

V. SEMILLERO DE INVESTIGADORES

IVONNE DUARTE P. *
ROCIO PACHÓN P. **

LA SEGURIDAD HUMANA: DESCIFRANDO UNA NUEVA NOCIÓN DE SEGURIDAD

Resumen

El artículo presenta una aproximación analítica de la noción de seguridad humana, que no se encuentra inscrita dentro de los estudios tradicionales de seguridad y que se erige como un enfoque polémico en el debate académico y político en las últimas décadas.

En este sentido, el artículo presenta, en una primera fase, el estado del arte del desarrollo histórico y conceptual de la seguridad humana, seguido de una interpretación basada en diversas visiones teóricas de las relaciones internacionales y paradigmas de la seguridad. En una segunda fase se analiza la praxis de esta nueva noción y sus implicaciones políticas, cifradas en una eventual condicionalidad de la cooperación internacional y en la legitimidad de la intervención humanitaria.

La conclusión a la que llegan las autoras es que la seguridad humana se constituye en una noción ambivalente que transita entre los límites del cálculo estratégico y el supuesto altruismo implícito en los principios de política exterior.

* Internacionalista de la Universidad del Rosario, profesora auxiliar de Nuevas Nociones de Seguridad Internacional y coordinadora del Observatorio de Política Exterior Colombiana (OPEC) del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), de la Universidad del Rosario.

** Internacionalista de la Universidad del Rosario, joven investigadora del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), profesora auxiliar de Estudios Europeos y especialista en Estudios Europeos (en curso).

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 182-221, semestre II de 2004

Palabras clave

Seguridad humana, securitización, intervención humanitaria, amenazas, individuo, interés nacional, responsabilidad de proteger.

Abstract

This Article exposes an analytical approach about Human Security concept which is not under traditional security studies framework. In consequence, It has been building up itself as a polemic issue area in academic and political debate during last decades.

Firstly, the article focuses on Human Security conceptual construction based on some International Relations theoretical insights and security paradigms

in order to demonstrate its ambiguity. The second part analyzes the modus operandi of this concept taking into consideration two of its main political implications: new possible requirements for international cooperation and humanitarian intervention.

In conclusion, the two authors asserted that Human Security is an ambivalent concept linked with both, a classical strategically calculus as well as with a rationalist-altruist principles implicit in the foreign policy.

Key words

Human Security, securitization, humanitarian intervention, threats, individual, national interest, responsibility to protect.

Introducción

*Peace and Security-national, regional and international are possible only if they are derived from people's security...*¹

Una lectura comprensiva de la geopolítica mundial vigente en la primera década de relajamiento del sistema internacional luego del declive de la Guerra Fría implica trascender los cánones tradicionales de la noción de seguridad y explorar fuentes de comprensión distintas al tamiz de la teoría racionalista propia del neorrealismo.²

En tal virtud, la seguridad humana (SH) se inscribe de manera progresiva, pragmática y polémica en la órbita de los estudios de seguridad desde los años sesenta específicamente. Esto, con la acogida tácita de algunos aportes provenientes de las ciencias sociales con exponentes como Hafterdorn y Katzenstein, así como de las aproximaciones de Johan Galtung, las cuales privilegian las condiciones de un

estado de paz sobre las implicaciones de un estado de inseguridad.³

Aunque a partir de los años setenta y ochenta la vinculación entre seguridad y desarrollo ocupa un espacio importante en diversos espacios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es sólo hasta 1994, con la incorporación expresa del concepto de SH en el *Informe de desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuando se reactiva y se institucionaliza el debate sobre los puntos de contacto y tensión entre estos dos conceptos.

Al respecto, conviene precisar que al suponer una relación estrecha entre seguridad y desarrollo, la SH no hace referencia exclusivamente al nivel de análisis global, sino también al nacional, desde la perspectiva de la responsabilidad del Estado y de su aparato institucional y burocrático, que formula e implementa políticas públicas para garantizar la vigencia factual de los derechos fundamentales de segunda, tercera y cuarta generación.

¹ Axworthy, Lloyd, "Human Security and Global Governance. Putting People First", en *Global Governance*, vol. 7, No. 1, enero-marzo, 2001, pp. 19-23.

² Viau, Hélène, *La Théorie critique et le concept de sécurité en Relations internationale*, Centre d'Études des Politiques Étrangères et de Sécurité (CEPRES), Québec, Université du Québec à Montréal, No. 8, Décembre, 1998, p. 73.

³ David, Charles-Philippe y Rioux, Jean-François, "Le concept de la sécurité humaine", en Rioux, Jean-François (edit.), *La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, l'Harmattan, 2001, pp. 20-21.

Esta permeabilidad de las fronteras territoriales, a fin de asegurar la supervivencia y la convivencia social, cuestiona en gran medida la lógica que ha orientado la historia poswestfaliana, en la cual se ha concebido al mundo dentro de fronteras estatales con preferencia a la seguridad del territorio, sobre la seguridad de las personas.

Considerando esta precisión, las autoras pretenden aproximarse a la noción de SH privilegiando el nivel de análisis global. Esto supone concentrar el estudio en la naturaleza del concepto y de las eventuales implicaciones de su ejercicio práctico en las relaciones internacionales y relegar sus posibilidades en el escenario político interno.

La importancia de analizar esta noción se sustenta en tres consideraciones fundamentales: (1) dado que en la SH prevalece el reconocimiento de los aspectos inherentes a la condición humana, en términos sociopolíticos ésta no encuentra en las jurisdicciones estatales una barrera a sus

aspiraciones de proteger al individuo. (2) La imperante naturaleza transnacional que caracteriza a los conflictos percibidos desde el fin de la Guerra Fría, cifrados en recurrentes emergencias humanitarias y en el frecuente paso de éstas a crisis militares. (3) El auge del denominado *nuevo multilateralismo*,⁴ el cual confiere ímpetu a respuestas cooperativas desde marcos institucionalizados de acción entre Estados, con una significativa participación y apoyo proveniente de la sociedad civil organizada.

A partir de estas tres consideraciones resulta sustancial estudiar la SH desde un punto de vista teórico y práctico. En efecto, la perspectiva teórica alude a una eventual *desestatización* parcial de la seguridad.⁵ En tal caso, se comienza a entender al individuo como el principal objetivo que debe ser protegido, asumiendo la dignidad humana como referente por excelencia y otorgando prioridad a acciones, reacciones o motivaciones que atañen a la supervivencia y a la convivencia de las personas.

⁴“The NGO network ‘maps onto’ the concerns of like-minded states (usually middle powers) that provide support for it. It thus reflects a key feature of the ‘new multilateralism’ in which the activities of NGOs and particular governments mutually reinforce each other, potentially increasing the leverage of both”. Véase Krause, Keith, “Multilateral Diplomacy, Norm Building, and UN Conferences. The Case of the Small Arms and Light Weapons”, en *Global Governance*, Boulder, vol. 8, No. 17, abril-junio, 2002.

⁵Desde la óptica clásica de la teoría realista el Estado se entiende como un actor unitario y racional que busca como mínimo su supervivencia en un entorno internacional de autoayuda, y como máximo la acumulación incremental de sus factores de poder. Waltz, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, GEL, 1988, pp. 151-189.

Desde el punto de vista práctico, la relevancia del estudio reside en su pretensión de analizar el trasfondo político que implica dicha noción. A la postre, ello supone constatar el proceso dual de desvirtuación del Estado como actor unitario-racional respecto de dinámicas que exponen claramente su naturaleza fragmentada y dar cuenta de una asimilación dicotómica en términos de costos-beneficios, fines-medios y altruismo-estrategia.

En este contexto, la prioridad es entender la vigencia que cobran mecanismos como la diplomacia preventiva,⁶ la acción preventiva, el envío de asistencia humanitaria, el despliegue de mecanismos de mantenimiento y consolidación de la paz con un componente humanitario en su mandato, la intervención humanitaria⁷ y has-

ta las acciones *preemptivas*, profesadas por el actual gobierno de Estados Unidos en su estrategia de seguridad nacional.⁸

A instancias de estas consideraciones introductorias, la primera parte de este artículo expone la evolución histórica y el análisis ontológico de la seguridad humana, atendiendo a distintos referentes teóricos. Por esta vía se procura estructurar un diálogo entre los factores tradicionales de poder material con explicaciones históricas y culturales, a saber: el neorrealismo, el neofuncionalismo, los estudios críticos, el constructivismo y los postulados de la Escuela de Copenhague. La segunda se ocupa de analizar las principales implicaciones prácticas de esta noción de seguridad como patrón de acción internacional.

⁶La diplomacia preventiva es un mecanismo político y diplomático utilizado tradicionalmente por la ONU, a través de la mediación del SG. El objetivo es disminuir las tensiones entre las partes para evitar disputas que conduzcan a situaciones de conflicto y limitar su alcance en caso de que dichas situaciones ocurran. *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277- S/24111., 17 June 1992.

⁷En el caso de Canadá, por ejemplo, se ha afirmado que: "La politique de sécurité humaine est sans doute la politique étrangère la plus interventionniste que le Canada ait défendue car elle insiste sur la responsabilité à protéger l'humanité souffrante dans tous les contextes". David y Rioux, *op. cit.* p. 275.

⁸Cardona, Diego; Duarte, Ivonne, y Jiménez Nathaly, "La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Administración de Bush. Una lectura desde América Latina", en Cardona, Diego y otros (edits.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004, pp. 193-243.

Hacia una interpretación conceptual y teórica de la seguridad humana

Surgimiento, impulso y contrastes: la evolución del concepto de seguridad humana

La naturaleza pragmática de la seguridad humana ha supuesto que aunque despierte el interés en organizaciones internacionales, especialmente de la ONU, de gobiernos nacionales —como es el caso de Canadá, Noruega y Japón— y de analistas académicos, no exista un consenso internacional alrededor de una definición única y clara al respecto. En efecto, cada uno de estos actores ha emitido una definición distinta del concepto de acuerdo con el tipo de amenazas, los objetos que deben ser asegurados, los intereses que

inspiran la acción exterior de los Estados, la priorización de la agenda de seguridad, el alcance de su implementación y las diferentes etapas por las cuales ha evolucionado esta nación. En este sentido, hasta la fecha “la seguridad humana aparece como un concepto de orden polivalente: de contenido antropocéntrico, universal, interdependiente, preventivo, democrático, indivisible, global, local, integrativo y de connotaciones cualitativas y cuantitativas”.⁹

Mientras la expresión *SH* tiene un origen reciente, es claro que las ideas que lo determinan la preceden en el tiempo. Si bien la noción de individuo como centro de actividad ha orientado muchas culturas milenarias, es claro que ésta no se ha entendido de la misma manera por todas ellas. Antes de analizar la concepción moderna y occidental de lo que hoy se conoce como individuo, desde donde se retoma la *SH*, conviene precisar la manera como es percibida desde otras culturas y religiones, tal como aparece en la Tabla 1.

⁹ Villanueva Ayón, Miryam, “La seguridad humana. ¿Una ampliación del concepto de seguridad global?”, en *Argentina Global*, No. 3, octubre-diciembre, 2000.

Tabla 1. Concepción del individuo desde otras filosofías y religiones

Orientación religiosa y cultural	Concepción del individuo
Hinduismo (individuo como ser diferente y particular)	El principio que aplica es que todos somos diferentes e integramos una misma fuerza cósmica. Cada individuo tiene su propio camino en el mundo y su propia forma de alcanzar la divinidad. La tolerancia existe en cuanto cada ser se reconoce como distinto y a la vez parte de un todo. Ante esto, no importa el orden social externo, los derechos políticos, sociales o económicos que le sean atribuidos —aunque se reconoce que éstos existen—, pues lo realmente significativo es la libertad del espíritu. Alguien puede estar en prisión y aún así sentirse libre y creer que no ha perdido lo más importante: su esencia como ser y su noción de individuo real.
Budismo (individuo como etapa)	La noción de individuo es la de una etapa del ser humano que aún no ha entendido el sentido último de las cosas. El sujeto reconoce ser individuo mientras no experimente el estado del nirvana —estado de perfección y armonía total—, pues en éste logra reconocer que la persona no es nada. Esta filosofía de vida es pragmática, no implica la existencia de ningún orden cósmico.
Confucionismo (el individuo sólo adquiere importancia en el interior de una comunidad)	El individuo como sujeto no importa en sí mismo. Éste sólo adquiere valor en el marco de grupos sociales, es decir, es la comunidad el ente que se privilegia. La idea de perder o sacrificar algunos individuos con el objeto de salvar y garantizar el bienestar de la comunidad es percibida como viable y eventualmente acertada. El soberano ejemplifica la garantía de la vida y ésta se entiende cuando se mantiene la armonía cósmica. El individuo o el colectivo no se preocupan por decidir, su esencia está dada en que la naturaleza responda armónicamente y se logre evitar cualquier manifestación de caos.
Islam (lo importante no es el individuo sino el islam)	En esta religión que descansa sobre un claro tamiz cultural existen dos corrientes fundamentales, cada una de las cuales percibe al individuo de manera diferente: una moderna y otra ortodoxa. Desde el islam racionalista —más cercana a la percepción moderna y occidental— el individuo puede gozar de sus libertades políticas, sociales y económicas, siempre y cuando éstas respeten y se orienten de acuerdo con los principios inscritos en el Corán. Desde el islam ortodoxo, irracional, el individuo per se no tiene importancia, lo único que tiene valor y debe buscarse es el respeto del islam. Las leyes coránicas —no interpretables— tienen alcance interno y externo. Así como cada persona debe orientar su vida de acuerdo con éstas, el islam, entendido como la religión de salvación— debe llegar al mundo, la Yihad.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 182-221, semestre II de 2004

Continuación Tabla 1

Orientación religiosa y cultural	Concepción del individuo
Judaísmo (no hay libertad individual, sino mandato divino)	El individuo carece de libertad, pues está sujeto a las leyes que emanan de Dios. Los preceptos divinos que valoran son aquellos que se encuentran en el antiguo testamento. No hay cabida a cuestionamientos, las leyes simplemente se obedecen.
Taoísmo (individuo como agente que busca el orden cósmico)	El individuo se entiende como aquel sujeto que busca y se preocupa por el orden cósmico. Se entiende que este ritmo sólo puede hallarse de manera individual.
Cristianismo	No existe una visión única de individuo. Desde el protestantismo, el individuo se percibe como agente unitario, es decir, como el sujeto que puede establecer una comunicación íntima con Dios. Desde el catolicismo, el individuo, por el contrario, es percibido como un actor en comunidad y esta última a su vez asume como parte de responsabilidad del individuo.

Fuente: elaboración propia basándose en una entrevista realizada a María del Rosario García, profesora de las facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, especialista en estudios de Asia y África.

En el plano jurídico, por su parte, hay quienes afirman que la génesis de la SH está relacionada con las ideas también abstractas que dieron lugar al marco del *lus natural* y del *lus gentil*, de lo que hoy se conoce como derechos humanos. No obstante, la SH sienta sus bases en la noción occidental y moderna de individuo, y su estudio formal se inicia sólo en la década de los noventa. Lo que ocurrió es que siempre se analizó la seguridad a través del prisma del realismo, que supone centrar su estudio y su práctica en los medios (amenaza, uso y control de la fuerza militar¹⁰) y no en el fin, la *segu-*

ridad del individuo, en lo cual radica la principal diferencia con la SH.

Con objeto de entender la evolución de este concepto, a pesar de los numerosos retos que ha implicado su interpretación, se intenta una aproximación teniendo en cuenta tres etapas de evolución, que van desde una noción más amplia a una más restringida y en la que intervienen actores que se ubican en varios niveles:—global, regional, nacional y societal—. Una primera, que comprende el período que va desde finales de la década de los sesenta hasta princi-

¹⁰ Krause, Keith y Williams, Michael, "Broadening the Agenda of Security Studies. Politics and Methods", en *Mershon International Studies*, Ohio State University, The Mershon Center y Blackwell Publ, No. 40, 1996, p. 230.

pios de los años noventa; una segunda, que se inicia con la institucionalización del concepto en el *Informe de desarrollo humano* del PNUD, expuesto en 1994 y se extiende hasta 1998, y, finalmente, una tercera, desarrollada en la política exterior canadiense y parte de una noción más restringida que integra el componente militar.

De acuerdo con este orden, los primeros acercamientos con respecto al concepto de SH surgen durante la última etapa de la década de los sesenta. Éstos parten del escenario académico y son enunciados por primera vez en la teoría seguridad del individuo del psicólogo canadiense W. E. Blatz, en la que se define la seguridad como “*all inclusive and all pervasive [...] compensing for [...] vulnerabilities or insecurities*”.¹¹ También se destacan los aportes de Johan Galtung (1960-1970) y John Burton (1972). Mientras Galtung entiende la seguridad a partir de su relación con la paz a través de una noción menos rígida que integra en el ámbito interno elementos como justicia social y en el externo, la importancia de establecer dinámicas de cooperación; Burton ve en la in-

satisfacción de las necesidades humanas otras fuentes de conflicto diferentes a las tradicionales, al tiempo que la urgencia de conformar una sociedad global en la que prime la paz y el bienestar.¹²

En efecto, durante esta primera etapa la noción de SH fue manejada indistintamente por algunos autores que se preocuparon por los efectos que sobre la población generaban las acciones propias de la lucha bipolar. Así, fue natural que el estudio del concepto no tuviera mayor trascendencia, pues la prioridad en materia de seguridad giró en torno a los postulados de las teorías tradicionales enfocadas en la seguridad del Estado y la garantía del territorio.

Un gran cambio a la forma de entender el mundo y la seguridad se produjo con el fin de la Guerra Fría. Las preocupaciones y amenazas dejan de estar centradas en el hecho de proteger las fronteras y preservar la soberanía nacional y surgen nuevos interrogantes alrededor de la noción de individuo.¹³ Las preocupaciones acumuladas de aquellos quienes en años anteriores se habían planteado estos interrogantes por fin tienen

¹¹ Blatz, W. E., *Human Security. Some Reflections*, Toronto, University of Toronto Press, 1966, pp. 112-116.

¹² David y Rioux, *op. cit.*

¹³ Katzenstein, Peter, “Introduction. Alternative Perspectives on National Security”, en Katzenstein, Peter (edit.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996, pp 1-32.

eco en el seno de una organización internacional y global, la ONU, con el Informe del PNUD de 1994. En efecto, a partir de éste se puede hablar de una segunda fase en el desarrollo de la SH, ya que determina un giro sustancial en el alcance de su noción. Así, al tiempo que le confiere trascendencia internacional, impulsa su estudio en el ámbito académico y arraiga su vigencia en el ámbito gubernamental, en el marco de políticas exteriores y de seguridad.

De acuerdo con el informe del PNUD, la SH se entiende como la fusión de las variables de desarrollo humano y de seguridad personal, bajo la categoría de desarrollo humano sostenible. Vale decir que si bien esta primera aproximación al concepto se enfoca en la noción de seguridad de las personas, también integra un amplio espectro de componentes básicos que impide precisar su alcance y definir una nueva agenda de seguridad: seguridad económica, alimentaria, en la salud, personal, comunitaria, ambiental y política.¹⁴ Su gran aporte, sin embargo, es que sugiere un “ejemplo potencialmente interesante de innovación conceptual”,¹⁵ al afir-

mar que la seguridad humana es “una categoría de carácter integrativo que se aparta de un concepto de seguridad defensivo limitado al territorio o al poder militar”.¹⁶ De hecho, establece los principios fundamentales que van a orientar el concepto, con su desarrollo un año más tarde en la Cumbre sobre la Agenda Social de Copenhague, en cuyo informe el *individuo* es el objetivo de la seguridad.

En esta segunda fase, que bien podría llamarse de surgimiento, pues es en realidad a partir de entonces cuando se motiva el estudio del concepto de SH, el PNUD se ve acompañado de otros actores que, ubicados en distintos niveles tratan de aproximar el concepto de SH a su entender *securitario* o como pilar de sus políticas exteriores.

En efecto, sólo un año más tarde del informe del PNUD los países centroamericanos, en el nivel subregional deciden suscribir el Tratado de Seguridad Democrática de América Central, cuyo objeto será sentar las bases de una nueva convivencia en las relaciones cívico-militares.¹⁷ En

¹⁴ United Nations Development Program (UNDP), *Human Report 1994*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.

¹⁵ Krause, Keith, “Une approche critique de la sécurité humaine”, en Rioux, Jean François (edit), *La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L’Harmattan, 2001, pp. 73-98.

¹⁶ Villanueva Ayón, *op. cit.*

¹⁷ López Reyes, Ramón, “Un modelo centroamericano de seguridad democrática”, en *Estudios Internacionales*, Guatemala, año 9, No. 17, enero-junio, 1998, pp. 22-23.

éste no sólo se articulan los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ecológicos como elementos de seguridad, sino que, además, se entiende la seguridad democrática inseparable de la dimensión humana al considerar 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”.¹⁸

De igual manera y en paralelo a esta interpretación, el gobierno canadiense incorporó a su política exterior elementos de la noción de SH, en su versión original de 1995.¹⁹ Como lo expresó en su momento el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy: “la SH es la seguridad de los individuos que prima sobre la seguridad del Estado”.²⁰ Canadá se apoyó así en las premisas básicas del concepto desarrollado por el PNUD, es decir, no estableció rupturas tajantes y asimiló una noción amplia e imprecisa. Sin embargo, esta posición ambigua no dominó la política exterior canadiense por

mucho tiempo. Entre 1998 y 1999, la agenda de SH de Canadá adquiere una mayor capacidad y precisión política, al definir la amenaza según su intensidad como “amenazas sustanciales”, al restringir algunos temas y al centrarse en cinco prioridades en su política exterior: protección de los civiles, operaciones de soporte a la paz, prevención de conflictos, *gobernanza* y control y seguridad pública.²¹ Además, puso en evidencia la adaptación de los elementos discursivos de SH a un espíritu pragmático que integra la acción internacional inmediata y el apoyo en el uso de la fuerza militar.

A partir de esta reconceptualización se puede hablar de una tercera fase de evolución de este concepto, la cual combina e interrelaciona dos acepciones. La primera se refiere a una interpretación como instrumento para el uso pragmático de la política y los intereses nacionales de los Estados y la segunda, a una noción más altruista que racionalista (seudoaltruista), que tendría por objeto garantizar la protección de la vida y tranquilidad de

¹⁸ Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, OEA/SerK/XXXIII, 24 de abril de 1996, p. 5.

¹⁹ Como se verá más adelante, Canadá ha variado la interpretación que ha dado a este concepto distinguiendo claramente dos versiones marcadamente diferentes.

²⁰ Axworthy, Lloyd, “Canada and Human Security. The Need for Leadership”, en *International Journal*, vol. 52, Spring, 1997, p. 184.

²¹ Disponible en el sitio web de Foreign Ministre Webside: <http://dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/menu-e.asp>.

los individuos. En efecto, el aporte canadiense al estudio de esta noción en su tercera fase está dado por el hecho de incorporar elementos funcionales que permiten la adopción de acciones de fuerza y presión internacional al mismo tiempo que nuevos incentivos para promover la seguridad de las personas. Desde una visión que podríamos denominar *seudoaltruista*, es muy probable que el modelo de Canadá haya servido como referente para que en 1999 otros países como Japón y Noruega vincularan también la SH a sus políticas exteriores.

Siguiendo estos aportes, la política exterior nipona, por ejemplo, ha incorporado un concepto de SH ligado al principio "*freedom from fear and freedom from want*" (acuñado por el secretario general de la ONU en la Cumbre del Milenio, como un objetivo prioritario de la acción de la Organización) y a la noción de dignidad individual.²² Aunque ésta continúa siendo una interpretación muy amplia, no puede considerarse tan ambiguo como el

concepto del PNUD, ya que hace hincapié en el sentido de amenaza a la vida humana y a su dignidad. De hecho, la evolución de este discurso ha dado paso a la implementación de medidas concretas como el establecimiento de un Fondo Fiduciario para la SH²³ y la instauración de una Comisión sobre Seguridad Humana a fin de "desarrollar el concepto como una herramienta operacional para la formulación e implementación de políticas".²⁴

Por otro lado, el aporte de la política exterior de Noruega en esta materia ha consistido en la intensa promoción de los derechos humanos a escala nacional e internacional, lo cual ha reforzado así un principio inherente a su política exterior.²⁵ Junto con Canadá, el país nórdico firmó en 1998 la Declaración de Lysoen, a fin de fomentar su participación internacional en esfuerzos y acciones tangibles que promoverían la SH. Esto último dio origen, en 1999, a la Red de Seguridad Humana la cual define esta noción de seguridad como "libertad de amenazas dañinas a los dere-

²² Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs, Diplomatic Bluebook 1999, Chapter 2, section 3. Disponible en: <http://www.mofa.go.jp>.

²³ Hasta principios de 2002, por medio de este fondo se habían distribuido setenta millones de dólares para proyectos de diverso tipo. Véase *Globalization and Human Security. Weatherhead Policy Forum*, Columbia University, 27 March 2002.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Sobre los Derechos Humanos como principio en la política exterior, véase Hoffmann, Stanley, "Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics", en *The American Journal of International Law*, vol. 76, 1981, pp. 888-895.

chos de las personas, su seguridad o incluso sus vidas".²⁶

Este esquema de asociación puede interpretarse como otro hito en la evolución del concepto desde el punto de vista político, al impulsar la conformación de una asociación de países con el propósito de promover un nuevo concepto centrado en las personas.²⁷ En efecto, a lo largo de las seis reuniones ministeriales realizadas entre 1999 y 2004,²⁸ los trece países que integran esta Red²⁹ han buscado en medio de la diversidad cultural que representan construir un concepto de seguridad que sitúe al individuo como eje central y vital de protección. En este sentido, es importante destacar que los países miembro de la Red entienden que la SH no sustituye a la seguridad convencional, sino que la complementa y le agrega un elemento: la preocupación prioritaria del bienestar de las personas,

de la ciudadanía y la sociedad civil.³⁰

Conviene anotar que como líder de esta noción securitaria, Canadá ha promovido su inclusión en el proceso de construcción de las Américas. Como sede de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), prevista para el 4 y 6 de junio de 2000, la diplomacia canadiense logró incluir la idea de la SH en el nivel hemisférico. El tema se ha abordado esencialmente desde su concepción en la segunda fase de evolución, al trazar una barrera tajante entre seguridad-amenaza y desarrollo-sostenibilidad. En este nivel, la trascendencia de la SH residiría en su percepción política como fuente de debate y discusión, pero aún sin generar suficiente consenso como para impulsar su desarrollo político dentro de la agenda, debido al escepticismo de algunos Estados.³¹

²⁶ Lysøen, Norway, *A Perspective on Human Security. Chairman's Summary 1st Ministerial Meeting of the Human Security Network*, May 20 1999, disponible en: <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>.

²⁷ Rojas Aravena, Francisco y Fuentes, Claudia, *La seguridad humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica*, Santiago de Chile, Flacso. Disponible en: <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=412>.

²⁸ Estas reuniones se llevaron a cabo en Bergen y Lysoen Noruega (1999); en Lucerna, Suiza (2000); en Petra, Jordania (2001); en Santiago, Chile (2002), Quinta Reunión Ministerial, Graz, Austria, 8-10 mayo del 2003, y Sexta Reunión Ministerial en Bamako, Malí, 27-29 mayo del 2004.

²⁹ Austria, Canadá, Chile, Gracia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza y Tailandia. Disponible en: <http://www.humansecuritynetwork.org/members-e.php>.

³⁰ Muñoz, Heraldo, *Paz, seguridad humana y prevención de conflictos*, Santiago, discurso del ex subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, en el Seminario Internacional, noviembre, 2001.

³¹ Entrevista realizada por Ivonne Duarte al asesor del secretario general de la OEA en Materia de seguridad hemisférica, Washington D. C., diciembre de 2003.

En la Cumbre del Milenio, por otra parte, se avanzó en la definición del concepto, con una catalogación de amenazas y factores de inseguridad bajo la rúbrica de la SH en la agenda de la Asamblea General con menos elocuencia en el Consejo de Seguridad de la ONU. La pregunta que orientó dicha discusión fue ¿cómo vincular los objetivos de desarrollo con los temas de seguridad?³² En efecto, el objeto fue establecer una conexión entre los dos conceptos sobre la base de que son diferentes, pero mutuamente complementarios. En este sentido, se estableció que la gobernabilidad democrática, el crecimiento con equidad y la meta fundamental de superar la extrema pobreza son requisitos para alcanzar la paz en los niveles internacional, regional y local.³³

Es evidente que el debate ha avanzado en la dimensión política desde el vértice de las políticas exteriores formuladas por algunos Estados, así como desde los principios orientadores de

organizaciones internacionales. No obstante, en la dimensión académica la última década ha conocido múltiples aproximaciones cuyos propósitos comunes han sido el de comprender e interpretar el concepto de manera multidimensional, marcando sus diferencias con la idea de desarrollo humano. En tal virtud, conviene abocarse a un breve estado del arte, en el que se señalen los principales aportes elaborados recientemente.

Kanti Bajpai parte de las amenazas de violencia directas e indirectas y señala una clara dependencia entre desarrollo humano y buen gobierno respecto a la SH, y los dos primeros instrumentos son garantes de ésta.³⁴ Por su parte, Lincoln Chen argumenta que la SH debe ser entendida “como el objetivo, el fin último de todo lo relacionado con seguridad”,³⁵ con lo cual sugiere que la seguridad militar se convierte en un instrumento para lograr y mantener la noción más amplia de seguridad. Jennifer Leaning y

³² Los vínculos que se establecieron entre los dos conceptos se desarrollaron en el marco del documento *Nosotros los pueblos de la tierra*, donde se señala que el desafío fundamental de las personas y los pueblos puedan vivir mejor “libres de necesidades y libres de temores”. Véase Fuentes, Claudia F., *Cumbre del Milenio y Seguridad Humana*, Santiago de Chile, Flacso, s. f., p. 2.

³³ *Ibid.*

³⁴ Bajpai, Kanti, “The Idea of a Human Security Audit”, en Kroc, Joan B. *Institute Report*, No. 19, Fall, 2000, pp. 1-4. Disponible en: http://www.nd.edu/~Krocinst/ocpapers/op_19_1.pdf.

³⁵ Chen, Lincoln, “Human Security. Concepts and Approaches”, en Matsumae, Tatsuro y Chen, Liccola C., *Common Security in Asia New Concepts of Human Security*, Tokyo, Tokai University Press, 1999, p. 139.

Sam Arie plantean que la SH es una precondition para garantizar el desarrollo humano, e incluyen en su definición no sólo estándares mínimos de calidad de vida, sino también aspectos sociales, psicológicos, económicos y políticos que surgen de la construcción social y la formación de redes familiares.³⁶ De manera similar, la visión de Steven Lonergan, Kent Gustavson y Brian Carter relaciona la SH con el medioambiente y la sociedad y establece que “nuestra percepción del ambiente y la forma como nosotros interactuamos con éste son historia social y políticamente construidas”.³⁷ Estos autores entienden que la SH es activada por los individuos y comunidades, de acuerdo con las opciones que tienen para mitigar o adaptarse a las amenazas y a las capacidades y libertades para ejercer dichas opciones.

Por su parte, Caroline Thomas desarrolla una definición que da cuenta de una amplia agenda de seguridad, al incluir aspectos

como la satisfacción de necesidades materiales básicas; la calidad, entendida en términos de dignidad humana, y la democracia, vista como una oportunidad para participar de las decisiones que afectan sus vidas.³⁸ Enfocándose más en el ámbito económico, George MacLea reconoce que la protección del individuo proviene, además, de la estabilidad del Estado como una unidad política, del acceso al bienestar individual y de la preservación de la calidad de vida. MacLea utiliza la categoría de violencia no estructural (*unstructured violence*) a través de la cual clasifica las amenazas ambientales y aquellas relacionadas con migraciones masivas. Finalmente, entre muchos otros, encontramos a Astri Suhrke, quien propone que la SH no sólo debe ser entendida como la protección de aquellos que se encuentran en extrema vulnerabilidad, sino también como la protección de quienes son más vulnerables, dadas circunstancias coyunturales de guerra, desastres naturales y crisis socioeconómicas.³⁹

³⁶ Leaning, Jennifer y Arie, Sam, *Human Security in Crisis and Transitions. A Background Document of Definition and Application*, Working Draft, Prepared for US AID/Tulance CERTI, September 2000, p. 37.

³⁷ Lonergan, Steven; Gustavson, Kent, y Carter, Brian, “The Index of Human Insecurity”, en *AVISO Bulletin*, No. 6, January, 2000. Disponible en: <http://www.gechs.org/aviso/AvisoEnglish/six/six.shtml>.

³⁸ Thomas, Caroline, *Global Governance, Development and Human Security*, London, Pluto Press, 2000.

³⁹ Suhrke, Astri, “Human Security and the Interests of States”, en *Security Dialogue*, No. 30.3, 1999. pp. 265-276.

De este amplio panorama conceptual es posible inferir que si bien la noción de SH sugiere gran heterogeneidad, lo cierto es que se ponen en evidencia aspectos fundamentales que la identifican con una noción de naturaleza pragmática, que privilegia la protección de los *centros vitales*⁴⁰ del individuo en su contexto social frente a múltiples riesgos, y cuya génesis como problema y no amenaza supone un proceso de *securitización*. Para avanzar en este sentido, conviene ahora entender cuáles son los referentes teóricos a través de los cuales es posible leer e interpretar la noción de SH.

De los fundamentos ontológicos y epistemológicos que subyacen a la SH

Explicar la compleja y densa relación mutuamente constitutiva entre la seguridad, el individuo y la identidad bajo la égida de la SH supone abordar una breve disertación teórica basada en cuatro fuentes explicativas: el neorrealismo, los estudios críticos sobre seguridad, la Escuela de Copenhague y el constructivismo. No obstante, antes de avanzar en la búsqueda de los

elementos que configurarían la noción de SH, es preciso relacionar el atributo cultural inherente a este concepto, basado en una concepción occidental (véase Tabla 1) con estas ópticas teóricas.

Tal como se ha señalado en la primera parte, confluyen diversas comprensiones desde las cuales es acogido el individuo tanto en el espacio cultural de religiones milenarias, así como en el tiempo cronológico, pero sobre todo axiológico de Occidente. Se constata así que la SH supone una noción etnocéntrica a la cual son inherentes valores como el individualismo, el materialismo, la visión prometéica y la inercia acumulativa.

En principio, esta carga cultural puede ser comprendida desde dos perspectivas. La primera sugeriría una versión de seguridad excluyente respecto del *ethos* cultural de sociedades que no profesan los valores occidentales como cánones estructurales y estructurantes. Esto supone reconocer el hecho paradójico que subyace a una noción que pretende denotar una reformulación ampliada de la seguridad, pero que en la práctica resultaría restrictiva en virtud de su espacio de aplicación.

⁴⁰ "Por centros vitales se entienden ciertos derechos humanos, capacidades básicas y necesidades absolutas que todas las personas e instituciones tienen la obligación de proporcionar, proteger y respetar porque están relacionadas con la supervivencia, el sustento y la dignidad". Fisas Vicenç, *Repensar la seguridad*, s. l., s. e., 2002.

La segunda perspectiva atiende al hecho de aprovechar la ambigüedad conceptual existente entre la SH y la seguridad societal, a fin de dotar de atributos societales y comunitarios a la concepción de individuo. En este sentido, cobran vigencia los estudios críticos de seguridad y el constructivismo, toda vez que aluden a la incorporación de los elementos culturales y comunitarios a los estudios sobre seguridad y que trascienden el discurso clásico de las estructuras basadas en la lucha por el poder, las distribuciones de su capacidad relativa y los dilemas de seguridad. Asimismo, por medio de este prisma es posible inferir los complejos conflictos que comenzarían a ser percibidos en los centros de poder mundial después de 1989 y a intensificarse después de la Guerra Fría, al aproximar la noción de la SH y la seguridad societal. En consecuencia, la SH sería compatible, aplicable (y políticamente deseable), respecto de la protección de comunidades y grupos sociales cuando se adopta la identidad como referente fundamental.

Al respecto, el constructivismo se entiende como una elabora-

ción teórica fundada en el estructuralismo sociológico, la cual, en la disciplina de las relaciones internacionales, advierte que la estructura internacional consiste fundamentalmente en el conocimiento compartido que afecta la conducta, las identidades y los intereses del Estado. Las acciones de los Estados producen y reproducen continuamente concepciones de sí mismos y de los otros, por lo cual las identidades y los intereses se afincan en un proceso de construcción social.⁴¹

Por su parte, los estudios críticos sobre seguridad permiten explicar la relación: seguridad-individuo-identidad, a partir de tres ejes esenciales. En primera instancia, las creencias y las percepciones subjetivas de los formuladores de políticas y estrategias de seguridad, como fuente de la definición de amenazas,⁴² percepciones que están necesariamente mediadas por condiciones históricas, culturales e ideológicas de las cuales los gobiernos y las instituciones no se pueden abstraer.⁴³ En segunda instancia, la enunciación de tres argumentos que hacen hincapié en el Estado como fuente real o potencial de ame-

⁴¹ Wendt, Alexander, "Four Sociologies of International Politics", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 1-44.

⁴² Krause, Keith y Williams, Michael, "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", en *Mershon International Studies*, Cambridge y Oxford, No. 40 Ohio State University, The Center, y Blackwell Publ, 1996, pp. 229-254.

⁴³ Wendt, "Four Sociologies of International Politics", *op. cit.*, pp. 1-44.

naza (véase Tabla 2) y que desvirtúan al Estado como objeto de seguridad. En este caso se alude a las implicaciones de tipo político como fundamento com-

parativo, si bien más adelante se profundizará respecto de las principales repercusiones de la objetivación y materialización de la SH.

Tabla 2. Relación de postulados de los estudios críticos sobre seguridad-SH

Concepción dominante del individuo	Argumentos	Implicaciones
Individuo autónomo <i>in abstracto</i>	Derechos del individuo frente al Estado	Se plantea el dilema entre la legalidad y la legitimidad de la intervención humanitaria.
Individuo en comunidad	Amenazas a ciudadanos provenientes de la violencia organizada del aparato estatal	Se presenta una relación recíproca entre las dinámicas del sistema político y las políticas del régimen de gobierno, por un lado, y el surgimiento, la intensificación o la persistencia de amenazas a la seguridad de los ciudadanos, por ejemplo, la violencia étnica en la antigua Yugoslavia.
Individuo en su entorno ambiental-global	Amenazas globales a ciudadanos	El medio ambiente y el desarrollo sostenible constituyen temáticas potencial o realmente sustanciales en la agenda de seguridad, de acuerdo con los intereses y prioridades disímiles de los actores que interactúan en el sistema internacional.

Fuente: elaboración propia basándose en Krause, Keith y Williams, Michael, "From Strategy to Security. Foundations of Critical Security Studies", en *Critical Security Studies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997, pp. 33-59.

En tercera instancia se encuentra la determinación de los límites entre amenazas y problemas, como consecuencia de la reformulación conceptual de la seguridad, que da pábulo a que los aspectos de seguridad se basen en prácticas históricas, reflexivas y amplias y no ahistóricas, estáticas y restringidas. Esto, habida cuenta de que el vínculo seguridad-desar-

rollo que subyace a la noción de SH fomentaría una agenda de seguridad ampliada y multitemática y que se encontraría con dos implicaciones principales: por una parte, le resta capacidad analítica a la seguridad como concepto y, por otra, abre un compás de posibilidades a la *securitización*, cuyo *speech act*⁴⁴ se basaría en obrar en nombre de la SH.

⁴⁴Véase Buzan, Barry; Ole, Waever, y Wilde, Jaap de, "Security Analysis. Conceptual Apparatus", en Lynner Riener, *Security, A New Framework for Analysis*, s. l., s. e., 1998, pp. 21-47.

En suma, se entiende que la relación seguridad-individuo-identidad constituye en gran parte la base de la interpretación teórica de la SH. En efecto, este escenario pone de relieve la *securitización* como proceso intersubjetivo que expresa “la versión extrema de la politización, e implica por lo tanto, presentar un problema como una amenaza existente, lo cual requiere medios de emergencia y acciones justificadas por los ciudadanos que aceptan este discurso de amenaza fuera de los límites normales de la política del gobierno”.⁴⁵ Desde este enfoque, la existencia de una amenaza estaría determinada por la naturaleza del objeto que debe ser asegurado⁴⁶ por lo cual en los diversos ámbitos señalados en la Tabla 3 la dosis de SH es evidente. Si bien el individuo puede no ser sugerido en todos los casos como el objeto directo o expreso de la seguridad, sí opera como referente.

En este proceso de *securitización*, uno de los interrogantes centrales es quién *securitiza*,⁴⁷ y

se sitúa al analista en uno de los principales puntos de tensión, propios del debate sobre SH. Pues bien, lo cierto es que el Estado no se despoja de su prerrogativa preferente de asegurar (y diversos Estados lo dictaminan como un mandato constitucional) en el estadio de la *securitización*. De hecho, es muy probable que este proceso hubiera precedido la acción de asegurar.

Pese a ello, lo cierto es que la participación de la sociedad civil resultaría vital no sólo para legitimar la significación política de un discurso *securitario*, sino, y en especial, para influir de manera determinante en los círculos de toma de decisión, al ser reconocida como el principal actor afectado por la ausencia o presencia incipiente de seguridad. En el nivel internacional, por ejemplo, la Resolución 1325, adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU, el 31 de octubre de 2000, relativa al tema de “mujer, paz y seguridad”, se originó a instancias de una participación asertiva de diversas

⁴⁵ Véase Buzan, Barry; Ole, Waever, y Wilde, Jaap de, “Security Analysis. Conceptual Apparatus”, en Lynner Riener, *Security, A New Framework for Analysis* .p. 21-47.

⁴⁶ “Security is a generic term that has a distinct meaning but varies in form. Security means survival in the face of existential threats, but what constitutes an existential threat is not the same across different sectors”, p. 27.

⁴⁷ “*Securitization studies aims to gain an increasingly precise understanding of who securitizes, on what issues (threats), for whom (referent objects), why with what results, and not least, under what conditions (i. e. what explains when securitization is successful)*”, Ver: Buzan, Barry; Ole, Waever, y Wilde, Jaap de, “Security Analysis. Conceptual Apparatus”, en Lynner Riener, *Security, A New Framework for Analysis*, s. l., s. e., 1998 p. 32.

Tabla 3. Sectores de la Seguridad y su relación con la Seguridad Humana

Sector	Principal relación con Informe PNUD 1994	Objeto amenazado	Posibles afectaciones al individuo como referente de la seguridad
Político	Política	Soberanía e Integridad territorial del Estado	Agresión externa-víctimas civiles (en la última década el 90% de las víctimas de los conflictos armados en el mundo son civiles ⁴⁸). Regímenes totalitarios como generador de vulneración de Derechos Humanos.
Económico	Económica Social De la salud Alimentaria Comunitaria	Las empresas afectadas por distorsiones o disfuncionalidades en el mercado	Los ciclos de depresión económica como obstáculo para el crecimiento económico y, por lo tanto, para los recursos para la satisfacción de necesidades básicas.
Social		Naciones y sus principios constitutivos e identitarios	
Medio ambiental	Ambiental	Medio ambiente como factor esencial para la supervivencia de los seres humanos	La escasez de recursos naturales o alimenticios como fuente de sufrimiento humano y potencial causa de tensiones y conflictos. ⁴⁹

Fuente: elaboración propia basándose en Buzan, Barry; Ole, Waever, y Wilde, Jaap de, "Security Analysis. Conceptual Apparatus", en Lynner Riener, *Security, A New Framework for Analysis*, s. l., s. e., 1998, p. 27.

⁴⁸ Informe del secretario general de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, *Protección de civiles en conflicto armado*, documento S/2002/1300. Naciones Unidas, 26 de noviembre de 2002.

⁴⁹ Naciones Unidas, Sesión del Consejo del Seguridad, diciembre de 2002.

ONG, que lograron, entre otros aspectos, que la perspectiva de género conquistara espacios de manera progresiva en la gestión de crisis y conflictos bajo la égida de la ONU.

La pregunta que surge es ¿seguridad para quién? Este interrogante refuerza la cualitativa transformación del neorrealismo como plataforma conceptual de la seguridad, cuyo objeto (Estado) se cifra ahora en el individuo, y cuyo referente (la soberanía) se transfiere a valores y referentes axiológicos. Se presenta así lo que podría denominarse el *dilema de la seguridad humana*, como una manifestación de disyuntiva en el seno de esta noción de seguridad. Tal dilema consistiría en que el aumento de la seguridad de los individuos contribuiría a disminuir la seguridad de las fronteras, como expresión por excelencia de la soberanía estatal desde la óptica del neorrealismo.

En este contexto, es evidente que esta noción de SH implica que la protección del individuo elude las fronteras y que contemporiza con amenazas cuya naturaleza es transnacional. Esta aserción sugiere un segundo interrogante, a saber: ¿qué puede ser catalogado como amenazas, problemas y desafíos? Emitir una

posible respuesta no tendría un profundo asidero académico, toda vez que su operacionalización se tramita, de forma inexorable, por decisiones políticas. No obstante, se plantean tres eslabones acerca de cómo podría efectuarse tal catalogación:

- La diferencia entre ampliar los estudios de seguridad y de manera simultánea restringir su agenda política.⁵⁰ En el primer caso, la rigurosidad de los temas calificados como de seguridad no es el punto de partida, lo que da lugar a inferencias sobre diversas nociones de seguridad.
- La primacía de la sensibilidad o de la vulnerabilidad. En efecto, es posible establecer inferencias lógicas de una apelación a la *securitización*, desde una perspectiva sistémica, cuando ante un cambio inesperado en las condiciones del sistema internacional el Estado, además, de resultar afectado, con posibilidades de revertir tal situación (sensibilidad), no encuentra, a menores costos, opciones de mejoramiento (vulnerabilidad). En consecuencia, pese a que los problemas condicionan el bienestar humano, pueden no siempre, ni exclusivamente, ser considerados

⁵⁰ Véase Broadening the Agenda of Security Studies. Politics and Methods”, *Mershon International Studies*, Cambridge, No. 40, 1996.

categorías analíticas de amenaza.

- El peso de las decisiones políticas. Éste es, en definitiva, el factor que en la práctica precisa o soslaya del escenario, la catalogación de amenaza. En el caso de la SH esta lógica pragmática cobra más vigor, toda vez que se trata de una práctica autorreferencial⁵¹ que aboca al individuo como un nivel de análisis, y de forma compleja como un tema de seguridad per se.

Conviene precisar el nivel de análisis en el cual se ubica esta noción de seguridad, habida cuenta de su inherente multidimensionalidad temática. Si bien existe una interrelación mutua entre los distintos niveles se consideran aquí dos subgrupos en virtud de las dinámicas de acción dentro y fuera del Estado, tal como se observa en la Tabla 4.

Es posible aducir que la SH se corresponde con un nivel nacional, toda vez que es el individuo la unidad de análisis y, de manera simultánea, el objeto y referente de la seguridad. No obstante, esta noción adquiere una naturaleza multinivel al comprenderla

como un *framework*,⁵² en virtud de los asuntos considerados como prioritarios en la agenda global, defendidos como intereses comunes en el marco de organismos y foros regionales, percibidos progresivamente como intereses nacionales y asumidos gradualmente como condiciones sine qua non para la vida de los individuos en diversos grupos societales.

Hacia la praxis de la seguridad humana y sus implicaciones

De acuerdo con los enfoques conceptuales y teóricos esbozados, resulta pertinente centrarse en el alcance real de la SH y en sus manifestaciones en el juego de la política internacional. Dos aproximaciones pueden hacerse al respecto: la primera se refiere al uso pragmático que algunas instancias decisorias pueden hacer del concepto para intervenir y legitimar acciones orientadas principalmente por intereses estratégicos. La segunda atañe a la incorporación de la SH como parte integral de los principios de la política exterior y de seguridad de un Estado que

⁵¹ Véase Buzan, Ole y Wilde, *op. cit.*, pp. 21-47.

⁵² Entrevista realizada por Ivonne Duarte, Misión Permanente de Canadá ante las Naciones Unidas, Nueva York, enero, 2004.

Tabla 4. Niveles de análisis de la seguridad humana

Niveles de análisis	Consideraciones preliminares
Intraestatal	...
Individual-societal	Dentro de sus fronteras nacionales el papel protagónico del Estado se expresa en: <ul style="list-style-type: none"> - Constituirse en una fuente de seguridad para los individuos, los grupos socioculturales y las comunidades con identidades corporativas. - Configurarse en una fuente de amenaza real o potencial para sus ciudadanos y para los grupos comunitarios que se encuentran bajo la jurisdicción de instituciones o regímenes opresores y violentos.
Estatal	Se privilegia una perspectiva clásica neorrealista, en la cual el Estado es el agente que asegura y <i>securitiza</i> . En virtud de este rol, la apelación a la SH es posible desde esta aproximación estadocéntrica racionalista, como opción estratégica que motiva la moral nacional (como factor de poder en Morgenthau). Se podría presentar un dilema de la seguridad humana: al aumentar la seguridad de los individuos, disminuye la seguridad de las fronteras.
Macrorregional-global	En el ámbito internacional es preciso considerar dos aspectos: <ul style="list-style-type: none"> - El primero, relacionado con la condicionalidad de la cooperación internacional. Además de los requerimientos convencionales para acceder a la cooperación internacional (por ejemplo, democracia, derechos humanos fundamentales y economía de mercado), el cumplimiento del Estado con las diversas responsabilidades que implica la seguridad humana podría prestarse como una nueva condición, lo que dificultaría o retrasaría la cooperación. - El segundo aspecto se refiere al denominado principio de intervención humanitaria, derecho de injerencia o, más recientemente, la responsabilidad de proteger, el cual suscita un intenso debate en virtud del dilema: derechos humanos-soberanía territorial-intereses geopolíticos (diversos interrogantes: criterios de intervención, cuándo intervenir y cuándo abstenerse, quién debe intervenir y dónde). Concepto utilizado por la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía Estatal.

Fuente: elaboración propia basándose en: Buzan; Waever y Wilde, *op. cit.*

expresa en gran parte su tradición histórica de acción internacional soportada en convicciones humanitarias.

Desde el punto de vista analítico, se plantean tres vértices desde los

cuales mirar la SH, a saber: la intención, la acción y la implicación. Desde esta lógica el escenario que tiende a prevalecer es el de una *intención pragmática*, una *acción legitimada* en principios humanitarios y una *implicación* que bien

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 182-221, semestre II de 2004

puede ser o no la SH en el corto y en el largo plazo.

Es evidente que de los tres vértices, la intención es el más elusivo para el analista. Aunque la ventana histórica de la seguridad da cuenta de una preeminencia del racionalismo⁵³ sobre el altruismo, no debe omitirse la existencia de unos principios de política exterior que podrían matizar los causes implacables

del racionalismo, sin necesariamente desvirtuarlo del todo. Así, en algunos casos, la intención podría no estar fundada en aquello que se gana o se deja de ganar desde el punto de vista material en el corto plazo, sino en el impacto de la visibilidad en el largo plazo, que se busca a la hora de salvar, garantizar y proteger vidas humanas. Las tendencias respectivas se señalan en la Tabla 5.

Tabla 5. Posibles tendencias de los países en aplicación de la SH

	Potencias	No potencias
Intención	Racionalista estratégica	Racionalista-humanitaria
Acción	Aparentemente humanitaria que legitima si es necesario el uso de la fuerza militar.	Aparentemente humanitaria que no necesariamente recurre al uso de la fuerza militar y que privilegia la asistencia civil y un activo despliegue diplomático.
Implicación	Posiblemente salvar vidas humanas.	Posiblemente salvar vidas humanas y abogar en centros multilaterales de acción la cooperación internacional a fin de transitar de la ayuda de emergencia, a la cooperación al desarrollo.

Fuente: elaboración propia.

El discurso que subyace a las políticas exteriores, de seguridad y defensa de los Estados y las prioridades políticas trazadas en virtud de este discurso constituyen elementos importantes, mas no esenciales y únicos⁵⁴

que permiten una aproximación comprensiva y general de su visión sobre la seguridad humana.

En este sentido, es posible identificar dos grupos de Estados, de acuerdo con su grado

⁵³ Se entiende por racionalismo una metateoría de las relaciones internacionales, en la cual las acciones de los actores están determinadas por el individualismo metodológico y el razonamiento instrumental. La balanza entre costos y beneficios a partir de unas alternativas jerarquizadas determina el curso de las decisiones.

⁵⁴ A pesar de que los discursos oficiales son las fuentes de más fácil acceso que dan cuenta de las motivaciones y acciones para intervenir en la escena internacional, un análisis académico y profundo no puede limitarse a éstos.

de cercanía o alejamiento a esta noción de seguridad. El primer grupo corresponde a los Estados catalogados o percibidos como intervencionistas, los cuales han privilegiado los cánones convencionales del neorealismo y, por lo tanto, han tenido un papel geoestratégico preponderante en la dinámica de las relaciones internacionales. El segundo grupo está compuesto por aquellos países que en el ejercicio de su política exterior y de seguridad se autodefinen como neutrales e incluso posneutrales,⁵⁵ y que tienden a tener un papel vital en la edificación de un esquema expreso de SH en el marco, principalmente de la Red de Seguridad Humana.

Debido en gran parte a la definición en ciernes y no consensuada de la SH, en cada uno de estos grupos es posible diferenciar aquellos Estados que incorporan de manera formal y expresa variables de este tipo de seguridad, como ejes de su acción exterior; de los que sólo de manera tácita y, por lo tanto, informal, acogen tales variables. Esto sin que en ninguno de los dos casos se entienda que el discurso oficial garantice que en realidad existe una intención humanitaria genuina y, con más dudas, una supuesta vocación altruista. Así, los límites entre la formalidad expresa y la informalidad tácita estarían determinados como se anota en la Tabla 6.

Tabla 6. Límites entre la formalidad expresa y tácita

Formalidad expresa	Informalidad tácita
Los principales componentes de los estudios de la seguridad, en este caso de la SH (amenazas, objeto amenazado, agente que asegura), están definidos dentro del discurso oficial. En la práctica éstos se expresan en las prioridades políticas de la agenda exterior.	Algunos elementos de la SH hacen parte del sustrato de la política exterior y de seguridad de los Estados, pero no necesariamente comportan un carácter propio en la agenda política. En la práctica se denotan en la acción y posiblemente en las implicaciones de ésta, aun cuando no se incluya en el discurso.

Fuente: elaboración propia.

Siguiendo esta lógica, no hay duda del uso pragmático y flexible de la noción de SH, en particular dentro de la órbita de la

securitización. La cooperación y la intervención se erigen así como dos prácticas que evidencian esta aserción.

⁵⁵ Véase Gustenau, *Towards a Common European Policy on Security and Defense. An Austrian View of Challenges for the Post-Neutrals, 1999*.

¿Una nueva condicionalidad en materia de cooperación internacional?

Uno de los impactos que podría generar el hecho de entender al individuo como objeto de la seguridad reside en los términos que condicionan la cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo. Posibilidad que de antemano excluiría a China, como país que condicionara su cooperación a la SH. Los rasgos culturales, filosóficos y hasta metafísicos que signan la nación china así lo sugieren (véase Tabla 1). En efecto, la SH puede convertirse en uno de los términos adicionales que condicionen la asignación de recursos de cooperación, lo cual implica abocarse a una noción de desarrollo, que estaría condicionada por un factor de seguridad.

Ahora bien, la noción de desarrollo ya no se entiende exclusivamente en términos de progreso⁵⁶

—industrialización y crecimiento económico, como fue percibida hasta la década de los ochenta—, sino desde una visión holística que, además de abarcar nuevos temas, políticos, sociales, culturales, medioambientales, estructurales,⁵⁷ considera que debe centrarse en el bienestar social, más que en el crecimiento económico del Estado y en la participación que éste debe tener a la hora de determinar cuáles son las necesidades y falencias de desarrollo.

El impacto de esta nueva noción obviamente genera efectos en las políticas de cooperación. En el discurso ha dejado de buscar el crecimiento económico y competitivo y la inserción de las economías débiles en la dinámica de mercado mundial, y ha pasado a centrar los recursos en la lucha contra la pobreza principalmente, el desequilibrio institucional, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible de las economías.

⁵⁶ Véase Schurman Frans, J., "Paradigms Last, Paradigms Regarding? Development Studies in the Twenty-First Century", en *Third World Quarterly*, vol. 21, No. 1, 2000, pp. 9-19.

⁵⁷ El cambio en la noción de desarrollo se puede ver claramente en los informes del Banco Mundial. A partir de 1995 ésta es entendida, según palabras del presidente de esta organización Wolfensohn, como "the interplay between macroeconomic policy, private sector development, environmental sustainability and investments in human capital". En 1998 Joseph Stiglitz habla de la noción ampliada de desarrollo basada en los objetivos de sostenibilidad, equidad y democracia: "We seek sustainable development, which includes preserving natural resources and maintaining a healthy environment. We seek equitable development, which ensures that all groups in society, not just those at the top, enjoy the fruits of development. And we seek democratic development, in which citizens participate in a variety of ways in making the decisions that affect their lives". Citado en Pender, John, "From Structural Adjustment to Comprehensive Development Framework. Conditionality Transformed?", en *Third World Quarterly*, vol. 22, No. 3, p. 404.

Sin embargo, en la práctica dicho impacto puede ir mucho más allá. Nuevas condiciones, en términos de reducción de pobreza, pueden imponerse bajo el discurso de SH, si se entiende ésta como foco de amenaza al afectar la supervivencia de las personas. De esta manera, los flujos de cooperación estarían sujetos al desempeño que tengan los Estados en desarrollo para reducir amenazas a la SH, al permitir a los Estados cooperantes ampliar el control y el poder de injerencia que tienen sobre sus respectivas áreas de influencia geopolítica.

En estas condiciones, los recursos de cooperación se convertirían en una herramienta o estrategia adicional de la que podrían disponer los Estados cooperantes para hacer que los estados benefactores —en orden de la importancia que representen para sí mismos y para el sistema— jueguen bajo sus reglas. En estas condiciones, vale la pena preguntarse sobre los límites de la influencia que pueden ejercer algunos Estados desarrollados sobre otros en desarrollo mediante sus políticas de cooperación y las condiciones exigidas para que las ventajas acordadas se renueven. En el largo plazo, esta implicación se puede cifrar en niveles

de mayor o menor primacía o de mayor o menor hegemonía, de acuerdo con las dinámicas internacionales imperantes.

La personalidad de la seguridad humana en la práctica de la política internacional

La intervención es otra de las piezas mediante las cuales la SH cobra vida en el sistema internacional. Ello sugiere, por una parte, el despliegue operacional de personal militar (sea que se apele al ejercicio de la fuerza o no) y, por otra, el imperativo de dotar de legitimidad internacional (ya sea *ex ante* o *post facto*) la acción desplegada. En este sentido, la gestión de crisis y conflictos y la intervención humanitaria se erigen como los dos modelos operacionales que comparten los atributos antes enunciados.

Tradicionalmente incluida dentro de los cánones internacionales como la excepción al principio de no intervención, que se remonta a finales del siglo XIX e incluso para algunos juristas, al *De iure belli ac pacis* de 1625, de Hugo Grocio,⁵⁸ la intervención humanitaria ha evolucionado de forma acelerada durante la última década

⁵⁸ Véase Ramón Chornet, Consuelo, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en derecho internacional*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 24-29.

como consecuencia del extremo sufrimiento humano que entrañan los conflictos de naturaleza intraestatal y transnacional. Conflictos que si bien no son nuevos en sus distintas latitudes y magnitudes, sólo comenzaron a ser percibidos por los centros de poder mundial luego del declive de la confrontación bipolar.

Así, una primera precisión es que el debate ya no se enfoca en si la intervención como tal tiene viabilidad o no, sino desde qué condiciones debe tener lugar, dada una situación específica. Posiblemente la subordinación de la legalidad en defensa irrestricta de la soberanía del Estado a la legitimidad de la acción amparada por la premisa (política y por ello no necesariamente siempre real) de la defensa del ser humano ha hecho posible este tránsito, cuyo pináculo ha sido la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo, en 1999. En efecto, unos meses después de

esta operación liderada por la Alianza Atlántica, el secretario general de la ONU planteó un interrogante cuya respuesta sería definitiva para encontrar consenso respecto de la intervención humanitaria como principio consecuente con la noción de SH: "*If the humanitarian intervention is, indeed, an acceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica—to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?*".⁵⁹

En respuesta a este interrogante, el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal,⁶⁰ publicado en 2001, cifra de manera expresa la concepción hacia la cual avanza la práctica del principio de intervención. En éste, a partir de la denominación *responsabilidad de proteger*, cobra vigencia un modelo de intervención humanitaria comprensivo, flexible y con miras a dotarse de legalidad internacional. Este concepto sugiere habilitar una acción

⁵⁹ Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed, "The Responsibility to Protect", en Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *International Development Research Center Pub.*, December, 2001.

⁶⁰ Esta Comisión se conformó por iniciativa del gobierno de Canadá, en septiembre de 2000, cuyo mandato se remite a "... *To build a broader understanding of the problem of reconciling intervention for human protection purposes and sovereignty (and) to try to develop a global political consensus on how to move from polemics—and often paralysis—towards action within the international system, particularly through the United Nations.*". Véase Evans y Sahnoun, *op. cit.*, p. 2. Cabe subrayar que uno de los impulsores y líderes de esta Comisión fue precisamente el ex ministro de relaciones exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy, quien emprendiera la incorporación institucionalizada de la noción de la seguridad humana en la política exterior canadiense.

subsidiaria de la comunidad internacional para proteger a individuos frente a catástrofes evitables, cuando el Estado que detenta la responsabilidad primaria y preferente de proteger a sus nacionales no dispone de la capacidad o de la voluntad de hacerlo, o *in extremis*, cuando sea el propio Estado el actor que amenaza la vida y la integridad de sus nacionales. Esta responsabilidad contempla tres fases, desde la prevención, hasta la reconstrucción, pasando por la intervención. Ello, a diferencia del concepto de *intervención humanitaria* clásico, definido como “una acción emprendida contra un Estado o sus líderes con o sin su consentimiento, para llevar a cabo propósitos reivindicados como humanitarios”.⁶¹

Al enunciar que este principio de acción internacional esencial (pero no exclusivamente humanitaria) es comprehensivo, se traza una *primera* diferencia con la intervención humanitaria, toda vez que ésta es asumida como uno de los tres tipos de responsabilidad que implica *responsabilidad de proteger*, desde la prevención pasando por la reacción (correlato de la intervención) hasta la reconstrucción (véase Tabla 7).

Asimismo, se ha indicado que se trata de un principio flexible desde el punto de vista político, que se expresa en dos sentidos fundamentalmente. Por una parte, en una noción de soberanía introspectiva y, en consecuencia, relativa. Es decir, la soberanía es dual, ya que además de constituirse en un atributo westfaliano, indicativo del reconocimiento de la personería jurídica de un Estado en el sistema internacional, se traduce en una carga de responsabilidades respecto a tres asuntos particulares: la protección y el bienestar de sus ciudadanos, el cumplimiento de este compromiso frente a la comunidad internacional a través de la ONU y la responsabilidad ante sus nacionales por acción y omisión.⁶² Denotar la soberanía como una responsabilidad se deriva precisamente de la seguridad humana, tal como lo advierte el informe de la Comisión: “*The emerging concept of human security has created additional demands and expectations in relation to the way states treat their own people...*”.⁶³ De acuerdo con esta concepción, al atribuirle al Estado este tipo de soberanía, emergen derechos de exigir su cumplimiento cabal por parte de otros Estados, caso en el cual se subordina la soberanía

⁶¹ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁶² *Ibid.*, p. 13.

⁶³ *Ibid.*, p. 7.

Tabla 7. Responsabilidad de proteger

Tipo de responsabilidad	Implicaciones prácticas
Prevenir	Alerta temprana, atacar las causas estructurales del conflicto que remiten a un cierto tipo de inseguridad humana: pobreza, represión política, inequidad en el acceso a los recursos. Por temor a que la acción preventiva induzca una intervención por efecto de la internacionalización del conflicto y la persistente interferencia externa.
Reaccionar	Intervención militar: alternativa extrema que busca protección no de entidades abstractas, sino de personas. Dado que se presupone que puede ser anticipada, habría que distinguir entre acciones defensivas y preventivas. Las primeras estarían amparadas por el derecho internacional, por el artículo 51 de la Carta de la ONU, y dispondría de respaldo político internacional, por cuanto remite al derecho inmanente de legítima defensa. Las acciones de tipo <i>preemptive</i> no encuentran aún una justificación precisa en los cánones del derecho internacional, y es allí donde existirían mayores posibilidades de cobijar una acción netamente estratégica con el velo de la seguridad humana.
Reconstruir	Provisión y movilización de recursos para los planes de reconstrucción inmediata y para los programas de desarrollo en el largo plazo. Promover el desmantelamiento de las causas estructurales que originaron el conflicto y sus manifestaciones. Brindar apoyo y asesoría en asuntos administrativos, legislativos, judiciales y de seguridad.

Fuente: elaboración propia basándose en Evans y Sahnoun, *op. cit.*

internacional a la soberanía introspectiva (de responsabilidad *securitaria* frente a los ciudadanos) mediante la intervención, que ejerce una forma de *accountability* internacional.

Un *segundo* referente de esta flexibilidad política atiende a que los Estados (en particular las potencias del sistema internacional) podrían apelar a la responsabilidad humana, para actuar en nombre de la seguridad hu-

mana, cuando sus respectivos tomadores de decisiones lo justifiquen por motivos de interés nacional de manera expresa o tácita, en el marco de su política exterior, su política de seguridad o su política de defensa.

Uno de los escenarios que evidencia esta lógica es el del aporte de contingentes a operaciones de paz de la ONU. El posicionamiento de nacionales de una potencia determinada en latitu-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 182-221, semestre II de 2004

des que en principio exceden sus círculos concéntricos de interés geoestratégico suscita interrogantes acerca de las motivaciones genuinas de SH que hubieran impulsado la acción. Así, por ejemplo:

La contribución considerable y significativa a la implementación del mandato del Consejo de Seguridad en la gestión de crisis y conflictos ha estado sujeta no sólo al actor geoestratégico. En algunas oportunidades la inserción de los contingentes de un país de la Unión Europea en una operación de mantenimiento de paz, obedece a vínculos históricos, en particular de tipo colonial.⁶⁴

Los casos de Francia y Reino Unido se consideran en la Tabla 8.

Las motivaciones históricas, sin embargo, pudieran entrañar una mayor proximidad a intereses estratégicos que a razones huma-

nitarias, debido a que tales intereses no se despojan de la lógica neorrealista⁶⁵ dominante, aun si se comprenden desde la perspectiva de un proceso construido a instancias del devenir de la historia y la cultura. Esto se explica, porque “los agentes comparten una concepción cognitiva e intersubjetiva de un proceso en el cual las identidades y los intereses son endógenos a la interacción y no a una conducta racionalista en la cual tales identidades e intereses son exógenos”.⁶⁶

Al no poder esgrimir una correspondencia natural entre motivaciones históricas y humanitarias, es imperativo remitirse a casos concretos, a riesgo de no poder eludir el sesgo que propicia el análisis retrospectivo, que es una fórmula metodológica cuya contingencia expresa la precariedad conceptual de una noción *securitaria* en ciernes. De esta forma, se atendería a una noción de SH

⁶⁴ Duarte Peña, Ivonne, *Las Naciones Unidas y la Unión Europea. Hacia una misión común en la gestión de crisis y conflictos*, monografía de grado, Bogotá, Universidad del Rosario, 2003. Anexos.

⁶⁵ Se hace referencia a la escuela neorrealista de las relaciones internacionales —surgida desde finales de la década de los setenta y que cobró fuerza en los años ochenta—, que retoma los fundamentos del realismo, al concebir a los Estados en un sistema internacional, en cuya estructura se posicionan como actores por excelencia los más fuertes, los cuales ocupan un lugar privilegiado, en virtud de la distribución de los factores de poder. No obstante, prevalecen las relaciones de conflicto, así como las interacciones de tipo estratégico a instancias de configurar un equilibrio de poder. David, Charles Philippe y Roche, Jean Jaques, *Theories de la Sécurité*, París, CLEFS Politique, Montchrestieb, 2002.

⁶⁶ Véase Wendt, Alexander, “Anarchy is What States Make of It. Social Construction of Power Politics”, en *International Organization*, vol. 46, No. 2, Spring, 1992, p. 394. Al respecto, Katzenstein, *op. cit.*, considera dos determinantes de la política de seguridad nacional: el contexto cultural-institucional de la política y la identidad construida de los Estados, gobiernos y otros actores políticos.

Tabla 8. Contingentes de Francia y Reino Unido en operaciones de paz de la ONU

Estado UE	Operación de Paz (OMP)	Intensidad de la OMP	Estado en crisis o conflicto	Motivaciones históricas
Reino Unido	UNFICYP	Bajo	Chipre	Durante el temprano período de los siglos XII-XV, Chipre se encontró bajo la ley británica. Hasta 1878 la isla volvió a estar bajo control administrativo de Gran Bretaña y, posteriormente, en 1960, obtuvo su independencia. En la actualidad se encuentran bases militares británicas en Chipre.
	UNAMSIL	Alto	Sierra Leona	En 1787, el Reino Unido estableció como posesión colonial a la actual capital de Sierra Leona, con el objetivo de llevar a cabo allí la repatriación de esclavos. En 1961 Sierra Leona adquiere su soberanía.
Francia		Alto	Camboya	La penetración colonial francesa tuvo lugar desde la segunda mitad del siglo XIX hasta mediados del siglo XX.
	MINURCA	Alto	República Centro africana	Desde la década de 1880, Francia se anexó el área que hoy corresponde a la República Centroafricana, como parte de las posesiones francesas de África ecuatorial. A partir de 1960 culmina el período autoridad proveniente de Francia.
	UNMIH	Bajo	Haití	El territorio haitiano es cedido por España a Francia a finales del siglo XVIII.

Fuente: Duarte Peña, Ivonne, *Las Naciones Unidas y la Unión Europea. Hacia una misión común en la gestión de crisis y conflictos*, monografía de grado, Bogotá, Universidad del Rosario, 2003. Anexos.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 182-221, semestre II de 2004

en un caso tan emblemático como el de Ruanda, en 1994, debido al genocidio de casi un millón de personas, a consecuencia del enfrentamiento armado entre las comunidades étnicas tutsi y hutu. En este caso, las potencias se tardaron en responder de manera unilateral e incluso multilateral, esto si se tiene en cuenta que la Resolución 929 del Consejo de Seguridad, que autoriza “la utilización de todos los medios necesarios para asegurar de forma imparcial la protección de las personas desplazadas, refugiados y civiles en peligro...”, fue adoptada sólo hasta el 22 de junio de 1994, a iniciativa francesa. En efecto, Francia sería la potencia que mostraría interés en el caso con el envío de una fuerza de protección humanitaria a Ruanda (operación Turquesa).

Tal como se ha descrito, tal actuación no se inspiró (por lo menos exclusivamente) en razones humanitarias: “parecía sospechoso el momento elegido por Francia, citando las tropas del FRP habían ocupado la capital, y dos tercios del país, lo que propiciaba el temor de una operación en ayuda de sus aliados hutus y sus intereses; en una palabra: tras la apariencia humanitaria, una vez más, la potencia

colonial”.⁶⁷ De acuerdo con algunos analistas, otro sería el escenario que presentan casos con los cuales se inauguró y se clausuró la década de los noventa: Somalia y Kosovo. En el primero, la acción liderada por Estados Unidos, y que antecedería al ingreso de las sucesivas misiones de paz de la ONU, estaría determinada por el control de los yacimientos del petróleo localizados en la zona. Mientras la intervención en Kosovo, a través de la OTAN, en 1999, ante el exterminio sistemático de musulmanes, es interpretada como una respuesta preventiva ante la amenaza que un año antes había sido promulgada por Al Qaeda en su segunda declaración de guerra contra Occidente e Israel.⁶⁸

No obstante, se señala un *tercer* atributo referido a la legalidad internacional de la responsabilidad de proteger. Pretensión ésta que se expresa en tres referentes teóricos que profesa esta responsabilidad.

El primer referente de legalidad estriba en la interpretación conjunta del acervo jurídico internacional que contenga referencias a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanita-

⁶⁷ Ramón Chornet, *op. cit.*, pp. 101-105.

⁶⁸ “... The second fatwa was originally published on February 23, 1998, to declare a holy war, or jihad, against the West and Israel. It is signed by Osama bin Laden, head of al Qaeda; Ayman al-Zawahiri, head of Jihad Group in Egypt, and several other Islamic terrorist groups”.

rio (DIH): desde la Carta de la ONU y la *Declaración universal de los derechos humanos*, pasando por las convenciones de Ginebra y sus protocolos adicionales, hasta el Estatuto de la Corte Penal Internacional. También se encuentran los principios que justifican la intervención, a saber: justa causa (pérdidas de vidas humanas en gran escala actual o temida, y limpieza étnica a gran escala real o temida), intención correcta, última opción, medios proporcionales y perspectivas de logro razonables. Cada una resulta necesaria, pero no suficiente, tal como se pone de relieve al observar el caso de Liberia, el cual requería pasar de las medidas de sanciones al envío de una misión de paz, pero el paso estaba bloqueado desde hacía más de dos años por la ausencia de intereses geoestratégicos de uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Con ello se permitió la intensificación de un conflicto con graves consecuencias de sufrimiento humano y desestabilización regional en África occidental.

El segundo referente reside en la denominada *autoridad pertinente*, papel que sería endilgado al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano internacional de seguridad colectiva, cuya capacidad y voluntad están, sin embargo, condicionadas por las decisiones y preferencias de sus miembros permanentes, tal como lo constata el hecho de

que la gran mayoría de intervenciones militares efectuadas durante su vida institucional no han contado con su aval. Ello es indicativo de la ineludible posibilidad de bloqueo de alguno de los cinco miembros permanentes, de lo cual se infiere que la responsabilidad de proteger, particularmente en su fase de reacción, tenga lugar en ausencia de una autorización (por lo menos antelada) por parte del Consejo. No obstante, y pese a que no tendría la misma fuerza resolutoria, la legitimidad internacional puede venir de la Asamblea General, a través de una sesión extraordinaria o de una instancia de seguridad regional que actúe bajo el capítulo VIII de la Carta.

El tercer y último referente de legalidad (aunque de manera equívoca de legitimidad), caso extremo del uso de la fuerza militar, es el de los principios operacionales que orientan la intervención, como: objetivos claros, unidad de comando y comunicación clara, protección de la población objetivo —esencial permanente no desviado a la derrota de un Estado—, adhesión plena al DIH, protección por la fuerza que no devenga como objetivo principal y coordinación máxima con organizaciones humanitarias.

Entonces, ¿cuándo no intervenir? La Comisión presenta cuatro tipos de casos en los cuales la intervención no está justifica-

da,⁶⁹ lo cual, sin embargo, solamente se explica porque tales situaciones no pasan por un proceso antelado de *securitización*, mientras no deriven en genocidios (a gran escala) y limpiezas étnicas (*a gran escala*): discriminación racial sistemática, represiones políticas sistemáticas, un golpe de Estado en medio de crisis de gobernabilidad y el rescate de nacionales en territorio extranjero.

Pese a la claridad de la teoría, lo cierto es que su gravitación en la práctica suscita múltiples y complejos interrogantes respecto de los límites y el alcance de la responsabilidad de proteger. Ello se explica porque a ello subyace el interrogante acerca de si la SH se rastrea en las *intenciones*, en las *acciones* o en las *implicaciones* de la intervención propiciada por uno o más Estados.

Dada la lógica neorrealista históricamente dominante (y prácticamente inherente) del sistema internacional, la seguridad humana, tal como se está construyendo, puede ser una utopía si se concibe como un dispositivo de *intenciones*. Este escenario estaría matizado por un caso en el cual si bien existen intereses de poder, estarían eventualmente acompañados por motivacio-

nes de seguridad humana, tal como se ha planteado:

It may not always be the case that the humanitarian motive is the only one moving the intervening state or states, even within the framework of Security Council—authorized intervention. Complete disinterestedness—the absence of any narrow self-interest at all—may be an ideal, but it is not likely always to be a reality: mixed motives, in international relations as everywhere else, are a fact of life...⁷⁰

Desde la perspectiva de la *acción*, es claro que se abre una brecha entre instrumentos militares propios de la noción de seguridad tradicional (explícitos en la intervención y en la gestión de conflictos de alta intensidad) y mecanismos de cooperación al desarrollo, que disipan la carga neorrealista de la acción y permiten ver en la acción el crisol de componentes de seguridad humana. En última instancia, las posibilidades de acendrar de manera progresiva la noción de la seguridad humana en la racionalidad y las pautas históricas y culturales de los Estados desde el análisis sistémico (o de los gobiernos desde la perspectiva de la política exterior) se presenta de forma más evidente y viable en las *repercusiones* de la acción internacional, sea que se constate una

⁶⁹ Evans y Sahnoun, *op. cit.*, p. 34.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 36.

intencionalidad estratégica o humanitaria, pero en última instancia se logre salvar la vida y dignidad de las personas amenazadas.

La seguridad humana: descifrando una nueva noción de seguridad

Es evidente que las elaboraciones conceptuales y teóricas referidas a las nociones de seguridad son múltiples y complejas. Durante la mayor parte de la historia, especialmente con denominación propia a partir de los años cincuenta, se había visto en el neorealismo y en su sustrato racionalista la apuesta preeminente y excluyente para comprender la seguridad y aproximarse a sus repercusiones. En un contexto de redefinición y ampliación de los estudios de seguridad, la SH se erige como una nueva noción de seguridad ambigua y multidimensional, que rebasa los linderos de las aproximaciones clásicas y, por lo tanto, resulta pertinente para explicar y atender situaciones de inestabilidad y vulnerabilidad desde una visión no anclada en la seguridad del Estado.

No obstante, las persistentes dificultades por lograr una plataforma académica consensuada respecto a su definición han traído consigo dos consecuencias. Por una parte, esta noción no detenta aún suficiente legitimidad en el ámbito académico,

al ser percibida de forma ecléctica y polivalente. Por otra, y de forma paradójica, tal ambigüedad también ha entrañado el que adquiriera gran relevancia para el ejercicio práctico y estratégico que realizan los Estados y demás actores en el marco de sus relaciones internacionales.

En este sentido, las tensiones entre los académicos se han concentrado en diferenciar la SH del desarrollo, y a la postre delimitar las fronteras entre los problemas y las amenazas (objetivas, construidas o percibidas), sin lograr aún trascender este limbo conceptual. Tal situación ha conducido a que en la práctica dicho vacío se materialice en la acción de legitimar intervenciones militares bajo la égida de la seguridad de las personas.

Así, es posible señalar que si bien para la SH los Estados no son los objetos más importantes que deben asegurarse, ya que los individuos han pasado a ocupar dicho lugar, aquéllos (principalmente las potencias) continúan siendo la principal fuente de decisión y acción, con todo el entramado institucional y burocrático que ello implica. Al respecto, uno de los puntos de mayor debate es precisamente el relativo al margen de participación de los individuos (por ejemplo, sociedad civil) en los procesos de toma de decisión sobre asuntos de seguridad. En tal caso, se esgrime su legítimi-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 182-221, semestre II de 2004

dad para tener una influencia considerable y se considera de manera expresa que son el blanco de las decisiones adoptadas.

La cooperación y la intervención humanitaria se presentan así como pilares de una práctica difusa y más impredecible que anticipable, que algunos Estados y otros agentes hacen de la noción de SH, debido a que ambos instrumentos pueden ser usados a pesar de una argumentación humanitaria en pro de una práctica exclusivamente altruista o en beneficio de intereses estratégicos y particulares.

Se puede plantear que la SH corresponde al uso de una noción pragmática, ambigua y amplia que ha adquirido especial vigencia en los últimos años y que se utiliza ya sea para prevenir situaciones de amenaza real o potencial, ayudar a mitigar dichas situaciones cuando éstas emergen y, en última instancia, proteger la vida de seres humanos. La otra cara de su práctica corresponde a acciones intervencionistas motivadas principalmente por intereses estratégicos y, en menor medida, humanitarios. Establecer los límites entre estas dos intenciones —altruista y estratégica— es un asunto que resulta en extremo difícil de lograr, aun si se trata de casos concretos. En efecto, la ausencia o presencia de factores de interés evidentes resulta ser insuficiente para determinar cuándo una acción es

efectuada por motivaciones realmente humanitarias o no.

Este análisis plantea que la SH reviste una dimensión de incompletud conceptual que de manera ineludible encuentra en el predominio de la ambigüedad sobre la univocidad, así como de la contingencia sobre la sistematicidad, su mayor desafío con miras a tener un estatus más riguroso dentro de los estudios de la seguridad. Lo más seguro es que desde el punto de vista de la política internacional la noción de SH continúe su paso por los estudios y la práctica de la seguridad alrededor del escepticismo y el optimismo respecto de su viabilidad académica, así como de sus posibilidades políticas. Muy posiblemente futuras crisis internacionales o el recrudescimiento de las ya existentes constaten en la SH un componente protagónico bajo el imperio de las fuerzas centrífugas entre el peso de su sustrato teórico y la envergadura de su realidad práctica.

Bibliografía

- Astri, Suhrke, "Human Security and the Interests of States", en *Security Dialogue*, No. 30.3, 1999.
- Axworthy, Lloyd, "Human Security and Global Governance. Putting People First", en *Global Governance*, vol. 7, enero-marzo, 2001.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 182-221, semestre II de 2004

- Axworthy, Lloyd, "Canada and Human Security. The Need for Leadership", en *International Journal*, vol. 52, Spring, 1997.
- Blatz, W. E., *Human Security. Some Reflections*, Toronto, University of Toronto Press, 1966.
- Buzan, Barry; Ole, Waever, y Wilde, Jaap de, "Security Analysis. Conceptual Apparatus", en Riener, Lynner, *Security. A New Framework for Analysis*, s. l., s. e., 1998.
- Cardona, Diego; Duarte, Ivonne, y Jiménez, Nathaly, "La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Administración de Bush. Una lectura desde América Latina", en *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.
- Caroline Thomas, *Global Governance, Development and Human Security*, London, Pluto Press, 2000.
- Chornet Ramón, Consuelo, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en derecho internacional*, Madrid, Trotta, 1995.
- David, Charles Philippe y Roche, Jean Jaques, "Théories de la Sécurité", en *CLEFS Politique*, París, Montchrestieb, 2002.
- , "Le concept de sécurité humaine", en Rioux, Jean-François (edit.), *La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed, "The Responsibility to Protect", en *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Center Pub., 2001.
- Fisas Vicenç, *Repensar la seguridad*, s. l., s. e., 2002.
- Foreign Ministre Webside, <http://dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/menu-e.asp>.
- Fuentes, Claudia F., *Cumbre del Milenio y Seguridad Humana*, Chile, Flacso.
- Globalization and Human Security. Weatherhead Policy Forum*, New York, Columbia University, 2002.
- Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs, *Diplomatic Bluebook 1999*, Chapter 2, section 3. Disponible en: <http://www.mofa.go.jp>.
- Gustenau, *Towards a Common European Policy on Security and Defense. An Austrian view of Challenges for the 'Post-Neutrals'*, 1999.
- Hoffmann, Stanley, "Duties Beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics", en *The American Journal of International Law*, vol. 76, 1981.
- Kanti, Bajpai, "The Idea of a Human Security Audit", en Kroc, Joan B., *Institute Report*, No. 19, 2000. Disponible en: http://www.nd.edu/~Krocinst/ocpapers/op_19_1.pdf.

- Katzenstein, Peter, "Introduction. Alternative Perspectives on National Security", en Katzenstein, Peter (edit.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.
- Krause, Keith, "Multilateral Diplomacy, Norm Building, and UN Conferences. The Case of the Small Arms and Light Weapons", en *Global Governance*, Boulder, vol. 8, abril-junio, 2002.
- Krause, Keith y Williams, Michael, "Une approche critique de la sécurité humaine", en Rioux, Jean-François (edit.), *La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- , "Broadening the Agenda of Security Studies. Politics and Methods", *Mershon International Studies*, Cambridge, No. 40, 1996.
- Leaning, Jennifer y Arie, Sam, *Human Security in Crisis and Transitions. A Background Document of Definition and Application*, Working Draft, Prepared for US AID/Tulance CERTI, September 2000.
- Lincoln, Chen, "Human Security. Concepts and Approaches", en Matsumae, Tatsuro y Chen Liccola C. (edits.), *Common Security in Asia New Concepts of Human Security*, Tokyo, Tokai University Press, 1999.
- Loneragan, Steven; Gustavson, Kent, y Carter, Brian, "The Index of Human Insecurity", en *AVISO Bulletin*, No. 6, January, 2000. Disponible en: <http://www.gechs.org/aviso/AvisoEnglish/six/six.shtml>.
- López Reyes, Ramón, "Un modelo centroamericano de seguridad democrática", en *Estudios Internacionales*, Guatemala, No. 17, enero-junio, 1998.
- Lysøen, Norway, *A Perspective on Human Security. Chairman's Summary*, 1st Ministerial Meeting of the Human Security, 20 de mayo de 1999. Disponible en: <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>.
- Muñoz, Heraldo, *Paz, seguridad humana y prevención de conflictos*, discurso del ex subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile en el Seminario Internacional, Santiago de Chile, noviembre, 2001.
- Naciones Unidas, *Protección de civiles en conflicto armado*, informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, documento S/2002/1300, 26 de noviembre de 2002.
- , Consejo de Seguridad, relativa a "Mujer, Paz y Seguridad", Res/1325/2000 del 31 de octubre de 2000,
- Naciones Unidas, Secretaría General, *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, Report of the secretary-general pursuant to the statement adopted by the summit Meeting of the

- Security Council on 31 January 1992. A/47/277 - S/24111. 17 de junio de 1992.
- Pender, John, "From Structural Adjustment to Comprehensive Development Framework. Conditionality Transformed?", en *Third World Quarterly*, vol. 22, No. 3.
- Rojas Aravena, Francisco y Fuentes, Claudia, *La seguridad humana. Referencias conceptuales y aplicabilidad a centroamérica*, Santiago de Chile, Flacso. Disponible en: <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=412>.
- Schurman, Frans J., "Paradigms Last, Paradigms Regarding? Development Studies in the Twenty-First Century", en *Third World Quarterly*, vol. 21, No. 1, 2000.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, OEA/SerK/XXXIII, 24 de abril de 1996.
- United Nations Development Program (UNDP), *Human Report 1994*. New York, Oxford University Press, 1994.
- Viau, Hélène, *La Théorie critique et le concept de sécurité en Relations internationales*, Centre d'Études des Politiques Étrangères et de Sécurité (CEPRES), Québec, Université du Québec à Montreal, No. 8, 1998.
- Villanueva Ayón, Miryam, "La seguridad humana. ¿Una ampliación del concepto de seguridad global?", en *Argentina Global*, octubre-diciembre, 2000.
- Waltz, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- , "Anarchy is What States Make of it. Social Construction of Power Politics", en *International Organization*, vol. 46, No. 2, Spring, 1992.