

SEGURIDAD HUMANA. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Leticia LEAL MOYA*

RESUMEN: En el presente artículo la autora nos ofrece una reflexión sobre la evolución de la seguridad humana como una de las prioridades actuales de los Estados. En el ensayo se plantean varias cuestiones sobre la importancia o el nivel de prioridad que debe tener la seguridad individual respecto de la seguridad nacional, por ejemplo. Dentro de sus observaciones, la autora muestra varios casos de países que han tomado posturas diferentes respecto del tema como Canadá, Chile, Japón y México, ya sea por una participación activa en la preconización de éste derecho o por su negación a aceptarlo.

Palabras clave: seguridad, persona, Estado, derechos fundamentales.

ABSTRACT: *In the present article the author presents a reflection on the evolution of human security as one of the contemporary priorities of the State. The essay discusses several issues on the importance or priority that must be recognized to personal security in relation, for example, to state security. As part of her findings, the author shows the different positions that some states like Canada, Chile, Japan and Mexico have assumed on this matter, ranging from an active recognition and protection of the right to personal security, to the negation of such right.*

Descriptors: *security, person, State, fundamental rights.*

* Doctora en derecho por la Universidad de Wisconsin-Madison, EUA.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Seguridad humana como eje de política exterior*. IV. *Aplicación de políticas orientadas a consolidar la seguridad humana*. V. *Dificultades de la seguridad humana*. VI. *A manera de conclusión. México y la seguridad humana*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El planteamiento de que ahora la prioridad del Estado es proteger la seguridad de las personas, por encima de la seguridad nacional y la seguridad territorial, resulta, para algunos, una novedosa atracción. Sin embargo, ésta también parece ser una idea contradictoria e incierta. Para países como Canadá, Chile, Japón, Noruega, entre otros, la seguridad y el bienestar de los individuos se ha transformado en el nuevo parámetro de seguridad mundial, tanto que han reconfigurado sus sistemas de política exterior a la luz del tan debatido concepto de seguridad humana.

De acuerdo a los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la seguridad humana implica la protección de las personas de las amenazas a sus derechos, su seguridad y su vida; ello engloba procurar la seguridad del individuo en distintas dimensiones como la económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política, para alcanzar una estabilidad duradera. El responsable de proporcionar o propiciar la seguridad humana es el Estado, pero si éste no cumple o no puede cumplir con tal obligación, según el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), la comunidad internacional tiene el deber moral de procurar la protección de las comunidades de la aniquilación, de las violaciones sistemáticas a mujeres, de la muerte por inanición a la niñez. Así, el interés por la seguridad de las personas se extiende más allá de las fronteras mediante la intervención o ayuda humanitaria, justificándose de ésta manera el polémico derecho de injerencia en detrimento de otros principios de derecho internacional como lo son la soberanía de los Estados, la no intervención, o la autodeterminación de los pueblos.

Este breve análisis tratará de dilucidar las implicaciones de la aplicación de la complicada agenda de seguridad humana en el ámbito nacional e internacional, cuando el término no ha logrado una defi-

nición consensuada ni concluyente en foros tan importantes como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

II. ANTECEDENTES

Especialistas y académicos en seguridad internacional han denominado a la seguridad humana como una noción más allá del espectro de la seguridad.¹ El debate actual sobre la reconceptualización de la seguridad, a raíz del fin de la guerra fría, ha generado una intensa discusión que incluye nuevos sectores, nuevos actores, y novedosas concepciones. En ese sentido, se han desarrollado tres posturas que auxilian en la comprensión de la evolución de la noción de seguridad: *a)* Clásica o tradicional, orientada a privilegiar la seguridad del Estado, básicamente por medios militares; *b)* Ampliacionista, engloba aspectos militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales con un enfoque antropocéntrico; y *c)* Crítica, cuestiona las dos anteriores al señalar que se sustentan en el principio de seguridad como una realidad objetiva, sin objetar su carácter subjetivo.²

La tendencia ampliacionista es la que permite la acuñación del significado de seguridad humana, al incorporar en el área de seguridad nuevos actores (el individuo) y nuevas problemáticas (pobreza, migraciones indocumentadas, tráfico de drogas ilícitas, violaciones a los derechos humanos, regímenes autoritarios, proliferación de armas de destrucción en masa, terrorismo, enfermedades infecciosas y deterioro ambiental). En opinión de los países más poderosos, los causantes de esos problemas, que contribuyen a la inestabilidad del sistema internacional en detrimento de su bienestar y prosperidad, son los Estados más pobres y marginados.

¹ González, Guadalupe, "Enfoques teóricos sobre la seguridad internacional", conferencias acerca de las "Perspectivas de Seguridad Internacional y Hemisférica. Su impacto en México", México, Instituto Matías Romero, 24 de marzo de 2003, ponencia. Para González, la seguridad cooperativa y la seguridad en comunidad (Unión Europea) constituyen también otras nociones de la seguridad fuera de su dimensión convencional. Bárcena Coqui, Martha, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 59, febrero de 2000, pp. 9-31.

² Bárcena Coqui, Martha, *op. cit.*, nota anterior, pp. 10-19.

Con el fin de resolver esos problemas de *manufactura tercermundista*, a partir de 1990 y por presión de los países desarrollados, la ONU incursiona la idea del “desarrollo” en la agenda de seguridad a través de los informes anuales sobre desarrollo humano del PNUD.³ A su vez, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional enfocaron sus políticas hacia el combate a la pobreza, dejando un poco de lado rubros como el crecimiento económico y crisis financieras. Como resultado, en el Informe sobre Desarrollo Humano 1993, el PNUD concibe por primera vez la seguridad humana como la necesidad de avocarse a la seguridad de la gente, en lugar de la seguridad nacional; de darle mayor énfasis a la seguridad sustentada en el desarrollo humano, en vez de la seguridad por medio de las armas; y de procurar la seguridad alimentaria, laboral y ambiental, en lugar de la seguridad territorial.

En el informe de 1994 del PNUD, con el objeto de ampliar su cobertura, el término de seguridad humana sufre alteraciones. El informe indica que la seguridad humana entraña una preocupación universal por la vida y la dignidad del hombre, que sus componentes son interdependientes y que la mejor forma para hacerla efectiva es mediante la prevención de amenazas.⁴ El informe afirma que la seguridad humana es una categoría de carácter integrativo y que se aparta de un concepto de seguridad defensivo de carácter militar. En ese sentido, la seguridad humana se basa en la protección y desarrollo del individuo. El documento identifica siete categorías para garantizar la seguridad humana desde un punto de vista global: seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política.

Durante la década de los noventa, ocurren diferentes sucesos en el ámbito internacional que alimentan la idea de la seguridad humana. Existe la tendencia de instrumentar mecanismos encaminados a combatir las amenazas a la seguridad humana en crisis como las de Somalia, Ruanda, Sierra Leona, Bosnia-Herzegovina y Kosovo, entre otras. Estas intervenciones, ejecutadas por razones humanitarias y bajo el amparo del llamado derecho de injerencia, han sido fuertemente

³ Rosas, María Cristina, *Terrorismo, democracia y seguridad*, México, UNAM-Australian National University-Editorial Quimera, 2002, p. 134.

⁴ Human Development Report, PNUD, Oxford University Press, 1994, pp. 22-33.

criticadas, no sólo por lo que se ha juzgado como un proceder erróneo de los cascos azules, sino por la percepción de que sus acciones constituyen una intervención en los asuntos internos de los Estados.

III. SEGURIDAD HUMANA COMO EJE DE POLÍTICA EXTERIOR

Austria, Canadá, Chile, Irlanda, Japón, Jordania, Suiza, Tailandia, Noruega, entre otros, han incorporado la expresión de seguridad humana en sus agendas de política exterior y de seguridad. Sin embargo, ello ha generado inconsistencias en la conceptualización del término, así como perspectivas pobremente definidas.

Por ejemplo, mientras Canadá le ha dado una definición limitada a la locución, Japón y Chile han hecho suya una connotación más amplia y parecida a la que contemplan los informes del PNUD.⁵ Para Canadá, principal promotor de la seguridad humana en la agenda internacional, ésta constituye la responsabilidad del Estado de asegurar la protección de la vida y los derechos de toda la población mediante acciones concretas dirigidas a prevenir y resolver conflictos, promover y proteger los derechos humanos, construir instituciones fuertes y transparentes, y combatir el crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas. Los canadienses sostienen, además, que la seguridad humana no subroga a la seguridad nacional, al contrario, se complementan. Otra característica importante de la seguridad humana planteada por Canadá es que aprueba la intervención humanitaria como herramienta para la solución de conflictos en atención a la seguridad de las personas, sin considerar las disyuntivas que se han generado entre ésta y la soberanía de los Estados intervenidos.⁶

Fue en 1996 cuando por primera vez Canadá presentó ante la Asamblea General de la ONU su noción de la seguridad humana, hecho que careció del acogimiento esperado.⁷ En el ámbito hemisféri-

⁵ King, Gary y Murray, Christopher J. L., "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 4, 2001-2002, pp. 585-610.

⁶ Liberados del Temor. La Política Exterior de Canadá y la Seguridad Humana, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, 2000.

⁷ En el ámbito de las Naciones Unidas, el gobierno canadiense no ha logrado explicar satisfactoriamente el concepto de seguridad humana, respecto al cual se aprecia una clara división de opiniones en la Asamblea General. Cabe recordar que los canadienses insistieron en incorporar

co, Canadá ha buscado que la OEA y la Cumbre de las Américas contribuyan a desarrollar el concepto de la seguridad humana y que éste se constituya en un instrumento, a nivel hemisférico, “para mejorar las condiciones de bienestar y de seguridad de los ciudadanos de las Américas”. En el seno de la OEA, la iniciativa no ha encontrado el suficiente respaldo para formalizar acuerdos en torno al tema.

En la III Cumbre de las Américas (Québec, 2001), Canadá, durante los preparativos de la reunión, propuso que las deliberaciones de los mandatarios se centraran en el tema de la Seguridad Humana en las Américas. En los documentos finales de la Cumbre (Declaración de Québec y Plan de Acción) se hace alusión a la seguridad humana, no de la manera que quizá hubiera deseado el gobierno canadiense.

La declaración dice:

Reconocemos la necesidad de continuar enfrentando las vulnerabilidades de nuestros procesos de desarrollo y de aumentar la *seguridad humana*. Estamos conscientes de que aún queda mucho por lograr para que el proceso de Cumbres de las Américas sea relevante en la vida cotidiana de nuestros pueblos y contribuya a su bienestar. . . Reconocemos, asimismo, la necesidad de mejorar las condiciones de *seguridad humana* en el Hemisferio.

El plan de acción, en su apartado “4. Seguridad Hemisférica” del rubro sobre “Fortalecimiento de la Confianza Mutua”, establece que los Estados continuarán con las actividades prioritarias de prevención de conflictos y de solución pacífica de controversias, responderán a las preocupaciones comunes de seguridad y defensa tanto tradicionales como no tradicionales, y apoyarán las medidas adecuadas para aumentar la seguridad humana.

En la actualidad, Canadá emprende una serie de iniciativas en todo el mundo de acuerdo a su Programa de Seguridad Humana. El programa, dirigido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, contempla cinco prioridades de la política exterior: Protección de los civiles, operaciones de apoyo a la paz, prevención de conflictos, buen gobierno y rendición de cuentas y seguridad pública. En la XXXIII

referencias a la seguridad humana en los documentos del grupo de los 16, cuando prepararon sugerencias y propuestas para la realización de la Cumbre del Milenio, y que su incorporación no se logró por falta de consensos sobre su alcance y significado.

Asamblea General de la OEA, del 8 al 10 de junio de 2003, en Chile, el canciller canadiense, Bill Graham, anunció el financiamiento de nueve proyectos para promover la democracia, el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad en el continente americano.⁸

Por su parte, Japón ha articulado una política exterior centrada en seguridad humana que se caracteriza por ser incluyente, pero que difiere de la concebida en los informes del PNUD. Para Japón, seguridad humana comprende todas las amenazas que ponen en peligro la sobrevivencia humana, la vida diaria y la dignidad —degradación ambiental, violaciones a los derechos humanos, crimen transnacional organizado, drogas ilícitas, refugiados, pobreza, minas antipersonales, enfermedades contagiosas—, y el fortalecimiento de los esfuerzos con el fin de luchar contra esas amenazas.⁹

En cambio para Chile, en voz de la ministra de Relaciones Exteriores de Chile, Soledad Alvear, “la seguridad humana no sólo está vinculada a una visión humanitaria de los conflictos, sino que se relaciona con el clamor de las personas, cualquiera que sea el lugar en el que habitan, para tener una calidad de vida adecuada, que satisfaga sus aspiraciones y de respuestas a sus incertidumbres”. Académicos chilenos agregan que “la seguridad de las personas depende de factores que trascienden los Estados, entre los que se incluyen factores políticos, económicos, ambientales, culturales y sociales”. Agregan que en “el caso latinoamericano los aspectos claves que inciden en la seguridad de las personas se vinculan a la falta de democracia en lo político, a la inequidad en lo económico, la discriminación en lo social y a redes criminales que acrecientan la violencia urbana”. Chile coincide con Canadá en que la seguridad humana “no substituye a la seguridad convencional, sino que más bien la complementa, agregándole un elemento: la preocupación prioritaria por el bienestar de las personas, la ciudadanía y la sociedad civil. No hay duda que sin se-

⁸ Las iniciativas son las siguientes: Capacitación de jóvenes en la construcción de la paz; Foro sobre prevención de conflictos en la región andina; Promoción de los derechos de los migrantes en República Dominicana; Protección de los derechos humanos y de ciudadanía de afro-peruanos; Programa nacional de control de armas en Guatemala; Proceso de descentralización en Perú; Protección de los derechos humanos de comunidades indígenas colombianas; Principios sobre la transferencia de armas pequeñas y ligeras; y Zona entre Belice y Guatemala.

⁹ Obuchi, Keizo, Prime Ministerial Address. “In Quest of Human Security”, Tokio, Japan Institute for International Affairs 40th Anniversary Symposium, United Nations University, 11 de diciembre de 1999.

guridad interestatal la seguridad de las personas corre los riesgos más altos. De allí la importancia central de la paz”.¹⁰

IV. APLICACIÓN DE POLÍTICAS ORIENTADAS A CONSOLIDAR LA SEGURIDAD HUMANA

El secretario general de la ONU, Kofi Annan, simpatiza con la noción de seguridad humana al afirmar que:

Si la intervención humanitaria supone un ataque inaceptable contra la soberanía de los Estados, ¿cómo debemos responder ante una Ruanda o una Srebrenica, ante las masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos que vulneran todas las normas de humanidad comúnmente aceptadas?... Ningún principio legal, ni siquiera la soberanía, debería nunca amparar los crímenes contra la humanidad... Una intervención armada debe siempre permanecer como una opción de último recurso, pero ante una amenaza es una opción a la que no se puede renunciar.¹¹

En respuesta a tal inquietud, Canadá, en palabras del entonces primer ministro Jean Chrétien, anunció en septiembre de 2000, la creación, bajo sus auspicios, de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (CIISE). La CIISE se crea con el propósito de desarrollar políticas de seguridad humana y discutir la relación existente entre la intervención por razones humanitarias y la soberanía de los Estados. En diciembre de 2001, la CIISE dio a conocer el informe *La Responsabilidad de Proteger*, el cual replantea el debate sobre la intervención humanitaria como una cuestión referida a la “responsabilidad de proteger”, no al “derecho de intervenir”. “Cuando una población sufre un serio daño como resultado de la guerra interna, la insurgencia, la represión o el fracaso del Estado, y el Estado en cuestión no esté dispuesto o sea incapaz de prevenir o

¹⁰ Fuentes Julio, Claudia, “Seguridad humana. Protegiendo a las personas”, *El Metropolitano*, Santiago de Chile, 15 de mayo 2002; Fuentes Saavedra, Claudio, conferencia “La responsabilidad de proteger”, San José, Costa Rica, Fundación Arias-Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, 24 y 25 de mayo de 2003.

¹¹ Annan, Kofi, Informe del Milenio, “Nosotros, Los Pueblos”, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000.

detenerlo, el principio de la no intervención se somete a la responsabilidad internacional de proteger”.¹²

En otras palabras, el informe ratifica que la responsabilidad de proteger la seguridad de las personas reside primeramente en el Estado implicado, y solamente si dicho Estado no puede o no quiere cumplir con su deber, pasa a ser una responsabilidad *moral* de la comunidad internacional. Para esto se espera que los actores de intervenciones por razones humanitarias y ejecutores de políticas encaminadas a salvaguardar la seguridad humana cumplan con tres características. La primera es la prevención (mediante la diplomacia preventiva), la segunda es la reacción y después la reconstrucción.

Para la CIISE, la responsabilidad de proteger constituye una nueva norma internacional en evolución que puede llegar a convertirse en un principio del derecho e identificó seis criterios a aplicar ante una posible intervención militar: un mínimo de causa, la recta intención, ser el último recurso, la proporcionalidad de medios, una perspectiva razonable de éxito y la autoridad competente. El informe estima que cuando se trata de autorizar una intervención militar por motivos humanitarios las Naciones Unidas, y en especial el Consejo de Seguridad, debe ser el primer sitio donde acudir. Pero si el Consejo de Seguridad “no logra cumplir con su responsabilidad de protección, surge la cuestión de cuál es el peor de los dos posibles males: el daño producido al ordenamiento internacional si se contradice al Consejo de Seguridad, o el daño que sufre dicho ordenamiento si se masacra a la población mientras el Consejo de Seguridad permanece impasible”.

La seguridad humana ha despertado el interés de las potencias medias y pequeñas, cosa que no ha sucedido con las grandes potencias, quienes se preocupan más de su interés nacional y auto preservación. Así, los nobles valores e ideales que encierra la seguridad humana, no han sido atractivos para las superpotencias como elementos de política exterior. La creación de la Red de Seguridad Humana, que se discute a continuación, es prueba de ello.

Con el objeto de mantener un diálogo entre ministros de Relaciones Exteriores sobre cuestiones vinculadas a la seguridad humana,

¹² La Responsabilidad de Proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001.

Canadá y Noruega crearon la Red de Seguridad Humana durante una campaña sobre minas terrestres en 1999. La red, posiblemente la organización internacional más sobresaliente en el tema, cuenta en la actualidad con la participación de Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia, como Estados miembros y Sudáfrica como observador. De acuerdo a la red, el principal objetivo de la seguridad humana es evitar que el ser humano sea víctima de eventos sociales que escapen a su control individual, como crisis económico-financieras, guerras, terrorismo, contaminación, conflictos laborales, entre otros. Algo que resulta bastante interesante es el planteamiento de la red de cómo resolver los asuntos de la seguridad de las personas. Según la red, todos esos factores están relacionados con la supervivencia y la dignidad del individuo, o la comunidad, por lo que no conciernen directamente a los Estados atenderlos, sino a la sociedad internacional en su conjunto.¹³

En ese sentido, la Red de Seguridad Humana considera que es crucial impulsar y generar acciones a nivel internacional mediante el diálogo como instrumentos para moderar el *hard power*, ya que, dadas las características de sus países miembros, se puede utilizar el *soft power* como una vía efectiva de influir en la agenda internacional. En el primer encuentro ministerial, (Lysøen, Noruega, 1999), los ministros se comprometieron a establecer un marco de cooperación flexible y acciones concretas para promover la seguridad humana. En este contexto, la red ha trabajado en una agenda que ha incluido: minas antipersonales, armas ligeras, niños en conflictos armados, educación en derechos humanos, refugiados, operaciones de paz, entre otros. Sin duda esta gran variedad de temas ha dificultado el desarrollo de acciones concretas en el ámbito internacional, aunque la asociación reconoce que sí ha tenido importantes logros, particularmente en la

¹³ <http://www.humansecuritynetwork.org>. La red promueve en cada país la seguridad humana mediante la protección y defensa de los derechos humanos, el Estado de derecho, el sistema de gobierno democrático y sus estructuras, la cultura de la paz y la solución pacífica de los conflictos. Los mecanismos que la red identifica para fomentar la seguridad humana son el desarrollo humano sostenible mediante la paliación de la pobreza absoluta, la prestación de servicios sociales básicos para todos, y el logro de objetivos de desarrollo centrado en las personas. Para esto, la red sostiene que se requieren políticas internacionales innovadoras para hacer frente a las causas de inseguridad, aliviar los síntomas y prevenir la reaparición de las amenazas que afectan la vida diaria de las personas.

campana para eliminar minas terrestres por medio de la promoción de la ratificación de la Convención de Ottawa.

La Red de Seguridad Humana sostiene estrechos vínculos con la sociedad civil y el mundo académico. Ha celebrado cinco conferencias ministeriales y ha suscrito alrededor de 12 declaraciones para sentar su posición en asuntos relativos a los derechos de los niños en conflictos armados, protección de civiles, promoción de la Convención de Ottawa, desarrollo sostenible, trafico ilícito de armas pequeñas y ligeras, entre otros. La red promueve la seguridad humana a través de seminarios, talleres, publicaciones y eventos culturales.

Inspirados también en el Informe del Milenio del secretario general y por iniciativa del gobierno de Japón, en enero de 2001 se estableció la Comisión de Seguridad Humana (CSH) conformada por 12 prominentes figuras internacionales. Los objetivos de la comisión son promover internacionalmente la noción de la seguridad humana y apoyar su fortalecimiento, desarrollar un concepto de la misma como instrumento operacional en políticas públicas y proponer un programa de acción concreto que atienda las problemáticas más graves que amenazan la seguridad humana.

El primero de mayo de 2003, la comisión presentó ante el secretario Kofi Annan un informe sobre el tema. El documento expone que:

La seguridad humana implica libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. Para procurar dichas libertades se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección aísla a las personas de los peligros y la potenciación permite a las personas desarrollar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones.¹⁴

El informe concluye con una lista de prioridades de la seguridad humana, entre los cuales podemos destacar los siguientes: Proteger a las personas en conflictos violentos y frente a la proliferación de armamento, apoyar a las personas que se trasladan (migraciones), alentar un comercio justo en beneficio de las personas en condición de pobreza extrema, conceder una mayor prioridad a garantizar un acceso universal a la atención básica de la salud, potenciar a todas las

¹⁴ <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>: fue consultada el 12 de mayo de 2004.

personas mediante una educación básica universal, aclarar la necesidad de una identidad humana mundial, y finalmente propone la inclusión oficial de la seguridad humana en el programa de las organizaciones que se ocupan de cuestiones de seguridad, en todos los niveles.

V. DIFICULTADES DE LA SEGURIDAD HUMANA

1. *Ambigüedades del concepto de seguridad humana*

Ante los elementos aportados, podríamos considerar que la noción de seguridad humana significa distintas cosas para distintas personas. Si bien es cierto que existe el consenso de que la seguridad humana es un concepto que privilegia la seguridad de las personas, hay una serie de variaciones y articulaciones que desvirtúan dicho consenso al momento de definir lo que amenaza la seguridad de las personas y las sociedades.

Del mismo modo, podemos constatar que abundan definiciones alternativas relativas a la seguridad humana y que los diferentes actores proponen agendas diversas e ininteligibles. Incluso, fuertes impulsores de la seguridad humana reconocen que ésta se encuentra todavía pobremente definida y que lo único que se ha logrado es un término universalmente inconsistente.¹⁵ Lo cierto es que no se han logrado generar puntos de acuerdo en torno a esta noción, ni adoptar estrategias realmente efectivas con relación a su vasta agenda.

Mientras no exista un aquiescencia sobre un marco general dentro del cual se sumen rasgos diversos que den por resultado una conceptualización universalmente aceptable, y mientras la carencia de tal concepto no constituya el inicio de un esfuerzo con resultados prácticos y homogéneos en los diferentes casos en los que sea necesaria la responsabilidad de proteger, el objetivo de lograr una seguridad humana genuina y legítima a los ojos de todos los países será una meta por satisfacer.

La ausencia de acuerdos sobre una conceptualización clara podría repercutir también en dificultar la cooperación bilateral y multilateral

¹⁵ King, Gary y Murray, Christopher J. L., *op. cit.* nota 5, pp. 591-592.

entre Estados y con los diversos organismos internacionales y regionales, dada la negativa de los Estados para asumir compromisos cuyos planteamientos estén vagamente definidos.

Basta recordar que en la OEA, el tema sobre seguridad humana fue abordado por primera vez, por iniciativa de Canadá, en el Diálogo de Cancilleres, en el marco de la XXX Asamblea General de la Organización (2000). El tema mereció diversos comentarios de los cancilleres y jefes de delegación participantes. Todos ellos, sin excepción, se refirieron a los méritos de la propuesta canadiense y manifestaron su acuerdo en adoptar un concepto como guía para el trabajo futuro de la organización. No obstante, del debate no surgió ningún acuerdo o consenso respecto del contenido o alcance real del término. Tal es el caso de las Naciones Unidas, donde existe una clara división de opiniones en la Asamblea General.

Del mismo modo, en la XIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (2000), los “presidentes coincidieron en que el concepto de seguridad humana demanda un análisis cuidadoso, destacando que debe ser contextualizado de acuerdo a las realidades del ciudadano latinoamericano y con apego a los principios del derecho internacional, en especial la no intervención en los asuntos de los Estados”.

2. *Complicaciones operativas de la seguridad humana*

Además de su problema conceptual, la seguridad humana contiene problemas de operatividad y aplicabilidad. Por un lado, el concepto que se deriva del informe del PNUD de 1994, que establece que es necesario liberar a las personas y las sociedades del miedo o sus temores y satisfacer sus diversas necesidades (*freedom from fear* y *freedom from wanting*), envuelve no más que una buena intención difícil de implementar, sobre todo para los países a los que se les imputa mayor responsabilidad con relación a los nuevos asuntos que amenazan la seguridad internacional: los tercermundistas. Por otro lado, esta amplia definición impide desarrollar políticas concretas y se corre el riesgo de ignorar amenazas centrales a la seguridad de las personas.

Es por ello que este concepto se considera difícil de poner en práctica y que no aporta mucho al proceso de toma de decisiones.¹⁶

Como ejemplo podríamos mencionar el caso de los países centroamericanos, que en 1995 incorporaron el concepto de seguridad humana bajo la óptica del informe del PNUD-1994, al suscribir el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. En el artículo 10, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, coinciden en “que la seguridad democrática es integral e indivisible y que su solución en la región responderá a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas”. Además, reconocen que “la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana y que 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”.

La instrumentación del tratado marco no ha dado los resultados esperados y sus avances se han interrumpido “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”.¹⁷ Por otra parte, de los seis países firmantes —Panamá y Costa Rica incluyeron reservas—, sólo El Salvador lo ha ratificado.

Por otro lado, las concepciones acotadas de seguridad humana que se enfocan a combatir problemas específicos que afectan a la misma, se ciñen a una enumeración de fenómenos que no es ni lejanamente exhaustiva, pero que por otra parte puede ser adoptada para atender la agenda de un grupo en el poder o satisfacer los requerimientos impuestos por factores externos con la finalidad de congraciarse apoyos internacionales, pero que no siempre responden a las necesidades centrales y básicas que demanda la seguridad humana desde una óptica objetiva y desinteresada.

¹⁶ Rosas, María Cristina, *op. cit.*, nota 3.

¹⁷ Villanueva Ayón, Miriam, “Seguridad humana. ¿Una ampliación del concepto de seguridad global?”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 59, febrero de 2000, pp. 122 y 123.

La entidad primaria que está llamada a garantizar la seguridad de las personas y que debería estar mejor provista para aplicar las políticas de seguridad humana es el Estado. Sin embargo, paradójicamente, es el mismo Estado que en muchas de las ocasiones atenta contra la seguridad de sus habitantes, sea porque quebrante el esquema democrático, viole los derechos humanos o infrinja el Estado de derecho.

Independientemente de la problemática en cuanto a la homogeneidad conceptual y puesta en práctica de la seguridad humana, un problema inequívoco mayor sería el del costo económico para impulsar su agenda. En la actualidad, los países aportantes están cansados de destinar recursos para el desarrollo humano cuando sus fondos son desviados a otros rubros distintos a los que originalmente fueron otorgados. Es bien sabido que la ONU experimenta problemas financieros, lo cual podría ser un inconveniente para ejecutar los proyectos que se diseñan en torno a la amplia agenda de seguridad humana.

Con relación a este punto, cabe recordar que durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey), las naciones desarrolladas no asumieron ningún compromiso para adoptar medidas concretas para dedicar el 0,7% de su PIB como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) a los países en desarrollo, y entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados. Sin embargo, los países pudientes sí demandaron la movilización de recursos financieros nacionales, es decir, que existan instituciones jurídicas, sistemas de tributación y una infraestructura financiera que funcione de manera eficaz en aquellas naciones que por sus condiciones paupérrimas no pueden garantizar en su totalidad el destino de los recursos citados.

3. *S-11 y seguridad humana*

No cabe duda que los sucesos del 11 de septiembre generaron una serie de reacomodos en las relaciones y cooperación entre los Estados, así como en el trazado de políticas de gobierno internas y externas a nivel global. Tal es el caso de la adopción de las resoluciones 1373 y 1368 (2001) en la ONU, o las reformas de carácter penal y migratorio adoptadas en diversos países. Lo anterior, provocó que la

seguridad humana palideciera ante el resurgimiento de medidas encaminadas a fortalecer la seguridad nacional del Estado.

Es de especial interés, por ejemplo, que el documento La Responsabilidad de Proteger pasó inadvertido para muchos de los gobiernos, dada la preeminencia de políticas militaristas, policiacas y de inteligencia destinadas a salvaguardar la seguridad nacional desplazando la seguridad de las personas.

La orientación de las medidas hacia la restricción de las libertades individuales (*Patriot Act*)¹⁸ y los derechos humanos, se aprecia claramente en el caso de Estados Unidos de América al adoptar su nueva estrategia de seguridad nacional, la cual puntualiza que la “seguridad sólo se puede lograr a través de la guerra”. Esta noción es claramente un retroceso en la concepción de la seguridad humana.

Un caso que llama la atención es el del principal promotor de la seguridad humana: Canadá. Este país se colocó a la vanguardia en la lucha contra el terrorismo, igualando y en algunos casos superando las normas que Estados Unidos de América ha acuñado a partir de S-11. Es claro que no se critica aquí el interés legítimo de luchar contra el terrorismo en Canadá o en cualquier otro país. Sin embargo, se considera necesario comentar sobre el informe que presentó Canadá ante el Consejo de Seguridad de la ONU en diciembre de 2001 sobre el estado que guardaba el combate al terrorismo. En esa ocasión, Canadá explicó que la lucha contra el terrorismo “es la principal prioridad para el país” y dio a conocer el *Bill C-36* que implica reformas a diez estatutos en materia penal que restringen las libertades civiles.¹⁹

¹⁸ El 26 de octubre de 2001, en Estados Unidos de América se aprobó la Ley Patriótica (Resolución congresional núm. 3162 *USA-Patriot Act*). Entre las disposiciones —que violan la Constitución y limitan las libertades individuales— se incluye la instauración de tribunales militares secretos para juzgar y ejecutar a inmigrantes sospechosos de terrorismo, la autorización para que, sin una orden judicial, agentes federales intercepten comunicaciones telefónicas y electrónicas de cualquier persona que “pudiera” estar relacionada con actividades terroristas o ingresar a las bases de datos que contengan información de orden comercial, económico y/o científico; así como “infiltrarse” en reuniones políticas y religiosas preventivamente, aunque no exista ninguna prueba contra las personas u organizaciones vigiladas. La *Patriot Act* afectó secciones completas de las enmiendas primera, cuarta, quinta y octava de la Constitución estadounidense.

¹⁹ Entre las medidas que contempla la Ley C-36, figuran las siguientes: permite que la policía invoque audiencias de investigación que demandan que los individuos que se *presume* poseen información acerca de grupos terroristas o delitos terroristas, comparezcan ante un juez para pro-

Lo que parece ahora un discurso canadiense en el que se traslapa seguridad humana y lucha contra el terrorismo en rango de importancia, aparenta corresponder a lo que fue en la década de los noventa el doble discurso en cuanto al debate sobre Québec. Justo cuando Canadá sufrió un severo desgaste como resultado de este debate, el gobierno canadiense promovió el proyecto de Convención de Ottawa,²⁰ el cual generó unidad nacional y un gran consenso en la sociedad canadiense, revirtiendo de alguna manera los efectos que el asunto sobre la provincia le había generado. De igual forma, la convención sirvió para que en el ámbito internacional Canadá se recordara del revés sufrido en Somalia en 1993, cuando cascos azules, en su mayoría canadienses, abrieron fuego contra somalíes a los que supuestamente iban a proteger.

Abrazando un discurso tolerante y pro-humanitario, Canadá experimentó un creciente crédito internacional entre 1993 (post-Somalia) y 1997 (Convención de Ottawa), y es percibida como un país responsable, preocupado por la seguridad de las personas, que invierte tiempo y recursos en una agenda que además genera consensos.²¹ Políticamente estas iniciativas buscan regularmente la promoción de la imagen de quien las impulsa, aunque no siempre se busque la solución integral de los problemas. La seguridad humana tiene una serie de motivaciones para satisfacer determinados intereses de los actores protagonistas, aunque no necesariamente se vaya a la raíz del problema. ¿Será éste el auténtico interés canadiense que subyace al promover una agenda de este tipo? Después de todo, abordar una agenda de seguridad humana hace ver muy bien a quien la promueve.

No podemos dejar de lado que Canadá, junto con otros países capitalistas, promueve posturas favorables al Consenso de Washington, que son, ni más ni menos, las políticas que simpatizan con la liberalización de los mercados, desregulación y aperturas. Muchas de estas

porcionar esta información. Posibilita el arresto de personas sobre la base de una *sospecha razonable* de que el arresto es necesario para prevenir la ejecución de un acto terrorista.

²⁰ La Convención de Ottawa o Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción se adoptó en 1997, y entre sus propósitos está la de convertir al hemisferio en una Zona Libre de Minas Terrestres Antipersonal.

²¹ En diciembre de 1997, la mayoría de los países del planeta se unió a Canadá para firmar la Convención de Ottawa. Véase Rosas, María Cristina, *op. cit.*, nota 3.

iniciativas económicas, por la celeridad con la que se producen y por la disminución del papel del Estado como proveedor del bienestar social, han sido percibidas como factores que han agudizado ciertos problemas sociales en países subdesarrollados. Dada la inconsistencia percibida por expertos en el tema entre la seguridad humana y el modelo económico por medio del cual se pretende satisfacer, Canadá junto con otros países occidentales que ofertan las políticas de mercado conforme a lo dispuesto en el Consenso de Washington podría dañar sus esfuerzos a favor de la seguridad humana, y a la propia seguridad humana como aspiración universal.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN. MÉXICO Y LA SEGURIDAD HUMANA

En México no existe una definición de seguridad humana como tal, pero, tanto la Constitución Política, diferentes disposiciones jurídicas y el Plan Nacional de Desarrollo contienen principios claros que reflejan el interés por el desarrollo del individuo como ente principal de la actividad del Estado. Nuestra Constitución en su apartado de garantías individuales hace una vasta enumeración de derechos civiles, políticos, sociales y culturales orientados al bienestar y desarrollo humano.

Educación, salud, empleo, seguridad jurídica, igualdad, vivienda, procreación, medio ambiente, entre muchos otros son derechos y garantías en los que subyace no sólo la viabilidad de la integridad del individuo y su desarrollo, sino también se puede encontrar la certidumbre a futuro de que mediante su ejercicio pleno se pueden prevenir amenazas sociales futuras que podrían repercutir no sólo en la vulnerabilidad del bienestar del individuo, sino en el debilitamiento del Estado de derecho y en el resquebrajamiento del sistema democrático garante de las libertades individuales.

De igual forma, en nuestro sistema jurídico, y en particular en la Constitución Política que nos rige, tenemos claramente establecidos los principios de política exterior, mismos que son indiscutiblemente congruentes con las aspiraciones internacionales de convivencia y solidaridad. El artículo 89, fracción X, señala como principios de política exterior la autodeterminación de los pueblos; la no interven-

ción; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los pueblos; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

México ha sido un firme promotor de estos principios a través de su historia, y los mismos, unidos con el interés solidario de nuestra nación y con los mandatos constitucionales que garantizan y promueven la seguridad del individuo dentro de su territorio, hacen pensar en la compatibilidad de un principio de seguridad humana con los valores que han regido nuestra vida nacional dentro y fuera de nuestras fronteras.

En el contexto de un mundo globalizado en el que la integración internacional va más allá de los esquemas económicos, México no debería sustraerse a una de las tantas caras de esta dinámica, esto es, a la globalización de la seguridad humana.

Como parte de nuestros principios de política exterior está el de la cooperación internacional para el desarrollo, mismo que encierra un interés nacional de suprema jerarquía. No podemos ignorar que en la medida en que se realice este principio, protegemos de igual forma nuestro propio bienestar. Ello, en virtud de que la seguridad de las naciones ya no radica exclusivamente en criterios de defensa militar, sino también, y cada día de manera más creciente, se fundamenta en parámetros que tienen que ver más con factores de desarrollo interno que tienen aparejadas consecuencias de carácter global. De tal forma que la crisis del vecino próximo o distante, cualquiera que ésta sea, puede, de una forma u otra, afectar nuestra realidad.

Así pues, es en nuestro interés la defensa de la seguridad humana, pero desde una perspectiva y desde una posición irrefutablemente congruente con nuestros principios de política exterior. Para ello sería necesario que se luchara por sentar, antes que nada, una definición clara de lo que significa la seguridad humana para el concierto de naciones y, posteriormente, deberían de establecerse, de manera igualmente precisa, los procesos a través de los cuales las operaciones de auxilio en este rubro se brindarían con el propósito de que no existiera incertidumbre sobre la objetividad y finalidad de la ayuda que se ofreciera a tal o cual nación.

Por otra parte, con la finalidad de que México pudiera con mayor certidumbre incursionar en este asunto tan importante pero igualmente impreciso, no estaría por demás considerar no sólo las bases sobre las que la seguridad humana operaría los mecanismos de ayuda a las naciones que así lo requirieran, sino también sobre quiénes y en qué foros tendrían la posibilidad de decidir sobre los casos y los criterios de dichos auxilios.

Por lo anterior, de acuerdo a nuestros principios y nuestro marco jurídico, México podría coincidir en lo sustancial con la intención original y objetiva que entraña un concepto tan noble y universalmente aceptado como el de la seguridad de las personas, como centro primario de la acepción de seguridad humana. De hecho, es de nuestro propio interés nacional impulsar el desarrollo humano a nivel internacional como una estrategia para prevenir amenazas futuras en este mundo globalizado. Sin embargo, es necesario ponderar sobre las condiciones en las que actualmente esa política internacional sería instrumentada, por quiénes y para qué y, en virtud de ello, evaluar si la participación de México en la agenda de seguridad humana no vendría a contravenir otros principios de la política exterior mexicana, tales como la igualdad jurídica de las naciones, la no intervención, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la autodeterminación de los pueblos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANNAN, Kofi, Informe del Milenio, "Nosotros, Los Pueblos", ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000.
- BETTATI, Mario, *Le droit d'ingérence: mutation de l'ordre international*, París, 1996.
- CORTEN, Oliver y KLEIN, Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bélgica, 1996.
- EGUIZÁBAL, Cristina *et al.*, "La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas", *Foreign Affairs*, México, ITAM, vol. 2, núm. 1, primavera de 2002.

- EVANS, Gareth, "La responsabilidad de proteger", *La gestión de crisis, Revista de la OTAN*, invierno de 2002, <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4>.
- FUENTES SAAVEDRA, Claudio, "La responsabilidad de proteger", San José, Costa Rica, Fundación Arias y Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, conferencia, 2003.
- KING, Gary y MURRAY, Christopher J. L., "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 4, 2001-2002.
- OBUCHI, Keizo, *Prime Ministerial Address. "In Quest of Human Security"*, Tokio, Japan Institute for International Affairs 40th Anniversary Symposium, United Nations University, 1999.
- PELLICER, Olga (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.
- ROJAS ARAVENA, Francisco, *Nuevo contexto y factores de cambio en la seguridad hemisférica. Una visión desde Chile*, 2003.
- ROSAS, María Cristina, *Terrorismo, democracia y seguridad*, México, UNAM-Australian National University-Editorial Quimera, 2002.
- TESON, Fernando, *Humanitarian Intervention. An inquiry into Law and Morality*, Nueva York, 1998.
- VILLANUEVA AYÓN, Miriam, "Seguridad humana. ¿Una ampliación del concepto de seguridad global?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 59, febrero de 2000.

Documentos de apoyo

- Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, Documento Final aprobado en la Cumbre de Monterrey, A/CONF.198/3, 22 de marzo de 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2 de junio de 2004).
- Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de las Américas, Actas de la Cumbre de Québec, Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá, 2001.

- FUENTES JULIO, Claudia, "Seguridad humana. Protegiendo a las personas", *El Metropolitano*, Santiago de Chile, 15 de mayo 2002.
- Grupo de Río, Agenda para Comenzar el Siglo XXI, Secretaría Pro-Témpore de Colombia, 2000-2001, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2001.
- Human Development Report 1994, PNUD, Oxford University Press, 1994.
- La Responsabilidad de Proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001.
- Liberados del Temor. La Política Exterior de Canadá y la Seguridad Humana, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, 2000.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx>.