johan Galtung define la paz positiva como algo más que la ausencia de violencia: la presencia de justicia social a través de la igualdad de oportunidades, la protección igualitaria y la aplicación imparcial de la ley.¹⁰ El objetivo de esta paz es la justicia social y supone una visión más amplia del concepto de seguridad humana basada en las necesidades de las personas.

Un paradigma de construcción de una paz sostenible y duradera en situaciones de postconflicto requiere definir una serie de áreas prioritarias de intervención. Existe un consenso general sobre tres dimensiones imprescindibles que se refuerzan mutuamente: la seguridad, el desarrollo político y el desarrollo social y económico (ver recuadro). Las tres dimensiones deben abordarse simultáneamente, no de forma secuencial. Para algunos participantes, en casos concretos como la situación actual de Afganistán, es preciso priorizar la seguridad. Para otros, es precisamente en esos casos en los que hay que trabajar en todos los niveles al mismo tiempo.

⁹ OCDE, *The Paris Declaration*, disponible en http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

¹⁰ Johan Galtung, *¿Hay alternativas? Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad*, Madrid: Tecnos, 1984.

Áreas prioritarias de intervención postconflicto

1. Seguridad:
 - programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de los excombatientes;
 - retirada de minas;
 - control de armas pequeñas y ligeras;
 - reforma del sistema de seguridad.
2. Desarrollo político:
 - apoyo a las estructuras y autoridades políticas y administrativas;
 - reconciliación (construcción de instituciones);
 - buen gobierno, democracia y derechos humanos;
 - sociedad civil, incluyendo los medios de comunicación;
 - procesos judiciales y comisiones de la verdad.
3. Desarrollo social y económico:
 - repatriación e integración de refugiados y desplazados internos;
 - reconstrucción de las infraestructuras y funciones públicas esenciales;
 - desarrollo social: educación y sanidad;
 - desarrollo económico: sector privado, mercado laboral, comercio e inversiones.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, op. cit. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda plantea un modelo similar en Memorando on post-conflict reconstruction, La Haya: Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa y Asuntos Económicos, 2005.

A la vez, los actores internos y externos priorizan determinadas áreas en función de su análisis de las causas del conflicto y su diagnóstico. De este modo, se han desarrollado diversas líneas de pensamiento desde los años noventa que describen factores identitarios, políticos o económicos como las causas principales de las denominadas "nuevas guerras". En otras palabras, si hay "nuevas guerras" con características novedosas, se precisaría también una construcción de la paz acorde.¹¹

¹¹ Sobre esta cuestión ver Jonathan Goodhand, *Aiding peace? The role of NGOs in armed conflict*, Rugby: Intermediate Technology Publications, 2006.

Debate sobre la operacionalización

Panel II: Seguridad humana: ¿Un concepto operativo?

La seguridad humana forma parte de una nueva forma de entender las relaciones internacionales. Tradicionalmente, el Estado ha sido el actor central en los estudios y políticas internacionales. La seguridad humana sitúa al individuo como referente principal. La concepción realista de la seguridad perdería peso frente a una concepción cosmopolita basada en las necesidades de las personas. Dimensiones no militares, como la estabilidad política, social y económica, amplían y complementan la noción de seguridad según esta nueva visión del mundo.

La seguridad humana como nuevo paradigma supone una reinterpretación del concepto de soberanía estatal sobre el que se basa la interpretación convencional del sistema internacional actual. La soberanía dejaría así de ser un derecho del Estado para convertirse en una responsabilidad, condicionada a que los Estados y sus gobiernos garanticen las necesidades básicas de sus ciudadanos.

Operacionalización del concepto: Principal crítica a la seguridad humana

Adoptar un marco de análisis basado en el concepto de seguridad humana significa que los esfuerzos dirigidos a resolver el impacto de los conflictos armados y de la pobreza deben afrontarse de manera integrada. La seguridad humana, por tanto, apuesta por la convergencia de las agendas de seguridad, desarrollo y dere-

chos humanos con el objetivo de lograr una mayor coherencia y eficacia de la respuesta por parte del sistema de cooperación internacional.

Integrar y dotar de coherencia a estas agendas supone un desafío a todos los niveles. Si bien se reconoció la importancia del concepto de seguridad humana, la operatividad sobre el terreno fue puesta en duda por varios participantes. Por otro lado, las resistencias y la falta de voluntad política para aplicarla, hace que la seguridad humana esté actualmente relegada a un segundo plano del debate político internacional (a pesar de los esfuerzos de algunos países y de que es un concepto que ha pasado a formar parte de la retórica de las Naciones Unidas).¹²

La aplicación operativa de la seguridad humana depende principalmente del enfoque, amplio o restringido, que se adopte en la definición del concepto, sobre el que no existe consenso. La clave está en definir qué se entiende por "necesidades de las personas". En este sentido, existen dos visiones distintas:

- **Enfoque amplio** (libertad frente al temor y la necesidad). Este enfoque se basa en el Informe sobre Desarrollo Humano que, desde 1994, publica el PNUD. En 2003, la Comisión de Seguridad Humana emitió su informe, liderado por el Premio Nobel Amartya Sen y la ex Alta Comisionada de la ONU para los Refugiados, Sadako Ogata. Este informe considera que la agenda de la seguridad debe ser ampliada e incluir el hambre, las enfermedades y los desastres naturales como amenazas, ya que matan a muchas más personas que las guerras, el genocidio y el terrorismo en su conjunto. El documento identifica siete dimensiones de la seguridad: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, física, comunitaria y política. Integra las definiciones de desarrollo humano y seguridad humana.¹³

¹² Ver S. Neil MacFarlane y Yuen Foong Khong, *Human security and the UN. A critical history*, Bloomington: Indiana University Press, 2006, disponible en http://www.iupress.indiana.edu/catalog/product_info.php?products_id=22815

¹³ Comisión de Seguridad Humana, *Human security now*, Nueva York: Naciones Unidas, 2003, disponible en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/>

- **Enfoque restringido** (libertad frente al temor). La perspectiva restringida centra su atención en las amenazas violentas a los individuos, como por ejemplo, las minas antipersona, las armas ligeras y la violencia derivada de los conflictos civiles, aunque reconoce que estas amenazas están estrechamente relacionadas con la pobreza, la incapacidad estatal y las distintas formas de desigualdad política y socioeconómica. Distingue la noción de seguridad humana de la de desarrollo humano al centrarse principalmente en las amenazas a la integridad física de las personas como núcleo vital de la seguridad. Un ejemplo de esta perspectiva es el *Human Security Report* que se publica en Canadá.¹⁴

Los defensores del enfoque amplio mantienen que se debe asumir una relación entre las dimensiones de seguridad, desarrollo y derechos humanos para que exista estabilidad en los Estados y asegurar la coexistencia pacífica entre ellos. Asimismo, proponen que se adecue su tratamiento a cada situación concreta, en función del análisis que se realice sobre las distintas dimensiones que lo componen.

Reconocen, sin embargo, que es preciso un esfuerzo coordinado a todos los niveles (internacional, regional y nacional, así como a nivel estatal y de la sociedad civil) para lograr una convergencia e integración de agendas, sin la cual la seguridad humana no sería operativa.¹⁵

Por otro lado, ante la dificultad y la falta de consenso y voluntad política para llegar a una definición concreta de la seguridad humana e integrarla en las agendas internacionales, el enfoque restringido representa un acuerdo de mínimos con el fin de lograr la protección de las personas y poblaciones y evitar así genocidios como el de Ruanda.

El concepto de seguridad humana es visto desde algunos sectores como muy amplio y vago, poco preciso para exigir responsabilidades cuando la inseguridad la

¹⁴ Ver Human Security Centre, <http://www.humansecurityreport.info/>

¹⁵ Jesús A. Núñez, Balder Hageraats y Francisco Rey, "Seguridad humana: Recuperando un concepto necesario", Cuaderno IECAH N. 7, 2007.

crean actores no estatales. Además, otros críticos consideran que desdibuja la frontera entre las fuerzas armadas, como garantes tradicionales de la seguridad, y los actores de la sociedad civil.

Igualmente se critica que, pese a que el paradigma o teoría de la seguridad humana distingue al individuo del Estado, en realidad, todos los derechos, libertades y bienes que se reivindican para la protección amplia de ese individuo los debe proveer el Estado, ya que es el único actor capaz de garantizarlos a través del Estado de derecho. Además, el sistema internacional actúa a través de la acción política de los Estados y sus acuerdos y regímenes entre sí.

También en el terreno del debate sobre el Estado, se manifestó la precaución ante un concepto que, en definitiva, le convoca para proteger a los ciudadanos, pero no ofrece soluciones a las víctimas de las acciones de actores no estatales, como los "señores de la guerra", las mafias internacionales de comercios ilícitos y los grupos armados y terroristas.

Por otro lado, surgieron dudas sobre la operatividad del concepto sobre el terreno, especialmente desde la perspectiva humanitaria y, más en particular, ante crisis como la de Darfur.

El concepto de seguridad humana no tiene todavía carácter universal. Es un principio internacionalmente reconocido, pero no se trata de una norma vinculante. De hecho, algunos países lo consideran como un concepto interesante, pero se resisten a incluirlo en sus políticas exteriores, al igual que el principio de Responsabilidad de Proteger, promovido por las Naciones Unidas (para atender a víctimas de genocidio o violaciones masivas de derechos humanos), ante el temor de que se genere una jurisprudencia internacional que les obligue a intervenir en conflictos o situaciones que no sean de su interés nacional.

En este sentido, algunos gobiernos y expertos realizan un cuestionamiento político de fondo sobre los conceptos y enfoques. La seguridad humana podría también ser interpretada como una elaboración de Occidente

para justificar posibles intervenciones humanitarias, que cumpliría tres funciones. En primer lugar, sería un instrumento de gobernanza global, en particular para controlar y mantener los conflictos en la periferia del sistema. También serviría para implantar el modelo de globalización económica neoliberal y, por último, cumpliría la función de reconstruir y apoyar Estados aliados que secunden las políticas del Norte (por ejemplo, se citó el caso de la reconstrucción de Irak como aliado de EE.UU. en la "guerra contra el terror").¹⁶

Vinculación desarrollo - Seguridad

Panel III: Construcción de la paz, desarrollo y seguridad

En conceptos como la construcción de la paz y la seguridad humana convergen dos mundos tradicionalmente separados, la seguridad y el desarrollo. Durante la Guerra Fría, la seguridad estuvo asociada a la fuerza militar, la disuasión y a los aparatos de castigo. Por otro lado, el desarrollo era interpretado en clave económica como un proceso lineal, al final del cual todos los países acabarían igualmente desarrollados. La ayuda oficial al desarrollo se utilizaba como un aporte de los más avanzados a los atrasados, y en función de los intereses de la política de bloques.

El informe del Secretario General de las Naciones Unidas *Un concepto más amplio de la libertad:*

¹⁶ Mark Duffield, "Human security: Linking development and security in an age of terror", Ponencia preparada para el panel "New interfaces between security and development", durante la XI Conferencia General de EADI, Bonn, 21-24 de septiembre de 2005; disponible en http://eadi.org/gc2005/confweb/papersps/Mark_Duffield.pdf

Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (marzo de 2005) representa la primera vez que estas áreas quedan oficialmente vinculadas en el orden de prioridades del mantenimiento de la paz mundial. "La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos".¹⁷

El Informe recoge un consenso general sobre que la seguridad de los Estados no se reduce a los medios militares y, sobre todo, pasa por el bienestar de sus ciudadanos. La seguridad puede y debe construirse por otros medios. La promoción del desarrollo político, económico y social es decisiva para lograr el objetivo final de la seguridad y para evitar que la violencia sea la forma de solucionar los conflictos. De esta manera, desarrollo y seguridad, y sus actores, quedan estrechamente ligados: la seguridad es precondition para el desarrollo y, al mismo tiempo, el desarrollo trabaja para la seguridad.

La construcción de la paz vista de este modo es una tarea permanente de todas las sociedades que tiene su máximo significado en el presente. Si se aborda durante o después de un conflicto violento representa un fracaso que debe ser analizado para que no vuelva repetirse. En este sentido, el componente local de la construcción de la paz es crucial y en él se basa todo proceso exitoso. El esfuerzo, tanto en seguridad como en desarrollo, debe ser, en términos estructurales, simultáneo y constante.¹⁸

El Estado, una vez reconocida la importancia del individuo, es el depositario legítimo de la seguridad. En un Estado que proteja a sus ciudadanos en los niveles físico, económico, político y social convergen los tres conceptos analizados: la construcción de la paz, la construcción del Estado y la seguridad humana. Sin embargo, las tareas de desarrollo que conducen a la seguridad y el bienestar de la población son especialmente complejas en situaciones de fragilidad estatal.

¹⁷ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *op. cit.*

¹⁸ Francisco Rey, Jesús A. Núñez y Laurence Thieux, "Fuerzas armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas", *Documento de Trabajo* N. 13, Fundación Carolina/IECAH, 2007.

Entre otras tareas, es importante promover el Estado de derecho, generar un sistema de impuestos, promover las bases de una economía productiva que provea empleo a los ciudadanos del país afectado y llevar a cabo planes estratégicos que vinculen el desarrollo agrícola con el sector industrial y de servicios, y que integren al país de forma justa en el sistema económico y comercial internacional.

Por otro lado, los proyectos de construcción de la paz en los Estados frágiles no pueden desvincularse del contexto económico y financiero internacional, las limitaciones para las exportaciones de los países del Sur y los tráfico ilícitos, que los integran en el crimen internacional organizado o los hacen dependientes indefinidamente de la ayuda internacional.¹⁹

Bibliografía

Charles T. Call and Vanessa Wyeth (eds.), *Building states to build peace*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2008.

Comisión de Seguridad Humana, *Human security now*, Nueva York: Naciones Unidas, 2003. <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/>

Cristina Churrua Muguruza, "Human security as a policy framework: Critics and challenges", *Yearbook of Humanitarian Action and Human Rights*, N. 4, Universidad de Deusto, 2004, pp. 15-35.

Cynthia J. Arnson e I. William Zartman (eds.), *Rethinking the economics of war. The intersection of need, creed and greed*, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005.

Francisco Rey, Jesús A. Núñez y Laurence Thieux, "Fuerzas armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas", *Documento de Trabajo* N. 13, Fundación Carolina/IECAH, 2007.

¹⁹ Sobre la relación entre los Estados frágiles y el crimen internacional organizado, ver Ivan Briscoe, "Crimen y drogas en los Estados frágiles", *Comentario FRIDE*, julio de 2007.

Human Security Centre, University of British Columbia, <http://www.humansecurityreport.info/>

Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Nueva York: Naciones Unidas, 2005.

Ivan Briscoe, "Crimen y drogas en los Estados frágiles", *Comentario FRIDE*, julio de 2007. www.fride.org

Jesús A. Núñez, Balder Hageraats y Francisco Rey, "Seguridad humana: Recuperando un concepto necesario", Cuaderno IECAH N. 7, 2007. <http://www.iecah.org/cuadern.php>

Jesús A. Núñez, Balder Hageraats e Isaias Barreñada, *Conflictos en el ámbito internacional: aportaciones para una cultura de paz*, Madrid: CIDEAL, 2008.

Jesús A. Núñez, "El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)", Cuaderno IECAH N. 2, 2006.

Johan Galtung, *¿Hay alternativas? Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad*, Madrid: Tecnos, 1984.

Jonathan Goodhand, *Aiding peace? The role of NGOs in armed conflict*, Rugby: Intermediate Technology Publications, 2006.

Karlos Pérez de Armiño, "El concepto y el uso de la seguridad humana: Análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", *Revista CIDOB d'affers internacionals*, N 74, 2007. www.cidob.org/es/content/download/4366/44237/file/76_perez.pdf

Mark Duffield, "Human security: Linking development and security in an age of terror", Ponencia preparada para el panel "New Interfaces between Security and Development", durante la XI Conferencia General de EADI, Bonn, 21-24 de septiembre de 2005. http://eadi.org/gc2005/confweb/papersps/Mark_Duffield.pdf

Megan Burke, "La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional", *Documento de Trabajo 22*, FRIDE, mayo de 2006.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, *Estrategia de construcción de la paz de la cooperación española*, Madrid: MAEC, 2008. <http://www.aecid.es/web/es/publicaciones/Documentos/estrategias/>

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, "Peacebuilding – A development perspective", *Strategic Framework*, Agosto de 2004. <http://www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/UD-Peacebuilding-a-Development-Perspective.pdf>

Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, *Memorando on post-conflict reconstruction*, La Haya: Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa y Asuntos Económicos, 2005.

Paul Collier *et. al.*, *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy*, Washington D.C.: Banco Mundial, 2003.

Roland Paris, *At war's end. Building peace after civil conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

S. Neil MacFarlane y Yuen Foong Khong, *Human security and the UN. A critical history*, Bloomington: Indiana University Press, 2006.

Susan L. Woodward, "Fragile states: Exploring the concept", *Comentario FRIDE*, diciembre de 2006. <http://www.fride.org/publication/97/fragile-states-exploring-the-concept>

Este informe ha sido elaborado por Covadonga Morales Bertrand

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org