

SEGURIDAD HUMANA: APORTES EN LA REFORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD.

Francisco Rojas Aravena
Secretario General FLACSO
frojas@flacso.org

*La libertad no se aprecia
sino hasta que se ha perdido.*
José Figueres Ferrer.

Un mundo libre del temor y libre de necesidad es el objetivo que en el plano de la seguridad ha planteado las Naciones Unidas en su Informe del Milenio¹. Lograrlo conlleva reconocer que el sistema internacional ha cambiado de manera fundamental en los últimos 17 años y que con ello se manifiesta la necesidad de elaborar enfoques y perspectivas innovadores que nos permitan dar cuenta de estos cambios y responder a nuevos desafíos. De allí que la ONU decidiera que el análisis del concepto debería ser abordado por la Asamblea General².

Durante el período de la guerra fría primaron los conceptos de seguridad en relación con el Estado, desde un punto de vista eminentemente militar. En la actualidad se aprecia una transición hacia un concepto de seguridad más amplio que permita lograr la paz, la estabilidad internacional y la protección de los individuos y las comunidades. A partir de mediados de los noventa ha surgido con fuerza el concepto de seguridad humana que pone el acento en la protección de las personas³. Uno de los cambios que más ha influido en el desarrollo del concepto de seguridad humana es el nuevo carácter de los conflictos internacionales, los que en su gran mayoría son de tipo intraestatal. No obstante, según el informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Riesgos y otros Desafíos, presidido por A. Panyarachun, señala que “si bien la ONU dio origen al concepto sobre seguridad humana, demostraron estar mal preparadas para promocionarla”.⁴ Mas aun en un mundo de vulnerabilidades mutuas.

Otro de los factores que ha contribuido a este cambio de perspectiva en materia de seguridad se vincula con la complejidad de los problemas mundiales y sus repercusiones sobre millones de personas. Hoy en día existen amenazas muy distintas del ataque militar contra el propio territorio, entre ellas los riesgos ambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico y el terrorismo. Todo ello supone cambios

¹ United Nations. *We the People. The role of the United Nations in the 21st Century*. Millennium Report of the Secretary-General of the UN, Nueva York, 2000. <http://www.un.org/millennium/sg/report/>

² ONU, Asamblea General A/60/1, párrafo 143. Una reunión política académica fue organizada por los gobiernos de México y Japón, el 9-10 de febrero de 2006.

³ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano: nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*, Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1994.

⁴ ONU. AG/59/565, “*Un mundo mas seguro: la responsabilidad que compartimos*”, Diciembre 2004

trascendentales de la noción básica de soberanía y demuestra que las capacidades nacionales son insuficientes para afrontar los principales problemas⁵.

Los principales cambios y tendencias del Sistema Internacional global que influyen en la forma en que observamos y analizamos los nuevos desafíos en materia de seguridad y que han dado lugar a una nueva conceptualización son:

1. El fin del conflicto bipolar por la desaparición de la Unión Soviética.
2. Nuevas relaciones de poder: EE.UU. única superpotencia
3. El impacto de la mundialización en diversos ámbitos y la interdependencia.
4. Cambios en las dimensiones de tiempo y espacio.
5. Reducción de las capacidades estatales.
6. Aumento de los conflictos intra-nacionales.
7. Nuevos actores internacionales.
8. Nuevas amenazas a la seguridad de carácter global.
9. Brechas en el desarrollo.

El fin de la Guerra Fría propició un cambio esencial en el clima global de la seguridad internacional. El número de guerra decreció rápidamente, el número de conflictos armados declinó en más de un 40% desde los inicios de los años 90s. Cabe destacar que en estas guerras “el 90% de los que mueren son civiles”⁶.

Algunas de las tendencias que se perfilaban en la posguerra fría quedaron truncadas con los atentados del terrorismo global que atacó primero a los EE.UU. en el 2001, para proseguir con una cadena de atentados en las capitales europeas y de Asia. La respuesta de EE.UU. cuestionó el derecho internacional y la institucionalidad multilateral. El “unilateralismo radical”⁷ esta generando una gran polarización doméstica en EE.UU. y un creciente rechazo en el exterior, fomentando el antiamericanismo.

En América Latina el fin de la guerra fría coincidió con los procesos de democratización y pacificación que tuvieron lugar en algunos países de América del Sur y Central. Al hablar del nuevo escenario de seguridad en las Américas es necesario tomar en cuenta al menos 7 tendencias:

1. América Latina y el Caribe han tenido, y tienen, una posición marginal en los asuntos estratégicos mundiales
2. América Latina ha consolidado una política de desarme en lo referido a armas de destrucción masiva
3. América Latina y el Caribe exhiben un bajo gasto militar en comparación con el resto del mundo

⁵ Manuel Castells y Narcís Serra, *Guerra y Paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*, Kriterion / Tusquets Editores, España. 2003.

Mary Kaldor, *Las Nuevas Guerras. Violencia organizada en la era global*, Kriterion / Tusquets Editores. España. 2001.

⁶ Human Security Center, *Human Security Report, 2005. War and Peace in the 21st Century*. The University of British Columbia, Canada. Oxford University Press, New York, 2005

⁷ Francisco Rojas Aravena, “*La política de Bush y el unilateralismo radical*”, Papeles de Cuestiones Internacionales, No. 80. Fundación Hogar del Empleado y Centro de Investigación para la Paz. Madrid, (invierno 2002), pp. 63-72.

4. La institucionalidad en materia de seguridad internacional en América Latina y el Caribe es débil
5. América Latina ha alcanzado un consenso en torno a un marco conceptual común en seguridad
6. Conflictividad interna / los conflictos domésticos priman por sobre los interestatales
7. Los Estados Unidos fueron el actor principal en el ámbito regional y hemisférico durante la guerra fría y continúan siéndolo hoy

LA SEGURIDAD HUMANA: ACERCAMIENTOS CONCEPTUALES.

El miedo nos quita la libertad. Sin libertad se pierde la dignidad y la justicia. Con ellos se pierden los derechos. La Seguridad Humana presupone el derecho a tener derechos. La mejor forma de asegurar que todas las personas puedan tener y ejercer sus derechos son los sistemas democráticos, en especial aquellos que tienen capacidades de gobernabilidad y de ejercer un buen gobierno.

La democracia es el sistema político que potencia el ejercicio de los derechos de las personas y facilita la resolución de los conflictos y las diferencias de intereses de forma pacífica e institucionalizada. El grado de desarrollo democrático puede ser una importante medida de la seguridad humana. Ello porque: i) Los sistemas democráticos están mejor preparados para que las autoridades gubernamentales sean fiscalizadas en materias de derechos humanos. ii) Existe una correlación entre democracias débiles y deficitarias con una inhibición del desarrollo económico. iii) En las democracias la habilidad para establecer la agenda vía persuasión, descentraliza el poder, otorga capacidades a los ciudadanos quienes se involucran en los procesos democráticos.⁸

La seguridad humana es complementaria de la seguridad estatal, no la reemplaza, este es un aspecto esencial del concepto. “Proporcionar protección y medios a la persona consiste por lo tanto en crear verdaderas posibilidades de que la persona pueda vivir con seguridad y con dignidad. Vista desde ese enfoque, la seguridad humana refuerza la seguridad del Estado pero no lo sustituye”.⁹ De igual forma la seguridad humana reafirma y potencia la aplicación del Derecho Humanitario.

La Comisión de Seguridad Humana, establece una definición que indica que “seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano.”¹⁰ El secretario General de la ONU resume esta visión en un “mundo libre de temor y libre de necesidad”.

Esta es una definición que recoge preocupaciones universales y que posee una fuerte vinculación e incidencia con fenómenos económicos, ligados al desarrollo, a temas

⁸ Sean Kay, “*Global Security in the Twenty-First Century*”, Rowman & Littlefield Publishers Inc. USA, 2006. Pp. 267

⁹ Sadako Ogata, “*Human Security and State Security*”, Comisión de Seguridad Humana, Human Security Now. New York, (2003), Pp. 5

¹⁰ Comisión de la Seguridad Humana, *Seguridad Humana Ahora*. Nueva York (2003).

socio –culturales. Con esta perspectiva, la operacionalización es dificultosa, así como el concordar una agenda de acción coherente, con prioridades y evaluable. De allí que un grupo de países con “pensamiento similar”, en materias internacionales, constituyeran la Red de Seguridad Humana, en mayo de 1999. De los países que la componen del hemisferio participan Canadá, Chile y Costa Rica. La Red no ha establecido una definición y, dentro de ella, hay países que reafirma una perspectiva muy amplia y otros que definen una con una importe focalización. Los primeros tienden a incluir con importante énfasis los problemas de las “necesidades materiales”, y los segundos focalizan en alcanzar un mundo libre de temor. Es decir los primeros otorgan prioridad al desarrollo humano y los segundos en las vulnerabilidades derivadas de las amenazas de carácter mas restringido.

En La Unión Europea se ha resaltado que se debe construir una política de seguridad que aborde simultáneamente la seguridad estatal y la seguridad humana.¹¹ La razón para ello es legal, fundada en la Declaración de los Derechos Humanos y ética. Luego de este informe y para avanzar en las opciones de políticas se encargó un nuevo documento referido a tecnología espacial que poseen usos duales; el estudio parte de la base que es necesario asumir un nuevo paradigma de seguridad. Ello tanto desde la perspectiva de los nuevos acercamientos como desde la perspectiva que aportan las experiencias concretas de las recientes intervenciones europeas. Todo lo anterior refuerza la necesidad del uso de tecnologías espaciales, ellas son indispensables, como fuentes de información de multi-uso.¹²

Los países del Cono sur se ubican en una visión mas restringida de la seguridad, es decir, separar la agenda del desarrollo de aquella de dice relación con la de defensa y seguridad interior. Más aún, diferencian fuertemente entre estas dos últimas, las que responden a marcos normativos diferenciados. De esta forma, se evita “militarizar” la agenda del desarrollo y las respuestas a las demandas y protestas sociales¹³.

La III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, celebrada en Québec, en el año 2001, destacó en su declaración la necesidad de abordar los temas y desafíos relativos al mejoramiento del acceso a la educación, aliviar la pobreza, y fortalecer los derechos humanos, la integración regional y la democracia. Allí se reconoció la necesidad de “incrementar la seguridad humana”¹⁴

La Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, desarrollada por la Organización de Estados Americanos, México, en octubre 2003, logró establecer consensos fundamentales en la materia. Allí, los países del hemisferio, suscribieron la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, en la que concordaron principios y valores compartidos, así como enfoques comunes. También reafirmaron compromisos y acciones de cooperación y abordaron cuestiones institucionales.¹⁵ En lo referido a la

¹¹ Barcelona Report, *A Human Security Doctrine for Europe*. Report presentado a Javier Solana. Septiembre 2004.

¹² ESHS Report, *European Space and Human Security Working Group Report*. Agosto 2006.

¹³ Ver las ponencias del Seminario Internacional “*Seguridad Internacional contemporánea: consecuencias para la seguridad humana en América Latina y el Caribe*”. FLACSO-Chile. Santiago 2003. En especial los trabajos de Luis Winter, Jaime Garreta, Pedro Villagra. www.flacso.cl

¹⁴ III Cumbre de las Américas, *Declaración de Québec*, Canadá, abril 2001.

¹⁵ OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, 28 de octubre 2003. www.oas.org

seguridad humana, al carácter multidimensional de los desafíos y las respuestas, destaco los siguientes párrafos de la Declaración:

- e. “En nuestro hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos comprometidos con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.
- i. Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.
- j. Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y a los mecanismos de cooperación para hacerles frente.”

Del análisis de la Declaración y a manera de una breve síntesis he destacado¹⁶ cuatro puntos que me parecen son los más relevantes:

1. ***El nuevo escenario de seguridad global requiere respuestas cooperativas***; tanto, las amenazas tradicionales, en el actual contexto global e interdependiente, como la emergencia de nuevas amenazas evidencian la necesidad del multilateralismo. Este se manifiesta en la definición y el diseño de bienes públicos internacionales. Los valores compartidos que se reconocen y expresa la Declaración muestran hacia adonde debemos avanzar en esos bienes públicos internacionales. La Declaración reafirma el compromiso cooperativo, el sentido solidario y la acción colectiva de las Américas en este campo, por lo tanto la Declaración sustenta y apoya el multilateralismo, con ello deslegitima el unilateralismo y reafirma el derecho internacional. De igual forma la resolución de los problemas de la pobreza y el desarrollo requieren de la cooperación y el multilateralismo. En este sentido, la demanda por una mayor coordinación de las entidades del sistema internacional para actuar sobre la situación económica y social de América Latina, constituye una forma efectiva para enfrentar la pobreza, situación de vulnerabilidad que potencia las nuevas amenazas.

2. ***La democracia y el respeto a los derechos humanos son el eje para la paz y la estabilidad en las Américas***. La Declaración reafirma el peso de la democracia y el compromiso en la defensa de los derechos humanos como el valor de los principios que orientan las acciones colectivas y la solidaridad. La Declaración también advierte sobre las vulnerabilidades. La Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago en el 2003, destacó la importancia de la gobernabilidad democrática. Es urgente después de esta Declaración y tomando en consideración otros acuerdos de la OEA, construir un

¹⁶ Tuve el privilegio de ser uno de los oradores en el almuerzo oficial de la Conferencia. Allí destacué los alcances de la Declaración y las tareas que de ella se desprendían. Los principales puntos los expresé en: Francisco Rojas Aravena, “Una comunidad de seguridad en las Américas: una mirada a la Conferencia Especial de Seguridad”. En Joseph S. Tulchin, Raúl Benitez Manaus y Rut Diamint (Eds), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el sigloXXI*. Prometeo Libros y Bonaia Libris. Argentina, 2006. Pp171-186

Plan de Acción para la gobernabilidad democrática en las Américas. Esta es una tarea urgente que demandan las sociedades y pueblos con mira a coadyuvar a mitigar la brecha social y temas de inequidad asociados, así como sus efectos en calidad de vida de las personas y en las expresiones políticas. La consolidación de la democracia y el reforzamiento de las capacidades para enfrentar las nuevas amenazas pasan por priorizar el combate a la pobreza y el impulso de acuerdos de integración y cooperación en la región. Esto emerge como un fuerte consenso de los gobiernos y delegaciones participantes en la Conferencia Especial.

3. *La agenda tradicional y la nueva agenda son crecientemente transnacionales y multidimensionales.* Esto demanda una visión y acción global, pero a la vez una comprensión en problemas locales. Necesitamos comprender de mejor manera el vínculo entre lo local y lo global. En este sentido los temas tradicionales siguen siendo importantes. En 17 oportunidades usó la fuerza en las Américas en la década del noventa y aún hay más de 16 contenciosos abiertos en temas tradicionales, ligados a fronteras. La nueva agenda de inseguridad demanda una acción multilateral de carácter multidimensional y eso lo recoge plenamente la Declaración. Dada la importancia de la nueva agenda, los Ministros de Relaciones Exteriores y Delegados a la Conferencia Especial de Seguridad destacaron la necesidad de evitar las “securitización” de la agenda del desarrollo. Es así como el Canciller mexicano Ernesto Derbez, fue enfático al señalar “no buscamos, ni podríamos aceptar la militarización de la OEA”.

4. *Se constató una nueva arquitectura internacional de seguridad.* Esto significa reconocer la complejidad de los vínculos globales, regionales, subregionales y bilaterales. La Declaración reafirma los roles de las nuevas entidades, el CICTE, CICAD, por citar dos nuevas entidades. Junto a ellas se desarrollan procesos sustantivos para la paz y la estabilidad, como son las de medidas de confianza mutua, la transparencia o la metodología para hacer homologable el gasto militar y a partir de allí proponer opciones para su reducción, de tal forma que se puedan destinar mayores recursos a la agenda del desarrollo. En este sentido el reconocimiento de esta arquitectura flexible crea una perspectiva estratégica en las Américas define un sentido de acción concertada en un marco institucional definido y que efectiviza la cooperación. El rol de los países del Caribe ha sido crucial, la incorporación de la multidimensional y el aporte de la Declaración de Bridgetown quedarán como un eje central en este documento que sintetiza los consensos en seguridad en las Américas.

En el transcurso de la VII Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas, el Secretario General de la OEA, destacó la inconveniencia de ampliar e identificar todos los problemas de nuestra región bajo el concepto de inseguridad. Para destacar, que es necesario usar de manera distintiva los conceptos de defensa y seguridad, en donde corresponden a funciones estatales distintas.¹⁷

Al mirar los desarrollos del concepto de seguridad humana, podemos afirmar que este nuevo concepto aun en proceso de conformación; es una forma de ver el mundo y la seguridad; pone el foco en las personas. Las claves del concepto presuponen algunas condiciones esenciales, la principal es que las personas son sujetos de derechos que deben asegurarlos los diversos actores nacionales e internacionales. En definitiva presupone condiciones políticas, sociales, económicas, culturales para ejercer los

¹⁷ Jose Miguel Insulza, Discurso. VII Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas. Managua 2 de octubre 2006. www.aso.org; www.mindefe.gob.ni/viicmda

derechos y la libertad. Para ello se debe contar con un Estado – o un sistema internacional - eficiente que sea capaz de garantizar esos derechos.

Entre las características relevantes del concepto de seguridad humana están:

- Es inclusivo, integrador y multidimensional.
- Reafirma a la cooperación y el multilateralismo.
- Establece una visión global e inter-regiones de carácter comprensivo.
- Pone el foco en las personas y en las vulnerabilidades no tradicionales.
- Posee poca focalización, por su fuerza holística.
- Tiende a incluir a la agenda del desarrollo en la agenda de la seguridad, con ello la “securitiza”.

LA DOBLE TRIADA DE LA SEGURIDAD HUMANA.

La seguridad humana se relaciona directamente con una serie de conceptos asociados, con los cuales se vincula, relaciona y liga. En la primera triada, estos conceptos también están centrados en la persona, ellos son: los derechos humanos y el desarrollo humano. La segunda triada esta vinculada mas directamente con los conceptos de seguridad, con el de la seguridad estatal y con la seguridad internacional.

Derechos Humanos, Desarrollo Humano y Seguridad Humana.

La seguridad humana como idea es un útil suplemento de la perspectiva expansionista del desarrollo humano al prestar directamente atención a lo que a veces se denomina “riesgos negativos”. Las inseguridades que amenazan la supervivencia humana o la seguridad de la vida cotidiana, o que ponen en peligro la dignidad natural del hombre y de la mujer, o que exponen al ser humano a la incertidumbre de la enfermedad y de la peste, o que someten a personas vulnerables a una penuria repentina causada por descenso de la actividad económica, exigen que se preste especial atención a los peligros de la privación repentina. La seguridad humana requiere protección contra esos peligros, y la habilitación de la persona para que pueda enfrentarse con ellos y superarlos, de ser posible¹⁸.

Hay una complementariedad análoga entre los conceptos de derechos humanos y de seguridad humana. Pocos conceptos se ven invocados con tanta frecuencia en los debates políticos contemporáneos como el de los derechos humanos. Hay algo profundamente atractivo en la idea de que todas las personas, dondequiera que estén en el mundo, independientemente de su ciudadanía o de su situación, poseen algunos derechos fundamentales que los demás deben respetar. El interés moral de los derechos humanos se ha venido utilizando para fines diversos, desde la resistencia contra la tortura y el encarcelamiento arbitrario hasta la exigencia de que se ponga fin al hambre y a la desigualdad del trato dado a la mujer¹⁹.

¹⁸ Amartya Sen, “Development, rights and human security”. En, Human Security Commission, *Ob Cit.*

Pp 10

¹⁹ *Ibid.* Pp.11

Seguridad Humana, Seguridad Estatal y Seguridad Humana.

Uno de los principales retos intelectuales e institucionales consiste en establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal²⁰. La forma en que se establezca esta relación permitirá satisfacer de manera simultánea las necesidades de seguridad mundial, nacional y de las personas y los pueblos. Por otra parte, permitirá poner mejor en práctica medidas relacionadas con la seguridad humana.

La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales, centrada en problemas intraestatales, pone de manifiesto la necesidad de definir de manera más adecuada la interrelación de estos tres niveles, sobre todo teniendo en cuenta el impacto de la mundialización. Las nuevas amenazas poseen un carácter transnacional y multidimensionales participan actores y agentes que en la mayoría de los casos no representan a una nación o no se sitúan en un territorio estatal claramente delimitado.

Por otra parte, los riesgos y vulnerabilidades que afectan la seguridad de una nación, inciden simultáneamente – en el contexto de la mundialización y la interdependencia – en más de un Estado y por lo tanto no pueden resolverse exclusivamente dentro de sus propias fronteras. Las guerras también han cambiado radicalmente. En su gran mayoría ya no son entre Estados. Los conflictos son de carácter intraestatal y tienen consecuencias interestatales. Sus orígenes y sus motivaciones son más de carácter étnico, religioso o relacionados con la autodeterminación que derivados de contenciosos relativos a fronteras o intereses estatales. Los actores no estatales cobran más importancia. También aumentan las demandas dirigidas a los organismos internacionales, interestatales y no gubernamentales, y consecuentemente se reducen las capacidades de los Estados, en especial, los de menor poder relativo.

La seguridad humana se centra en la protección de la persona y las comunidades. Este concepto tiene un carácter integrado y multidimensional. Comprende dimensiones más locales aunque éstas respondan a problemáticas que afectan a grandes masas humanas. También abarca temáticas de dimensión planetaria que afectan a la humanidad en su conjunto (SIDA, SARS, medio ambiente, etc.). En ambos casos se trata de temas no abordados tradicionalmente en los otros dos niveles (seguridad nacional y seguridad internacional). Es decir, el foco se desplaza desde el Estado a las personas; la cuestión fundamental es la protección de las personas y pueblos más allá de la circunstancia estatal.

La satisfacción de las condiciones relacionadas con la seguridad humana sólo se alcanzará de manera simultánea con las condiciones de satisfacción de seguridad estatal e internacional. En definitiva, una crisis internacional es simultáneamente una crisis estatal y de seguridad humana. De igual forma, una crisis en el Estado se transforma en una crisis humanitaria y en una crisis internacional, y una crisis en la seguridad humana es simultáneamente una crisis estatal e internacional. De allí la necesidad de construir una perspectiva holística.

²⁰ Francisco Rojas Aravena, “*Seguridad Humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI*”, En Moufida Gaucha y Francisco Rojas Aravena, *Seguridad Humana, Prevención de conflictos y Paz*, UNESCO / FLACSO-Chile, 2002.

No obstante, para evitar el peligro de ampliación excesiva señalado anteriormente, es necesario establecer un foco o un elemento que permita articular el concepto de seguridad humana en las distintas dimensiones y niveles en los que se expresa. Del mismo modo, una perspectiva holística o integrada permite establecer una vinculación adecuada en la trilogía conceptual.

Dimensiones de Análisis.
Conceptualización de la Seguridad Nacional, internacional y la seguridad humana

	Seguridad Nacional	Seguridad Internacional (tradicional)	Seguridad humana
Enfoque	Nacional	Interestatal	Multidimensional
Focalización	Nacional/estatal	Interestatal Regional Mundial	Persona Mundial (por su impacto sobre las personas)
Conflictos	Intranacional Interestatal	Interestatal Transnacional	Intranacional Interestatal Transnacional Mundial
Operacionalización	Sistema de defensa nacional Coordinación interministerial	Coordinación bilateral Naciones Unidas Coordinación organismos internacionales Coordinación organizaciones regionales (OEA)	Sistema de las Naciones Unidas Coordinación interministerial Coordinación intergubernamental Coordinación organismos regionales/internacionales Redes mundiales
Función de las Fuerzas Armadas	Protección de la integridad nacional	Cooperación interestatal Cooperación organismos internacionales Operaciones de mantenimiento de paz (principalmente cap. VI)	Protección integridad nacional y operaciones de mantenimiento de paz (capítulo VI y VII) Cooperación interestatal Cooperación organismos internacionales
Actores	Estado	Estado OIG ONG	Persona OIG Actores no estatales sociedad civil ONG Estado

A nuestro juicio, el elemento estructural y coyuntural que permite comprender de mejor manera este fenómeno y articularlo está referido a la violencia. En este sentido, cabe considerar tanto las condiciones en las cuales se expresa como los actores que la ejercen.

La consideración analítica de este fenómeno puede ser llevada a cabo con mayor facilidad si se consideran tres aspectos principales:

- i. Las condiciones que propician la violencia
- ii. Los actores que ejercen la violencia

iii. Las medidas de prevención para evitar el desencadenamiento de la violencia

La acción conjunta para prevenir el uso de la fuerza reafirma el derecho internacional y genera mayores espacios para la acción concertada.

Distinguir la violencia como eje permite lograr una comprensión amplia de los fenómenos que la condicionan y obtener respuestas específicas para determinar cuándo o en qué casos el uso de la violencia legítima es lo más adecuado y en cuáles se debe recurrir a otros instrumentos. La militarización de las respuestas conlleva un espiral ascendente de violencia que es difícil de detener. Por el contrario, la adopción de medidas preventivas limita los espacios en los cuales se materializan las condiciones favorables para la violencia.

Variables	Ecológica (Vida)	Economía (Riqueza)	Sociedad (Apoyo)	Política (Poder)	Cultura (Conocimiento)
	Capital ambiental	Capital económico	Capital social	Capital político	Capital cultural
Efectos	Sustentabilidad Desastre	Prosperidad Pobreza	Equidad Inequidad	Paz Violencia	Sabiduría Ignorancia
Globalización	Un mundo de efectos asociados “efecto invernadero”	Lado oscuro de la globalización y competencia, más inequidad	Refugiados Migraciones Hiperurbanización	Gobernabilidad Regímenes globales Cooperación/ conflicto	Identidades Valores
Uso fuerza	Bioterrorismo	Crisis financieras e-terrorismo Lavado de dinero	Polarización Ingovernabilidad Rebelión Seguridad ciudadana	Antiminas Niños en guerra Armas livianas Desarme tradicional	Intolerancia y Guerras religiosas Identidades locales en choque con nacionales y globales.

VULNERABILIDADES DE LA SEGURIDAD HUMANA

En el caso latinoamericano, las principales vulnerabilidades a la seguridad humana se vinculan a un conjunto de circunstancias entre las que se destacan: la debilidad de la democracia, el aumento de la pobreza y la inequidad, y en forma creciente la violencia urbana y la criminalidad. Si bien se han hecho esfuerzos multilaterales, gubernamentales, y de la sociedad civil para atender aquellas vulnerabilidades, todavía existe un largo camino que recorrer y múltiples obstáculos por superar.

Seis son las áreas fundamentales en las que se podrían generar amenazas a la seguridad humana en el contexto de los países latinoamericanos:

1. Vulnerabilidades económico-sociales

Las vulnerabilidades económicas y sociales son el reflejo de la creciente incapacidad de los sistemas de producción, comercio y finanzas para solucionar los problemas que afectan a las personas en forma más inmediata, fundamentalmente la pobreza, la distribución del ingreso y en forma creciente el desempleo. Desde la óptica de la seguridad humana, es indispensable encontrar las herramientas más indicadas para hacer

frente a estas inseguridades. En este sentido se ha subrayado la necesidad de reiterar el principio de “crecimiento con equidad” e incorporar el de “crisis con seguridad”. Es decir, generar y estimular la creación de mecanismos que protejan a las personas en situaciones adversas de peligros, inflación, desempleo y crisis fiscales.

Al examinar algunos indicadores para América Latina se observan bajas tasas de crecimiento y mayor vulnerabilidad frente a las turbulencias de la economía internacional, incremento de la deuda externa y altas tasas de desempleo. Esto último da lugar a un cuadro de incertidumbre económica para los países de la región. Adicionalmente, desde el punto de vista social se observa un incremento en los niveles de pobreza, estancamiento en materia de marginalidad social, aumento de la brecha entre ricos y pobres, y bajos niveles de gasto en materia social en algunos países.

2. Vulnerabilidades relacionadas con la integración social

La persistencia de altos niveles de pobreza en la región, unida a la debilidad de las instituciones democráticas, afecta seriamente la integración social de sectores tradicionalmente excluidos y que sufren de graves discriminaciones. Los sectores particularmente vulnerables en América Latina corresponden a los grupos étnicos y a los inmigrantes. La sufren de manera más intensa las inseguridades en los ámbitos económicos, sociales e inclusive culturales.

En esta sección mostraremos algunos ejemplos de esa exclusión. Se examinará en forma más detallada el tema de la migración, cuestión que aparece como fundamental en la temática de la inseguridad humana en los planos internacional y regional. También se considerará la brecha digital como fuente de inseguridad humana.

3. Vulnerabilidades político-institucionales

En América Latina y el Caribe la democracia ha resultado ser el sistema político más adecuado para alcanzar las metas de un mundo libre de temor y necesidad. La región posee un historial desastroso de violaciones de los derechos humanos y de los derechos políticos durante los períodos dictatoriales, cuando primó la doctrina de la seguridad nacional. Por esto es importante consolidar la democracia, como sistema que privilegia el diálogo y la concertación de políticas, para la resolución de las disputas y la promoción de los derechos humanos entre los diversos actores y agentes de la sociedad.

Las democracias de América Latina tienden a ser débiles. Salvo contadas excepciones, se observan en general serias deficiencias político-institucionales en los países de la región que se manifiestan en la recurrencia de crisis, la indebida intervención de las fuerzas armadas en asuntos de política interna en algunos países, la falta de respeto por las garantías básicas y los derechos políticos y civiles, altos índices de corrupción y violencia institucionalizada. Como resultado de esto no es extraño observar una profunda desconfianza hacia los partidos políticos y una crisis de representatividad de los mismos.

4. Vulnerabilidades de la seguridad internacional (Tradicionales)

En la región los conflictos tradicionales, asociados a la inseguridad, esta esencialmente ligados a la falta de resolución de algunos contenciosos limítrofes. Existen más de una docena de situaciones fronterizas abiertas. El último conflicto, con uso de la fuerza, de importancia ligado a esta variable fue la guerra entre Ecuador y Perú a fines de 1995 e inicios de 1996. Su resolución requirió de una importante acción mediadora regional desarrollada por la OEA y los países garantes: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. El desarrollo de Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad ha permitido tener una mejor comunicación y alejar los riesgos de percepciones erróneas.

También en la región latinoamericana se manifiestan conflictos con uso de la fuerza, esencialmente en Colombia, por la presencia de guerrillas y grupos alzados en armas contra el gobierno. Es un conflicto que tiene una duración de más de 50 años, y sobre el cual se debate de manera importante su calificación: si es una guerra civil, una guerra terrorista, una guerra narco-terrorista, etc. Uno de los mayores impactos esta en el desborde de inestabilidad hacia los países vecinos y el grave impacto nacional en términos de la población desplazada.

Adicionalmente podemos destacar las amenazas transnacionales a la seguridad. Entre estas se destacan el narcotráfico y el crimen organizado. Este incluye lavado de dinero, secuestros, tráfico de armas y de personas,. Todos los cuales afectan la seguridad de las personas y erosionan las capacidades del estado.

Considerando la naturaleza de estas amenazas, su carácter transnacional y multidimensional se reafirman las perspectivas que indican que sólo sobre la base de la cooperación internacional efectiva y constante será posible hacerles frente y lograr reducirlas de manera importante.

5. Vulnerabilidad de la seguridad interna

La violencia social y el aumento de la criminalidad han llegado a ser uno de los problemas más acuciantes para los gobiernos de América Latina y el Caribe. La pobreza y la inequidad, unidas a la falta de integración y cohesión social abren oportunidades para que expresiones violentas de la criminalidad se manifiesten con cada vez mas fuerza en las principales ciudades de la región.

El desempleo, en especial el juvenil, la falta de políticas públicas destinadas a integrar la población joven, la falta de esperanzas y de oportunidades para este sector, en un contexto de degradación de una cultura de la legalidad, unido a la mayor facilidad de acceso a las ramas livianas han aumentado las tasas de homicidios. A lo anterior se suma una débil organización policial. Por otro lado frente a este panorama, en algunos países han resurgido grupos que promueven la limpieza social por medio de escuadrones de la muerte ligados normalmente a las fuerzas represivas, en una de las formas mas graves de violaciones a los derechos humanos.

6. Vulnerabilidades ambientales

La existencia de una crisis ambiental mundial ha sido destacada profusamente en los últimos años. También se ha subrayado que es un problema de escala planetaria cuyos

orígenes son fundamentalmente humanos y no naturales. La deforestación resultante de la explotación extrema de los bosques reduce la capa vegetal, menoscaba la variabilidad genética y fomenta la erosión aluvial y la desertificación.

La escasez de agua también es un problema grave para el desarrollo futuro. El consumo de agua aumentó a un ritmo superior al doble de la tasa de crecimiento de la población durante el siglo XX. Cuatro de cada diez habitantes del mundo viven en zonas donde escasea el agua. Es posible que en 2025 no menos de dos tercios de la población mundial, estimada en 5.500 millones de personas, vivan en países con escasez grave de agua.

El contexto de pérdida de bosques y de especies vegetales, de escasez de agua y de sequía se entrelaza generalmente con desastres sociopolíticos como conflictos armados y migraciones forzosas, que exacerbaban la degradación, erosión, y desertificación de los suelos. La pérdida resultante de superficie cultivable contribuye en gran medida a una de las principales amenazas que afectan la seguridad de las personas, la seguridad alimentaria, también se incrementan los eventos climáticos extremos, huracanes y desertificación.

NUEVAS AMENAZAS.

Cada una de las vulnerabilidades puede transformarse en una amenaza efectiva con impacto sobre la seguridad humana en la región. Las amenazas de carácter tradicional poseen una baja probabilidad de ocurrencia, sin embargo es necesario desarrollar y perfeccionar las medidas de confianza mutua para evitar errores de interpretación.

Con relación a las nuevas amenazas, la Conferencia Especial sobre Seguridad destacó siete²¹. En efecto en la Declaración, ya citada se señalan de manera expresa las amenazas siguientes:

m. “La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- El tráfico ilícito de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

²¹ OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Ob cit. Párrafo m

Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables”.

Este conjunto de amenazas se expresan de manera multidimensional y exigen respuestas cooperativas.

SEGURIDAD HUMANA: ESTABLECIENDO POLÍTICAS Y CURSOS DE ACCIÓN.

En las Américas se han adoptado una serie de compromisos en materias de seguridad que buscan desarrollar acciones frente a las 7 amenazas establecidas como más en general en otras áreas conexas.

La decisión de enviar un contingente de las ffaa de la región, con un eje en los Brasil, Argentina y Chile, a estabilizar primero y luego a garantizar las elecciones libres en Haití²², marcan una acción cooperativa de la mayor importancia para proteger a la población haitiana. En la actualidad 8 países de la región participan activamente en el contingente internacional: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay. Haití se encontraba al borde de la guerra civil, en el país mas pobre del hemisferio occidental con una institucionalidad destruida. Se han logrado importantes avances en lo político institucional, con la elección democrática del nuevo gobierno. La tarea actual es generar las bases para una reconstrucción que requiere de recursos provenientes de la cooperación internacional. Esta tarea puede ser vista en el contexto de un compromiso mayor con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y como una situación que debería ser analizada por la recién creada Comisión de la Paz de la ONU²³.

El concepto de Seguridad Humana también ha sido incorporado en las definiciones de la política de defensa, en el caso de Ecuador²⁴ y es parte de las definiciones de la política internacional de Chile. La presidenta Bachelet lo reafirmó en su discurso en la ONU.²⁵ En la VII Conferencia de Ministros de Defensa, Nicaragua, octubre 2006, seis países de la región indicaron que la seguridad humana constituye un objetivo o la orientación de sus políticas nacionales.

Los compromisos asumidos en materias desminado, como parte de la Convención de Ottawa, y de destrucción de minas antipersonales busca establecer en el hemisferio una zona libre de este tipo de armas.

En relación con el terrorismo la región suscribió la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Los países de la región han coordinado mejor sus políticas en esta materia y no se percibe que desde la región puedan surgir amenazas efectivas del terrorismo de alcance global. Esto se liga con compromisos de aumentar la seguridad aero-portuaria.

²² ONU, Consejo de Seguridad, *Informe sobre la misión del CS en Haití*, 13-16 abril de 2005.

www.onu.org

²³ UN, General Assembly. 30/12/05

Thelme Ekinor. *Engendering Peace*. 2006. www.fes.de/globalization

²⁴ República del Ecuador, *Política de Defensa del Ecuador*. Quito-Ecuador, 2006

²⁵ Michelle Bachelet, *Discurso*. 61 Período de sesiones Asamblea Genral ONU, 20 de septiembre 2006.

Los países de la región son signatarios de la Convención de Palermo. Sin embargo, en el combate al crimen organizado se perciben aun importantes déficit²⁶. La región también suscribió una convención para el control de drogas.

Un tema donde también existe una normativa región, pero que se ha transformado en una amenaza efectiva es el de las armas livianas²⁷. El tráfico esta asociado a situaciones de conflicto y posconflicto, y las facilidades que ha encontrado el crimen organizado para acceder a ellas. Esto incide fuertemente en las altas tasas de homicidios dolosos.

El fenómeno de las *maras* en Centroamérica esta erosionando a estados muy débiles, generando graves amenazas a la gobernabilidad y la estabilidad nacional y regional²⁸.

La debilidad de las democracias y las dificultades de gobernabilidad inciden fuertemente migraciones internacionales y en desplazados internos. A la vez, abren espacios a la ilegalidad y a la emergencia de las nuevas amenazas transnacionales. Las carencias democráticas dificultan la tarea de reducir la pobreza y la inequidad; y ello incide más ingobernabilidad, mas violencia en las ciudades²⁹ y en el incremento de áreas de riesgo.

El avance en la investigación y en los estudios de seguridad y defensa constituyen una de las claves para el desarrollo conceptual y para efectivizar políticas que permitan alcanzar la estabilidad y la paz internacionales.

²⁶ Francisco Rojas Aravena, *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América latina y el Caribe. II Informe del Secretario General*. FLACSO-Secretaría General, San José Costa Rica. 2006

²⁷ www.hemisferio.org

²⁸ Francisco Rojas Aravena. “Ingovernabilidad: Estados colapsados, una nueva amenaza.”, Nueva Sociedad N° 198, (Jul-Ago 2005). Pp 56-73

²⁹ Isabel Fernández. “Violencia Social en América Latina”, Papeles de Cuestiones Internacionales. N° 98, (Verano 2006), Pp 59-66