
La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?

*Miriam Villanueva Ayón**

Introducción

El término de seguridad humana ha sido presentado, desde su aparición en 1993, como un concepto de carácter multidimensional. En ese sentido, la seguridad humana ha figurado como un concepto polivalente: de contenido antropocéntrico, universal, interdependiente, preventivo, democrático, indivisible, global, local, integrativo y de connotaciones cualitativas y cuantitativas.

A grandes rasgos, el concepto de seguridad humana responde a dos factores: una percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades. Del mismo modo, depende de los conceptos de desarrollo humano y seguridad global.

A pesar de que el concepto de seguridad humana no cuenta con una definición precisa y concluyente, ha implicado serios retos en su interpretación y adopción, además de generar fuertes controversias por su inclinación a respaldar el denominado derecho de intervención humanitaria.

El presente ensayo es un avance de investigación sobre el tema de la seguridad humana, en el marco de la tendencia política sobre la reconceptualización de la seguridad internacional en el

* Investigadora del Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales, Instituto Matías Romero, SRE.

mundo de la posguerra fría, desarrollado en el Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales del Instituto Matías Romero.

De este modo, se intentará realizar una aproximación al concepto de seguridad humana y señalar su impacto en algunos actores de la sociedad internacional (Estados, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, ONG, académicos, entre otros).

Concepciones de seguridad en la posguerra fría

Los cambios producidos en el sistema internacional durante la última década han sido de grandes dimensiones y de una importancia crucial para el conjunto de las Ciencias Sociales; han generado, por consiguiente, repercusiones directas sobre las relaciones internacionales y el pensamiento político-estratégico a nivel mundial.

Las situaciones de paz, de conflicto y de transformaciones societales se han visto sensiblemente afectadas en la posguerra fría por diversos factores, entre los cuales destacan: la desaparición de un marco de conflicto internacional bipolar (concentrado en la confrontación ideológica, política, militar y económica este/oeste); la actuación de nuevas fuerzas y actores con una multiplicidad de motivaciones (políticas, ideológicas, religiosas, económicas, sociales, delictivas, tecnológicas y culturales) a nivel nacional, regional e internacional, así como la cada vez más intensa manifestación de fenómenos que ocupaban un perfil menor en el escenario internacional de la guerra fría, mismos que ahora son considerados como amenazas no tradicionales a la seguridad internacional. Entre estos últimos se encuentran, entre otros, las acciones de terrorismo por parte de grupos sin motivaciones político-ideológicas precisas, el narcotráfico, el crimen organizado, las migraciones masivas, los desastres provocados por fenómenos naturales y los actos de genocidio.

Por otra parte, en la actualidad, un número importante de investigadores en el tema de la seguridad internacional se ubica entre las diferentes tendencias desarrolladas en la teoría de rela-

¹ En las últimas décadas, el debate teórico en relaciones internacionales se ha extendido hasta abarcar las tendencias racionalista (neoliberalismo, neorrealismo), reflectivista (vertiente crítica de la posmodernidad) y constructivista (pluralismo, interdependencia). Estas tendencias han influido poderosamente

ciones internacionales de los años ochenta y noventa.¹ Estas corrientes comparten la necesidad de trabajar sobre un concepto de seguridad de características integrales, no sólo en términos militares, sino también en términos económicos, sociales, ecológicos y tecnológicos; y manejar una dimensión inclinada a la subjetividad del fenómeno.²

Como apunta Barry Buzan, en el fondo del debate sobre la seguridad nacional e internacional se encuentran dos visiones claramente diferenciadas. Por una parte, la existencia de una concepción estrecha y, por otra, una concepción más amplia en los estudios de seguridad.³

Así, en los años ochenta, y particularmente en los noventa, el debate sobre la seguridad internacional se amplió, incorporando categorías como *seguridad cooperativa*, *seguridad societal*,⁴ *seguridad global*, *seguridad democrática* y *seguridad humana*.

En este sentido, asistimos a un cambio en la conceptualización de la seguridad que, como categoría de análisis y como modelo de política pública, ha venido adquiriendo un mayor carácter multidimensional.⁵

en la forma de concebir los problemas de conflicto, cooperación, paz y seguridad en la posguerra fría. Véase Steve Smith, "New Approches to International Theory", en John Baylis, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 1997, pp. 165-186.

² Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 24-31. Para estos autores, la importancia de su estudio sobre la seguridad radica, lejos del enfoque objetivo, en la forma en la cual los actores la determinan.

³ *Ibid.*, p.12.

⁴El concepto de seguridad societal ha sido desarrollado por Ole Weaver, quien afirma que los grupos étnicos nacionales, más que los Estados, deben ser el centro de atención en los estudios de seguridad de la posguerra fría (teniendo presente los fenómenos de fragmentación en la Europa del Este y de integración en la Europa Occidental). Véase J. Baylis, "International Security in the Post Cold War Era", en J. Baylis, *op. cit.*, p. 195.

⁵ Para una referencia más amplia sobre este proceso de reconceptualización de la seguridad, véanse los artículos que aparecen en este mismo número de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, entre ellos, el de Martha Bárcena Coqui, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", núm. 59, febrero de 2000. Para una consulta más específica, véase Lilia Bermúdez Torres, *La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias*, en *ibid.*

El concepto de seguridad humana

El concepto de seguridad humana irrumpe en el escenario mundial en el contexto de una crisis de paradigmas sobre el sistema internacional, de una reconceptualización dinámica sobre la seguridad, la geopolítica, los estudios estratégicos y de una creciente acción internacional con respecto a problemas societales y desastres humanitarios. Este concepto se identifica plenamente con la tendencia ampliacionista.

El término de seguridad humana comienza a figurar en varios documentos de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a partir de 1992, pero es desarrollado con mayor detalle en los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), concretamente en los informes correspondientes a 1993 y 1994.

De este modo, el PNUD fungió como el primer agente promotor de este término, el cual es estructurado a partir de dos conceptos claves ampliamente manejados por los organismos especializados de la ONU: los conceptos de desarrollo humano y seguridad global.

El desarrollo humano

Durante los últimos diez años, el PNUD ha dedicado sus estudios a diversos temas que repercuten de manera directa en el hombre en los ámbitos económico, político y social. Para el PNUD, el desarrollo humano es un nivel de calidad de vida en el cual el ser humano figura como el centro del desarrollo (*Informe sobre desarrollo humano 1990*).

De manera implícita y explícita, sus informes hacen referencia en términos prácticos a las preocupaciones contenidas en el concepto de seguridad individual o personal de Barry Buzan,⁶ pues centran su atención en los problemas socioeconómicos, de pobreza,

⁶ Buzan afirma que la seguridad individual se ve afectada tanto positiva como negativamente por el Estado y que este ámbito personal entra en discrepancia con el ámbito de la seguridad nacional, y que interactúan en un estado de contradicción permanente. Véase B. Buzan, *Peoples, States and Fear*, Brighthon, Sussex, Wheatsheaf Books, 1983, p. 54.

desigualdad y marginación, que impiden el desarrollo armónico no sólo de los grupos sociales, sino también de sus instituciones.⁷

La seguridad global

Después del fin de la guerra fría, de la desintegración del Pacto de Varsovia, de la recomposición de bloques o alianzas militares, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como de un renovado impulso de la ONU a las operaciones de mantenimiento de la paz, los estudios de seguridad europeos acudieron al término de seguridad global para referirse al nuevo entorno internacional.⁸

Para el PNUD, la seguridad global supone amenazas comunes a la seguridad humana, las cuales afectan por igual a las personas en cualquier parte del mundo. Este organismo internacional percibe los siguientes fenómenos como amenazas: la sobreproducción, las disparidades económicas, las presiones migratorias, la degradación ambiental, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional.⁹

La seguridad humana

El concepto de seguridad humana es desarrollado por primera vez en el *Informe sobre desarrollo humano 1993* del PNUD, en el cual se establece que:

El concepto de seguridad humana debe cambiar evolucionando de tal manera que, de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, pase a destacar mucho

⁷ Según el informe de 1992, el desarrollo humano requiere de un índice de libertad política, cuyos componentes son la *seguridad personal*, el imperio de la ley, la libertad de expresión, la participación política y la igualdad de oportunidades. Véase PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1992, dimensiones globales del desarrollo humano*, PNUD, en <http://www.pnud.org>.

⁸ De acuerdo con el español L. Caflish, la premisa principal de un sistema de seguridad global parte de la consideración de que cada región del planeta debe ser capaz de contribuir a la estabilidad y a la paz en el área, al montar su propia estructura de seguridad. Véase L. Caflish, "La seguridad colectiva", en *Revista Española de Defensa*, núm. 82, 1994, p. 66. Citado también en Luis Pérez Gil, "Un nuevo esquema de seguridad global en el umbral del siglo XXI", *Diplomacia* (Santiago de Chile), octubre-diciembre 1998, p. 63.

⁹ "Redefining Security: The Human Dimension", en *Current History*, vol. 94, núm. 592, mayo de 1995, pp. 229-236.

más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad hacia el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y el medio ambiente.¹⁰

En dicho documento, se fusionan las variables de desarrollo humano y seguridad personal, bajo la categoría de Desarrollo Humano Sostenible, cuyo objetivo, de acuerdo con el PNUD, radica en ampliar la gama de posibilidades hacia la población, es decir se centra en el desarrollo del pueblo.¹¹

En el *Informe sobre desarrollo humano 1994*, el PNUD amplía el concepto de seguridad humana al señalar que se trata de una preocupación universal por la vida y la dignidad humanas, que sus componentes son interdependientes (en los ámbitos político, social, económico y ambiental) y que los efectos de las principales amenazas que la afectan son de alcance global (tráfico de drogas, terrorismo, presiones migratorias, degradación ambiental, sobrepoblación, desigualdad socioeconómica).¹²

El argumento en el cual se advierte una mayor precisión conceptual por parte del PNUD es, probablemente, cuando afirma que la seguridad humana es una categoría de carácter integrativo, que se aparta de un concepto de seguridad defensivo, limitado al territorio o al poder militar. En ese sentido, la seguridad humana se basa en la noción de la seguridad de la gente, bajo el acuerdo de que el desarrollo debe involucrar a todas las personas (lo que le otorga un valor democrático).¹³

Para el PNUD, los criterios que deben garantizar la seguridad humana de las sociedades se encuentran vinculados estrecha-

¹⁰ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1993, participación popular*, PNUD, en <http://www.pnud.org>.

¹¹ Según el PNUD, el desarrollo del pueblo requiere de la inversión en las capacidades humanas de la gente, asegurar que el crecimiento económico que éste genera se reparta en forma horizontal y justa. Este concepto pondrá atención en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y una mejor participación en los indicadores microeconómicos (salarios) y oportunidades en prestaciones de orden social, como educación, salud, empleo. Véase *ibid.*

¹² PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana*, México, PNUD, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 4-11.

¹³ El PNUD pide un cambio en el enfoque de seguridad basado en un énfasis exclusivo sobre la seguridad territorial a un mayor interés "por la seguridad de la gente, de la seguridad procurada a través de los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sustentable". Véase *ibid.*, pp. 8-10.

mente a la percepción de inseguridad y a la satisfacción de necesidades básicas. Supone dos tipos de libertad: a) una población libre de temor; y b) una población libre de carencias.¹⁴

Componentes de la seguridad humana

El PNUD ha señalado siete componentes básicos, los cuales reflejan aspectos ya conocidos en los ámbitos de la seguridad nacional e internacional, además de poner un énfasis particular en los subsistemas económico, social, ambiental y político.

- *Seguridad económica.* Requiere de una fuente segura de ingresos proveniente de trabajo productivo y remunerativo; seguridad en las fuentes de empleo; acción sobre la mala distribución del ingreso y la pérdida del poder adquisitivo.
- *Seguridad alimentaria.* Sugiere que la población cuente con los accesos físicos y económicos a alimentos básicos.
- *Seguridad en la salud.* Es la situación de inseguridad producida por la existencia y diseminación de enfermedades infecciosas y parasitarias en las zonas más vulnerables del mundo y en los padecimientos propios de países altamente industrializados.
- *Seguridad personal.* Comprende los fenómenos que acentúan los factores de riesgo, vulnerabilidad e inseguridad en la sociedad (asesinatos, violencia física, delitos asociados al narcotráfico, prostitución) y su impacto sobre grupos vulnerables (mujeres, niños).
- *Seguridad comunitaria.* Se refiere al hecho de que la pertenencia a un grupo social, étnico o racial genera una com-

¹⁴ Para el organismo internacional, la seguridad humana es una categoría bidimensional, pues posee elementos de carácter *cualitativo* (debe ser democrática, horizontal y global) y *cuantitativo* (debe medirse en indicadores globales de desarrollo humano).

petencia por la preservación cultural, lo cual puede derivar en situaciones de conflicto, violencia o discriminación intergrupales.

- *Seguridad ambiental.* Sostiene que los seres humanos dependen, para su óptimo desarrollo, de un ambiente físico saludable.
- *Seguridad política.* Supone, en forma primordial, el respeto a los derechos humanos elementales, problemas de transición en los regímenes políticos (democracia) y fenómenos de represión estatal.

De acuerdo con el informe del PNUD, a cada una de estas variables corresponde, a fin de cuantificar en términos aproximados el grado de deterioro en materia de seguridad humana, indicadores propios.¹⁵

Desde 1994, el marco planteado por el PNUD en torno al concepto de la seguridad humana ha generado un impacto innegable en los distintos actores del sistema internacional: Estados, organismos internacionales, líderes políticos, académicos, ONG, los cuales han reaccionado de manera diferenciada con respecto a su adopción, adaptación y utilidad sobre sus particulares agendas de trabajo o, bien, sobre sus posibles repercusiones en el contexto de su agenda de política exterior y de seguridad.

Agentes promotores de seguridad humana

En términos generales, el concepto y la doctrina de seguridad humana han sido promovidos en forma difusa y poco articulada por los organismos especializados de la ONU.

¹⁵ El informe del PNUD agrega que una o varias de estas dimensiones se encuentran en un estado de deterioro preocupante en varios países del mundo, a los cuales ubica como "países en crisis", situación que comprende las categorías de: a) países azotados por crisis en curso (Burundi, Georgia, Liberia, Rwanda y Tayikistán); b) países que sufren graves tensiones internas (Argelia); y c) países que enfrentan graves disparidades regionales (Egipto, México y Nigeria). Véase PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994...*, pp. 47-49.

PNUD: algunos indicadores de la seguridad humana	
Variable	Indicador
Inseguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta diaria de calorías • Índice de producción de alimentos per cápita • Grado de dependencia respecto de la importación de alimentos
Inseguridad económica	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas elevadas de desempleo • Descenso del ingreso nacional real • Elevadas tasas de inflación • Grandes disparidades en los niveles de ingresos • Desigualdad, medida en el índice de desarrollo humano
Inseguridad política	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones a los derechos humanos (incluye represión política, tortura, desapariciones o censura en medios escritos, entre otros) • Gasto militar, medido por la relación entre el gasto militar y el total de gasto en educación y salud
Inseguridad comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos étnicos o religiosos medidos por el porcentaje de la población que participa en dichos conflictos • Número de bajas

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, p. 43.

En términos específicos, pocos países se han adherido vigorosamente a sus criterios y premisas. No obstante, aquellos que han optado por incorporar el concepto de seguridad humana entre sus objetivos de política, como Canadá, están desplegando un intenso activismo a favor de la adopción de un concepto con connotaciones pragmáticas que:

- Permita la adopción de nuevos compromisos internacionales en los siete ámbitos de su actuación.
- Facilite el ejercicio de una presión política en torno a compromisos previamente establecidos en materia de seguridad global, pero cuya negociación aún no concluye o sus disposiciones no son observadas.¹⁶
- Acelere el proceso de discusión alrededor de temas con un alto potencial de controversia en términos de derecho humanitario o derecho de injerencia.¹⁷

Los elementos anteriores han guiado la acción de organismos internacionales, países y ONG para los cuales el concepto de seguridad humana resulta sumamente atractivo, ya que les permite un espacio de acción político y les otorga un discurso especializado o *ad hoc*.

Países promotores de la seguridad humana

Canadá

Canadá se ha convertido, indiscutiblemente, en uno de los agentes más activos y en el principal promotor del concepto de seguridad

¹⁶ Entre éstos se encuentran los compromisos establecidos en el marco de las Conferencias sobre Medio Ambiente en Río (1992), Derechos Humanos en Viena (1995), Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), y La Convención de Ottawa sobre Minas Terrestres Antipersonales (1999).

¹⁷ Como el actual proceso de negociación a favor de la instalación de una Corte Penal Internacional (Tratado de Roma, 1998), o bien, la autorización de acciones de corte militar justificadas con el argumento de catástrofes humanitarias, como lo demostró la operación de la OTAN en Kosovo en la primavera de 1999.

humana, mismo que ha sido incorporado desde 1995 en su agenda de política exterior¹⁸ y de seguridad.¹⁹

En lo que respecta a su política de seguridad y de defensa, Canadá ha optado por preservar su seguridad militar en el marco de su membresía en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Acuerdo de Defensa Aeroespacial Norteamericano, como lo consigna el *Libro Blanco de la Defensa* de 1994.

Al mismo tiempo, Canadá se ha volcado más hacia los asuntos de seguridad en el hemisferio, al reconocer que necesita de la región latinoamericana para la promoción de su política exterior.²⁰

En forma paralela a lo anterior, el gobierno canadiense ha redefinido el contenido de su política exterior y ha articulado una estrategia de seguridad global, apoyándose en las premisas básicas del concepto original del PNUD. En consecuencia, dicho concepto ha sido manejado ampliamente por el ministro de Relaciones Exteriores canadiense, Lloyd Axworthy, y difundido profusamente por el Departamento de Asuntos Exteriores y de Comercio Internacional.

El gobierno canadiense ha realizado, como podrá advertirse, notorias adaptaciones coyunturales a su concepto de seguri-

¹⁸ En el mundo de la posguerra fría, la doctrina de política exterior canadiense se ha enfocado a la búsqueda de tres objetivos: a) la promoción de la prosperidad y el empleo; b) la protección de su seguridad en un marco de estabilidad global; y c) la proyección de los valores y la cultura canadiense. Ver, Canadá, Government Statement, *Canada in the World*, Foreign Affairs and International Trade Information Systems, Her Majesty the Queen in Right of Canada, 1995, pp. 1-3.

¹⁹ De hecho, el enfoque canadiense en materia de seguridad internacional corresponde a uno bastante próximo al de seguridad cooperativa y es de naturaleza interdependiente. Canadá percibe que su seguridad o inseguridad depende de la estabilidad o inestabilidad de otros y se ve afectada en gran medida por las fuerzas de la globalización, de ahí que busque "promover la paz y la seguridad en cualquier parte del mundo en la cual Canadá tenga vínculos económicos y políticos cercanos". Véase *Informe sobre desarrollo humano 1994...*, pp. 2, 10, 11.

²⁰ Canadá se adhirió a la OEA hasta 1990, aunque no firmó el Tratado de Río ni tomó parte en ese año en la Junta Interamericana de Defensa. Al respecto, en un artículo de 1996, un investigador canadiense percibe que "por primera vez en su historia, Canadá necesita de América Latina. Y la política de seguridad [canadiense] es parte y medida de esa inquietud más amplia, que una región en conflicto, pobre y sin democracia, no atraerá la lealtad ni los intereses de ningún país". Véase Harold Klepak, "Doctrina reciente canadiense acerca de la seguridad internacional", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 11, núm. 3, julio-septiembre 1996, p. 6.

dad humana, ya que el sentido que le confería en 1995 (presentado como seguridad humana compartida) difiere de su contenido actual (un concepto más funcional en cuanto a la adopción de acciones de fuerza y de presión internacional).

Durante el discurso del ministro Axworthy ante la LI Asamblea General de la ONU en 1996, la posición del gobierno canadiense en materia de seguridad humana dependía en gran medida del enfoque de seguridad cooperativa y del desarrollo sustentable, de ahí el término *seguridad humana sustentable*. En dicha presentación, el gobierno de Canadá establecía los criterios que guiarían su acción futura en el escenario internacional en relación con este tema, con respecto a lo cual apuntaba los siguientes elementos:

- La seguridad no puede limitarse al dominio estatal, sino que debe incorporar a la sociedad civil.
- Se combinarían esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales en la agenda de seguridad humana.
- Se hace un llamado a la acción urgente a favor de la prohibición de las minas terrestres, la proliferación de armas, la explotación infantil, la vulnerabilidad de menores en conflictos armados, el apoyo al debate sobre la responsabilidad internacional (Cortes Especiales de Rwanda y la ex Yugoslavia).²¹

El contenido de la agenda de seguridad humana canadiense ha sido presentado formalmente en los documentos de trabajo *Canadá y la seguridad humana: una necesidad de liderazgo* (1997) y *Seguridad humana: seguridad para la gente en un mundo cambiante* (1999).

En dichos documentos se establecen los temas prioritarios de seguridad, la dimensión de la respuesta canadiense en el contexto internacional, una definición básica, así como las reper-

²¹ "Notes for an Address by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs to the 51th General Assembly of the UN", Nueva York, 24 de septiembre de 1996, en http://www.dfait-maeci.gc.ca/english/NEWS/statements/96_state/96_037e.htm.

cusiones de la seguridad humana en la política exterior. A continuación, se hará una breve descripción de estos elementos.

- a) *Temas prioritarios.* Los temas prioritarios son: calidad de vida sustentable, respeto a los derechos humanos fundamentales, riesgos de degradación ambiental, crecimiento poblacional, conflictos étnicos, migración. Uso del poder blando (*soft power*) como recurso de poder privilegiado en la negociación de los temas de seguridad humana, uso de la persuasión por encima de la coerción. En forma más específica, los temas de la agenda de seguridad humana canadiense incluyen: minas terrestres, Corte Penal Internacional, derechos humanos, derecho humanitario internacional, mujeres y niños en conflictos armados, proliferación de armas pequeñas, trabajo infantil.²²
- b) *Niveles de la respuesta canadiense.* La respuesta canadiense se ha articulado en torno al no aislamiento, en la constatación de avances en los “estándares fundamentales de humanidad” (progresos sobre la Corte Penal Internacional); la promoción de la construcción de la paz; iniciativas de reforma a los organismos internacionales y regionales (ONU, OEA); la búsqueda de nuevas alianzas y coaliciones (ONG, asociaciones de negocios, uniones de comercio); la promoción del uso de nuevas tecnologías de comunicación y el uso del poder blando.²³
- c) *Concepto de seguridad humana.* La seguridad humana es un concepto más amplio y significa mucho más que la ausencia de amenaza militar. Incluye la seguridad en contra de la

²² Canadá, Government Statement, Lloyd Axworthy, *Canada and Human Security: The Need for Leadership*, Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), 1997, en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/english/foreignp/sechume.htm>.

²³ Canadá, Government Statement, *Human Security: Safety for People in a Changing World*, Ottawa, DFAIT, 29 de abril de 1999, en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/HumanSecurity/secur-e.htm>.

²⁴ *Ibid.*

privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a los derechos humanos fundamentales.²⁴

- d) *Definición básica de seguridad humana.* La definición básica de seguridad humana significa seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas. Es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos de las personas, a su seguridad e incluso a sus vidas.²⁵
- e) *Promoción de elementos de política en seguridad humana.* Según ha señalado el ministro Axworthy, para 1999, los objetivos de política exterior canadienses en seguridad humana incluyen cuatro elementos:
- Adopción de iniciativas dirigidas a la atención y acción global sobre desafíos que afectan directamente la seguridad de los individuos.
 - Consecución de proyectos y objetivos que beneficien en forma directa a la gente.
 - Hacer uso de alianzas o coaliciones innovadoras con otros países y la sociedad civil basadas en los principios del poder blando (alianza con Noruega, trabajo con ONG quebequeses, entre otros).

²⁵ El gobierno canadiense indica que su concepto y definición de seguridad humana están fundamentados en cuatro grandes instrumentos internacionales: a) la doctrina del Comité Internacional de la Cruz Roja (1860); b) la doctrina de la Carta de Naciones Unidas; c) la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y d) las Convenciones de Ginebra. Véase *ibid.*, pp. 1-3.

²⁶ Las cursivas son mías. En un discurso ante la Sociedad de Relaciones Internacionales de Quebec, el canciller Axworthy justificó este cuarto elemento en el caso de la acción militar de la OTAN en Kosovo en los siguientes términos: "La agenda de seguridad humana confirma la tradición canadiense de firmeza ante las amenazas a la paz y seguridad [...] En Kosovo, la defensa de objetivos humanitarios —la protección de vidas civiles— unió a Canadá con sus aliados naturales de la OTAN en el ejercicio de la fuerza militar. Estamos preparados para hacer lo que sea necesario a fin de asegurar que esta crisis humanitaria sea resuelta". Canadá, Government Statement, Lloyd Axworthy, *Human Security and*

- *Hacer uso de acciones vigorosas cuando sea necesario. La seguridad humana involucra la adopción de acciones vigorosas, incluyendo sanciones o la fuerza militar.*²⁶
- f) *Repercusiones de la seguridad humana en la política exterior.* En el documento del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Comercio Internacional, *Seguridad humana: seguridad para la gente en un mundo cambiante*, de abril de 1999, se vuelve a insistir en los siguientes aspectos, mismos que reflejan la influencia de acontecimientos coyunturales en el escenario internacional (presencia de la OTAN en los Balcanes):
- Reforzar la seguridad humana puede involucrar el uso de medidas coercitivas, incluyendo [la aplicación de] sanciones y la fuerza militar (como en Bosnia y Kosovo).
 - Las políticas de seguridad deben ser integradas y estar mucho más cerca de las estrategias de promoción de los derechos humanos.
 - Dada la complejidad de los desafíos contemporáneos a la seguridad de la gente, las intervenciones efectivas involucran un amplio rango de actores; incluso los Estados, los organismos multilaterales y grupos de la sociedad civil. Las respuestas efectivas en seguridad humana dependerán de una mayor coordinación operacional.²⁷

De lo anterior se desprenden dos consecuencias. Por un lado, se da un giro a favor de la tendencia pragmática del concepto (acción internacional inmediata, apoyo al uso de la fuerza militar ante crisis de inseguridad humana). Por el otro, se produce una contradicción evidente en el manejo del poder blando, defendido en el discurso, pero confrontado con una actitud que respalda el uso de la fuerza militar y la aplicación de medidas coercitivas.

Canada's Security Council Agenda, Quebec, DFAIT, 25 de febrero de 1999, pp. 3-4, en http://198.103.04.118/minpub/publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/100237.htm.

²⁷ *Ibid.*, abril de 1999, p. 5.

En suma, la actuación internacional de Canadá en materia de seguridad humana entre 1996 y 1999 ha comprendido:

- Declaraciones unilaterales sobre la utilidad del concepto como herramienta para su política exterior y en la promoción de iniciativas en materia de seguridad global (campaña de minas terrestres antipersonales, apoyo a la creación de una Corte Penal Internacional) entre 1996 y 1997.
- Adopción de compromisos internacionales a favor de las condiciones de grupos vulnerables (explotación laboral y sexual infantil, iniciativa sobre la protección de niños en conflictos armados) entre 1998 y 1999.
- Instrumentación de una alianza con Noruega en el Proceso de Lysoen (mayo 1998).²⁸
- La ampliación o multilateralización del Proceso de Lysoen con la participación de 11 países y diversas organizaciones internacionales y no gubernamentales (mayo 1999).²⁹
- Formulación de una agenda de seguridad hemisférica identificada con el concepto de seguridad humana. Promoción de temas de política exterior en materia de drogas ilícitas, desminado, tráfico de armas ante países centroamericanos, caribeños y andinos (diciembre 1998-febrero 1999).

²⁸ De acuerdo con el canciller Axworthy, la alianza con Noruega en Lysoen permitió establecer la Red sobre Seguridad Humana (Human Security Network) compuesta por 11 países, 9 ONG y el apoyo de organismos internacionales; esta red coordinaría consultas posteriores sobre el tema. Véase "Interview with Minister Axworthy", en *Canada World View*, Special Edition, Canadá, DFAIT, 1999, pp. 2-3, en http://www.dfait_maeci.gc.ca/canada-magazine/wv_se1/se1tl-e.htm.

²⁹ Entre los que participaron: Austria, Chile, Irlanda, Jordania, Países Bajos, Eslovenia, Suiza, Tailandia y Sudáfrica (en calidad de observador). Véase Canadá, Government Statement, *A Perspective on Human Security*, Chairman's Summary, Lysoen, DFAIT, 20 de mayo de 1999, en http://www.dfait_maeci.gc.ca/foreignp/Humansecurity/lysoen-e.htm.

-
- Apoyo al proceso de negociación y aprobación del Mecanismo de Evaluación Multilateral, reformas a la Organización de los Estados Americanos (OEA, enero-febrero 1999).
 - Promoción de la agenda de seguridad humana en el Consejo de Seguridad de la ONU durante la presidencia mensual de Canadá (febrero 1999).
 - Programación de una sesión especial sobre asuntos de seguridad humana ante el Grupo de los Ocho (Colonia, junio 10, 1999).
 - Presentación de la agenda de seguridad humana a ocho ministros de Relaciones Exteriores de países bálticos y nórdicos (Islandia, agosto 31, 1999).
 - Instrumentación de una Agenda de cooperación para la paz y seguridad con Japón, que incluye la agenda de seguridad humana y construcción de la paz (Tokio, septiembre 17, 1999).

Países centroamericanos

El fin de la guerra fría trajo consigo la resolución gradual de los principales conflictos armados de la región, el impulso de nuevas iniciativas de integración económica y política (Sistema de Integración Centroamericana, 1991), así como avances con respecto al tema de seguridad.³⁰

En 1995, los países centroamericanos suscriben el Tratado de Seguridad Democrática de América Central en San Pedro Sula. En este instrumento internacional, los países de la región se adhieren al concepto de seguridad humana desarrollado por el PNUD y lo articulan en el contexto de las reformas políticas e

³⁰ En el marco de las reuniones de presidentes de Centroamérica se suscribieron, entre 1994 y 1997, una serie de documentos en torno a la paz y el desarrollo, una Alianza para el Desarrollo Sostenible, la integración social, aspectos socioeconómicos y agrarios, entre otros.

institucionales que sentarán las nuevas bases de la convivencia en las relaciones cívico/militares.³¹

En el título II del tratado (La seguridad de las personas y sus bienes) se advierte la adaptación del concepto de seguridad humana en los siguientes términos:

- (a) La seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada en todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas.
- (b) La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes.³²

De acuerdo con funcionarios y académicos centroamericanos, la instrumentación de este acuerdo ha sido gradual y sus avances se han dado a un ritmo discontinuo, debido a que las disposiciones de tipo militar, con respecto a las medidas enfocadas a la seguridad ciudadana, han sido más lentas en su aplicación.³³

Si bien el Tratado de Seguridad Democrática ha sido firmado por todos los países centroamericanos (Panamá y Costa Rica lo firmaron con reservas), hasta la fecha sólo El Salvador lo ha ratificado.

Mientras la implementación de las diversas disposiciones de este tratado continúa en curso, ONG, interesadas en el área de derechos humanos, han participado activamente en la discusión sobre la forma en la cual el tratado se complementa con otras reformas

³¹ Véase Ramón López Reyes, "Un modelo centroamericano de seguridad democrática", en *Estudios Internacionales*, Guatemala, año 9, núm. 17, enero-junio 1998, pp. 22-32.

³² "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica", OEA/SerK/XXXIII.1, 24 de abril de 1996, p. 5.

³³ Gabriel Aguilera Peralta, viceministro de Relaciones Exteriores, Guatemala, "Nuevos desafíos a la seguridad. El proceso de paz en Guatemala y el sistema de

aplicadas bajo el marco de acuerdos globales de paz (como en Guatemala y El Salvador).

Organismos internacionales

ONU

El debate en torno al tema de la seguridad humana ha sido promovido en forma activa en la ONU; en forma reciente comienza, asimismo, a formar parte en la agenda de discusión de la OEA, organismo que ha tenido una actitud más bien reactiva.

Como ya se ha mencionado, la ONU y sus organismos especializados han reaccionado de manera heterogénea al concepto de seguridad humana. Unos han fungido como los principales promotores del concepto (PNUD, Secretario General), otros lo han hecho objeto de investigación (Universidad de las Naciones Unidas, UNU), otros apenas se adhieren a sus criterios (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR) y el resto actúa en forma reactiva en actividades especiales sobre el tema (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO).

El término aparece en forma explícita en el documento de la Secretaría General *Una agenda para la paz*, de 1992, en el cual se enumeran los principios que regirían a la ONU en materia de seguridad internacional, construcción de la paz, diplomacia preventiva, alerta temprana, despliegue preventivo y mantenimiento de la paz.³⁴

En posteriores documentos, la Secretaría General ha retomado el tema al tratar asuntos relativos a la pobreza, la desnu-

seguridad de Centroamérica”, Ponencia, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D. F., 18 de noviembre de 1999.

³⁴ En el párrafo 15 del documento, referente a las atribuciones de la SG y de la AG en materia de seguridad internacional, se señala que “cada uno tiene un papel especial e indispensable a ocupar en una aproximación integrada a la seguridad humana”, *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, A/47/277-S/24111, 17 de junio de 1992, pp. 3-4, en <http://www.un.org/Docs/SG>.

trición, la inseguridad alimentaria, los derechos humanos, la democracia y la justicia social.³⁵

El secretario general de la ONU, Kofi Annan, se ha mostrado muy receptivo al concepto de seguridad humana y lo ha invocado en forma implícita en sus recientes consideraciones a favor de la intervención humanitaria. Según lo anterior, describe la seguridad humana en los siguientes términos:

En un sentido amplio, la seguridad humana requiere de acciones a través de numerosos frentes: desarrollo sustentable, y el fortalecimiento de gobiernos democráticos. Y la mejor defensa en contra de dichas nuevas amenazas, tales como el narcotráfico, corrupción y terrorismo, radica en una sociedad basada en igualdad de oportunidades, justicia social, derechos humanos y democracia.³⁶

Además del PNUD, otro organismo especializado con una creciente participación en la agenda de seguridad humana es el ACNUR.³⁷

OEA

En lo que respecta a la OEA, este organismo ha observado una actitud reactiva, aunque ha facilitado la introducción de iniciativas

³⁵ Así, en otro documento de 1997, la SG apunta que "La seguridad humana, en un sentido más amplio, requiere de la acción a través de numerosos frentes: desarrollo sustentable y fortalecimiento de un gobierno democrático". Véase "Best Defense Against New Global Ills is Society Based on Equal Opportunity, Social Justice, Human Rights, Democracy", *Press Release*, SG/SM/6234, 12 de mayo de 1997, p. 4, en <http://www.un.org/Doc/SG/quotable>.

³⁶ Véase "Address to the General Assembly", Nueva York, 21 de septiembre de 1998 (SG/SM/6797), en <http://www.un.org/SG>. Por su parte, el subsecretario general, Louise Frechette, ha definido la seguridad humana en la siguiente forma: "Por seguridad humana queremos decir, en su expresión más simple, todas aquellas cosas que hombres y mujeres más aprecian en cualquier parte del mundo: suficiente comida para la familia, refugio adecuado, buena salud, educación para los niños, protección de la violencia infligida tanto por el hombre como por la naturaleza, así como un Estado que no reprima a sus ciudadanos con leyes bajo su consentimiento". Véase *Deputy Secretary General Addresses Panel on Human Security, 20th Anniversary of the Vienna International Centre*, *Press Release DSG/SM/70*, 12 de octubre de 1999, en <http://www.un.org/Docs/SG>.

³⁷ La Alta Comisionada para los Refugiados, Sadako Ogata, se ha referido al concepto en esta forma: "Seguridad humana es un concepto que implica el riesgo de significar todo o nada. La seguridad humana no está definida en el derecho internacional, pero es un complemento útil para el concepto legal basado en la

propias de la agenda de seguridad humana canadiense (como se observa en la promoción del Mecanismo de Evaluación Multilateral).

De hecho, el gobierno de Canadá tendrá oportunidad de impulsar su enfoque sobre drogas y seguridad humana (los temas de minas terrestres, tráfico de armas, entre otros) en la III Reunión Cumbre de Las Américas, a realizarse en Quebec en febrero de 2001.

En el marco de la Conferencia “La interdependencia de Las Américas”, de Montreal, el secretario general César Gaviria, se refirió explícitamente al tema de seguridad humana:

El señor Awworthy, Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, ha presentado y defendido durante los dos últimos años el concepto de seguridad humana, el cual es un aporte significativo a la discusión y a la definición de ese proyecto articulado, que podríamos llamar la agenda política del hemisferio. El concepto es realista y visionario, y logra acoplar tres aspectos que de una manera u otra están presentes en cada uno de los temas que he presentado hoy. Éstos son los de la paz, los derechos civiles y el progreso económico y social.³⁸

Organizaciones no gubernamentales

Las ONG, actores no estatales de naturaleza local e internacional, han ocupado un papel protagónico junto con los países y organismos promotores en la difusión del concepto de seguridad humana. En el caso canadiense, dichas organizaciones han presionado para llevar el tema en el ámbito político/social y académico.

Las organizaciones con proyección transnacional con una agenda definida en materia de seguridad global (Amnistía Internacional, Médecins sans frontières) han sido incorporadas en los mecanismos de diálogo y concertación de organismos internacionales; incluso, como lo ha hecho el gobierno canadiense con las

protección a refugiados. La importancia de la seguridad humana como concepto se aclara si se considera que el ACNUR trabaja cotidianamente con personas que se sienten inseguras. Los refugiados y los desplazamientos internos de personas son un síntoma importante de crisis de inseguridad humana”. ACNUR, “Human Security: A Refugee Perspective”, discurso de Sadako Ogata, Bergen, Noruega, 19 de mayo 1999, en <http://www.unhcr.ch/refworld/unhcr/hcspeech/990519.htm>.

³⁸ Intervención del secretario general de la OEA, César Gaviria, durante la Conferencia de Montreal, “La interdependencia de Las Américas”, Montreal, 2 de junio de 1999, en <http://www.oas.org>.

ONG de su país, han sido incluidas como una fuerza de apoyo en el marco de acciones, participaciones o reuniones oficiales junto con delegaciones gubernamentales.

Otras organizaciones se han dedicado a realizar investigaciones independientes (o con apoyos estatales) sobre la manera en la cual el concepto de seguridad humana afecta a los distintos fenómenos de orden social. Es posible observar un ejemplo de lo anterior en los trabajos de la Fundación Canadiense para Las Américas (FOCAL), misma que se ha podido coordinar con otras organizaciones, locales y latinoamericanas, en torno a las variables drogas ilícitas/seguridad humana, armas de fuego/seguridad humana, crimen organizado, desarrollo económico alternativo, salud y educación.³⁹

Otro ejemplo de la coordinación entre el gobierno y las ONG canadienses se encuentra en el tema relativo a la abolición de minas terrestres antipersonales, en el marco de la Convención de Ottawa, así como en el tema de la protección de niños en conflictos armados.

De acuerdo con datos oficiales, en dichos trabajos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá ha trabajado estrechamente “con cerca de 1000 ONG en más de 60 países”.⁴⁰

³⁹ Entre las organizaciones convocadas por la Fundación Canadiense para Las Américas (FOCAL) para esa investigación, se encuentran tanto organismos internacionales especializados como instituciones académicas, entre las cuales destacan: el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, el Centro Nathanson, el Colegio de Las Américas (Montreal), el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (Ottawa), el Instituto Carioca de Criminología, el Instituto Interamericano para los Derechos Humanos (San José) y la Comisión Interamericana de Abuso contra las Drogas. FOCAL, *Drugs and Human Security Experts Meeting Documents*, Canadá, 28-30 de marzo de 1999, en <http://www.focal.ca>.

⁴⁰ Entre estas ONG destacan las organizaciones Amnistía Internacional, Save the Children International, la Federación Internacional de la Cruz Roja, Red Crescent Societies, Campaña Internacional para Eliminar Minas Terrestres, la Coalición para Detener el Uso de Menores Combatientes, la Cadena de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas, la Red de Implementación de la Paz, perteneciente al Instituto Fafo de Ciencia Social Aplicada de Noruega, el Instituto para el Desarrollo Social de N.U, el Comité Coordinador para la Construcción de la Paz, así como el Centro Canadiense para el Desarrollo de Política Exterior. Véase “NGOs in action. Spearheading the Drive for Human Security”, en *Canada World View*, Special Edition, Canadá, DFAIT, 1999, pp. 1-2, en http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-magazine/wv_se1/se1tl-e.htm.

Académicos

La Universidad de las Naciones Unidas es uno de los espacios académicos que, en sus programas de investigación, ha incluido el tema de seguridad humana.

En el marco del Seminario Global Shonan (correspondiente a 1996), la ONU ha difundido el documento *Our Planet and Human Security*, compuesto por una serie de seis artículos que profundizan en aspectos particulares del tema. Los artículos reflejan un análisis sobre la seguridad humana basado en los enfoques de desarrollo humano y seguridad global.⁴¹

Por su parte, el International Peace Research Institute ha realizado una compilación sobre los documentos o planes de acción elaborados por la ONU en relación con el tema de seguridad humana.⁴²

Otro notable artículo que vincula las variables seguridad humana/organismos internacionales/seguridad hemisférica, se encuentra en el trabajo de Morris Blachman y Donald Puchala, en el cual se incluyen, como variables prioritarias de análisis, la violencia estructural, la vulnerabilidad económica, el tráfico ilícito de drogas, el deterioro ambiental y la sobrepoblación en el ámbito latinoamericano.⁴³

Conclusiones

El concepto de seguridad humana se encuentra aún en una etapa de consolidación; sin embargo, se ha ido incorporando en forma

⁴¹ UNU, "Our Planet and Human Security", Global Seminar'96 Shonan Session, Kobe, 1-4 de octubre 1996, en http://www.unu.edu/hq/rector_office/press96/pre-10.96.html.

⁴² Al momento de la redacción del presente trabajo, el documento del International Peace Research Institute aún no se encontraba disponible al público. Véase "Cross Reference of the United Nations Plans of Action on Human Security", en *WSP Database-Documents*, <http://www.unrisd.org/wsp/db/docs/w2520.htm>.

⁴³ Véase Morris Blachman y Donald Puchala, "Las organizaciones internacionales y la seguridad humana en América Latina", en Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, México, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1995, pp. 203-225.

gradual en el debate académico, además de haber sido integrado en las agendas de política exterior a nivel nacional e internacional.

La seguridad humana ha sido objeto de informes especiales por parte de organismos internacionales, ha sentado las bases para la actuación de algunos agentes del sistema internacional y ha justificado la adopción de declaraciones o de compromisos concentrados en forma particular en algunas de sus facetas.

De 1995 a 1999, la interpretación y práctica del concepto de seguridad humana desde la óptica canadiense ha transitado de una posición reactiva a una de orden pragmático. Es decir, ha evolucionado, de una identificación inicial con los supuestos del desarrollo humano sustentable, a otra más identificada con los supuestos del poder blando (*soft power*) y del poder duro.

Ahora bien, pensar en un concepto de seguridad de amplias proporciones y en términos globales, como el de seguridad humana, representa un ejercicio que arroja una serie de incertidumbres para la reflexión posterior, con serias repercusiones para los ámbitos de la política interna y externa.

De acuerdo con lo anterior, con respecto al tema de la seguridad humana, caben las siguientes preguntas:

En un mundo cada vez más interdependiente e interconectado, ¿deben los Estados renunciar a la conservación de facultades autónomas básicas y atribuciones soberanas, como ocurre en el caso de la formulación de una política de seguridad nacional?

El concepto de seguridad humana, por sí mismo, ¿tiende a profundizar la complejidad del debate sobre la seguridad internacional o sólo contribuye a ampliar las brechas entre las esferas de la seguridad nacional/seguridad internacional y/o a fomentar la dispersión en los niveles de análisis?

¿En qué medida el denominado “derecho de intervención humanitaria” se fortalece o se complementa con los supuestos derivados del concepto de seguridad humana?, ¿cuáles serán las repercusiones a largo plazo del enfoque de seguridad humana sobre el derecho internacional humanitario?

La acción militar multilateral en Kosovo, ¿representa realmente un precedente sobre el tipo de respuestas y acciones internacionales bajo el supuesto de crisis de inseguridad humana?, ¿en el mediano plazo, los conflictos internos, las guerras civiles, las crisis de refugiados, los desastres ecológicos serán un terreno

idóneo para la intervención armada multilateral?, ¿qué tipo de vinculación existirá entre el concepto de seguridad humana del PNUD con futuras Operaciones de Mantenimiento de la Paz?

El concepto canadiense de seguridad humana ¿contará con una fórmula específica en el marco de sus relaciones como bloque subregional (Norteamérica)?, ¿será el concepto canadiense de seguridad humana sólo una posición coyuntural en su plataforma de política exterior y de seguridad o tiende a ser una práctica permanente?, ¿qué mecanismos de coordinación y control se vislumbran en una alianza entre varios agentes de la sociedad internacional en torno a un programa de seguridad humana común (como en el Proceso de Lysoen)?

¿Hasta qué punto un concepto como el de seguridad humana es compatible con los principios de política exterior de un país como México (no intervención en asuntos internos, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de controversias)?, ¿cuál debe ser la respuesta de México ante un concepto de seguridad tan amplio?, ¿cómo responderá la política exterior mexicana ante acciones de política exterior canadienses, identificadas con su agenda de seguridad humana?

El objetivo fundamental del presente proyecto de investigación, que tiene como centro de análisis la seguridad humana, es el de despejar estas incertidumbres.
