

KEITH KRAUSE

Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?

Este artículo perfila los orígenes de la seguridad humana como concepto arraigado en la comunidad política y señala sus puntos fuertes y débiles. En él se defiende una visión restringida de seguridad humana basada en la noción de “libertad de temores” —perspectiva que subraya el hecho de que el desarrollo humano no puede avanzar si no se presta atención a las necesidades básicas de seguridad—, y afirma que el uso de este concepto por parte de los Estados y de los encargados de diseñar las políticas no tiene que consistir en añadir otra etiqueta más. Debe conducir a estos actores a prestar atención a asuntos, formular preguntas e, incluso, promover políticas diferentes. Todos estos desarrollos han de tener un importante impacto en la formación de la agenda internacional de seguridad para el siglo XXI.

El concepto de seguridad humana, empleado por un amplio sector de gobiernos, organismos internacionales y ONG, es la última tentativa de una larga serie de ensayos encaminados a modificar las concepciones de seguridad tradicionales centradas en el Estado. Entre estas se incluyen ideas como la seguridad global, la seguridad de la sociedad, la seguridad común, la seguridad integral y la seguridad cooperativa.¹ El enfoque basado en la seguridad humana es importante en la

¹ Algunos textos clave sobre este asunto son: Comisión Independiente de Desarme y Asuntos de Seguridad (la Comisión Palme), *Common Security: A Blueprint for Survival*, New York 1982; Ashton Carter, William Perry y John Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington 1992; David Dewitt, “Common, Comprehensive and Cooperative Security,” *The Pacific Review*, 7(1), 1994, pp. 1-15; Barry Buzan, *People, States and Fear*, segunda edición, Hemel Hempstead, 1991; Ole Waever, “Societal Security – A Concept and its Consequences”, artículo que no apareció publicado, 1995; The Report of the Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, 1995, pp. 80-81.

Keith Krause es profesor de Ciencias Políticas en el Instituto Superior de Estudios Internacionales en Ginebra, donde es director del Programa de Estudios de Seguridad Estratégica e Internacional (PSIS) y director del programa de Estudio sobre Armas Ligeras. Una versión anterior de este artículo fue publicada en *Promoting Security: But How and For Whom? Brief 30*, Bonn International Center For Conversion (BICC), octubre 2004. Se cuenta con autorización para su reproducción

Traducción: Pedro Donoso

medida que ha sido adoptado y utilizado por los encargados de diseñar políticas para generar importantes e interesantes iniciativas en política exterior y en seguridad. Por lo tanto, ¿es la seguridad humana una idea que ha alcanzado su momento?

Para responder a esta pregunta, primero debemos aceptar que todos los conceptos de seguridad —incluido el concepto tradicional de seguridad nacional— son construcciones sociales. Antes de la Guerra Fría, “el término seguridad nacional no era algo común en el discurso político norteamericano”,² ni en el de ningún otro Estado. Sólo en 1945, en las audiencias del Senado de EEUU sobre la política de defensa y la estructura militar posterior a la II Guerra Mundial, el secretario de Defensa James Forrestal invocó la idea de la seguridad nacional como un principio rector de la política de EEUU. Éste era un término nuevo, un término casi imposible de hallar con anterioridad. El senador Edwin Johnson —un influyente promotor de la política exterior— contestó: “Me gustan sus palabras, seguridad nacional”.³

El historiador Daniel H. Yergin ha señalado: “En determinados momentos, las frases desconocidas se convierten súbitamente en un artículo de uso común dentro de un discurso político, y los conceptos que representan se transforman en algo tan arraigado en la conciencia nacional que pareciera que siempre hubiesen formado parte de ella. Eso fue lo que ocurrió en 1945 en el caso de seguridad nacional (...), su repentina popularidad provenía del hecho de contener una visión del mundo, cierta mentalidad”.⁴

A partir de este momento, comenzó a ser considerado como el concepto convencional o principal de seguridad, con sus exigencias de protección y defensa contra la posibilidad de guerra y violencia a gran escala inflingida desde el exterior de la comunidad política. A pesar de ello, esta concepción de la seguridad es, principalmente, una construcción del siglo XX, con importantes vínculos con la Guerra Fría.⁵

El concepto de seguridad humana comienza a hacer su entrada en el discurso internacional de forma similar. Su significado se ha construido mediante el esfuerzo de distintas instituciones e individuos y hoy representa un concepto poderoso en torno al cual se han desarrollado, y aun se desarrollarán y promoverán, políticas prácticas e iniciativas concretas.

Los orígenes y la difusión de la seguridad humana

Lo más impactante del concepto de seguridad humana es que, en lugar de originarse en el mundo académico y de análisis, se gestó en el del diseño de políticas.

² Daniel H. Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston, 1978, p. 194.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, p. 195.

⁵ Ver Ole Waever, “Security: A Conceptual History for International Relations”, artículo no publicado, 1999.

Fue utilizado con seriedad por primera vez en 1994 en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La visión del PNUD sobre seguridad humana era muy amplia y abarcaba siete dimensiones distintas: seguridad económica, alimenticia, de salud, medioambiental, personal, comunitaria y política. El objetivo general era expandir el concepto de seguridad que “durante demasiado tiempo había sido interpretado de forma restringida, ya sea como seguridad de un territorio ante agresiones del exterior, como protección de los intereses nacionales en política exterior, o bien como seguridad global ante la amenaza de un holocausto nuclear.” La seguridad humana estaba dirigida a cambiar el objeto de referencia en materia de seguridad, “desde un énfasis exclusivo en la seguridad territorial a un énfasis mucho mayor en la seguridad de las personas” y, de forma más problemática, buscaba defender “la seguridad a través del desarrollo humano sostenible”.⁶

Tras el informe del PNUD, la idea consistía en que, al acentuar la importancia de la seguridad humana, se hacía posible recoger el llamado “dividendo de paz” y asegurar que los recursos destinados a los aspectos militares a lo largo de la Guerra Fría se reorientaran a fines más productivos. El objetivo directo del informe era ejercer una influencia sobre el resultado de la Cumbre Social de Copenhague de 1995 de modo que, desde el comienzo, el concepto de seguridad humana fue planteado como algo de índole práctica con claros fines estratégicos.

Desde mediados de la década de los noventa, el concepto de seguridad humana ha sido empleado por un amplio abanico de organizaciones internacionales y no gubernamentales, incluyendo a Oxfam, el Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, el Consejo Académico del Sistema de la ONU, la Universidad de Naciones Unidas, la Fundación Arias, el Centro de Información sobre Defensa, el Instituto Worldwatch, la Comisión de Gobernanza Global, la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales, la Red de Acción Internacional contra Armas Menores, Pax Christi, la Secretaría General de Naciones Unidas, el Programa de la Universidad de Harvard sobre Políticas Humanitarias e Investigación de Conflictos, el Centro de Seguridad Humana de la Universidad de British Columbia, Saferworld, el Centro Internacional para la Conversión de Bonn, el Centro para el Diálogo Humanitario (Ginebra), el Centro Regional de Seguridad Humana (Amman), el Consorcio Canadiense de Seguridad Humana y muchos otros. Estos grupos e instituciones se sintieron atraídos por la idea, dado que la “seguridad humana” representaba un buen lema. Pero había más cosas contenidas en este gesto: la seguridad humana actúa como un encuadre, una forma de describir o enmarcar las actividades que estaban llevando a cabo, lo que permitía establecer un vínculo entre una variada serie de iniciativas de forma que tuvieran mayor coherencia.

El concepto de seguridad humana ayudaba a catalizar un proceso, una reestructuración más amplia de los discursos paralelos de seguridad y desarrollo. Al modificar el objeto de referencia del Estado al individuo, se resaltaba la tensión existente entre promover la seguridad de Estado y promover la seguridad de los

El concepto de seguridad humana ayudaba a catalizar un proceso, una reestructuración más amplia de los discursos paralelos de seguridad y desarrollo

⁶ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Nueva York, 1994, pp. 22-46.

individuos (que históricamente ha sido puesta en peligro por el Estado). Por último, la influencia de una idea de esta índole no puede ser medida simplemente por su uso, sino por la forma en que consigue informar o establecer conexiones con una serie de prácticas concretas que son novedosas o, al menos, representan un claro alejamiento de prácticas anteriores. En el caso de la seguridad humana, existían por lo menos dos iniciativas políticas específicas de importancia surgidas a finales de la década de los noventa que representaban un alejamiento parcial de los “modos habituales de hacer negocios”.

La primera de ellas, encabezada por Canadá, fue la creación de la Red de Seguridad Humana. Establecida en 1999 como una agrupación diversa de Estados liderados por Canadá, Noruega y Suiza, incluye a países como Chile, Jordania, Austria, Irlanda, Malí, Grecia, Eslovaquia, Tailandia, Suráfrica (como observador) y Holanda, la misión de la red es procurar políticas comunes sobre seguridad humana en una serie de instituciones internacionales y regionales. Se reúnen anualmente a nivel de Ministerio de Asuntos Exteriores y, a lo largo del año, persiguen determinadas iniciativas a través de distintos métodos formales e informales, que forman un foro para la coordinación y la confección de la agenda internacional de seguridad. Como resultado, mucho de los Estados miembros, en particular los tres Estados a la cabeza, han dedicado importantes recursos financieros para promover iniciativas en seguridad humana, a menudo en compañía de ONG o de otros Estados de la red.

La segunda iniciativa fue liderada por Japón, que en 1999 creó el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (Trust Fund for Human Security). A continuación estableció una Comisión sobre Seguridad Humana encabezada por Japón, codirigida por el antiguo Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU, el Dr. Sada-ko Ogata, y el Premio Nobel de Economía Amartya K. Sen.⁷ Su informe titulado *Human Security Now (Seguridad Humana Ahora)* fue publicado en 2003 y engendró la creación de la Junta Consejera sobre Seguridad Humana (Human Security Advisory Board). El Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana apoya iniciativas lideradas por las instituciones que forman parte del sistema de Naciones Unidas.

A nivel práctico, el concepto de seguridad humana también fue utilizado por un amplio sector de ONG y órganos internacionales, para darle un nuevo dinamismo y énfasis a los proyectos a nivel de base. Para estos grupos, un enfoque en seguridad humana significó —en palabras de uno de sus promotores— “poner a las personas en primer lugar.”⁸ Como consecuencia se adoptó un enfoque local en materia de seguridad concentrado en la relación entre los Estados y sus ciudadanos, que se alejaba de igualar la seguridad del Estado o régimen vigente con el bienestar económico, político y social de la población. En buena parte del mundo, el Estado o régimen ha sido instaurado a expensas de las necesidades de los ciudadanos. Y aun peor: el propio Estado ha representado la amenaza más importante para la seguridad humana.

⁷ Consultar el sitio de la Comisión: <http://www.humansecurity-chs.org>

⁸ Esta frase ha sido empleada para describir las actividades realizadas en torno a las armas ligeras por parte del Centro para el Diálogo Humanitario, con sede en Ginebra.

Dos visiones de la seguridad humana

Surgieron dos visiones en competencia sobre la seguridad humana, relativamente reflejadas en las iniciativas japonesa y canadiense. El enfoque japonés, de carácter amplio, se basó en la formulación original por parte del PNUD y puede resumirse en la frase “libertad de necesidades” —la seguridad humana gira entorno a asegurar las necesidades humanas básicas en los ámbitos económico, sanitario, alimenticio, social y medioambiental—. Ello está directamente reflejado en el informe de la Comisión de Seguridad Humana de 2003, así como en las actividades de financiación del Fondo Fiduciario japonés para la seguridad humana. El informe de la Comisión no se concentra sólo en situaciones de conflicto, sino que también mira a los asuntos relacionados con el comercio justo, acceso a la salud, derechos de los pacientes, acceso a la educación y libertades básicas. El Fondo Fiduciario patrocinaba proyectos en áreas tan diversas como seguridad alimenticia para campesinos de Tímor del Este o pescadores de la región sur de Sudán, seguridad en salud en Tayikistán o Mongolia, o la reconstrucción de escuelas en Kosovo.

La segunda visión, de enfoque más restringido, se vincula más a las actividades de la Red de Seguridad Humana y su lema fue la “libertad de temores” —es decir, la seguridad humana consiste en acabar con el uso o la amenaza de la fuerza y la violencia en la vida diaria de las personas—.

En mi opinión, la seguridad humana debería girar en torno a la “libertad de temores”, y no a la visión amplia de “libertad de necesidades”, por dos razones. En primer lugar, por una razón de índole negativa: la visión amplia de la seguridad humana acaba por convertirse en una especie de lista de la compra, en la medida que encierra la necesidad de catalogar como amenazas a la seguridad humana un extenso rango de asuntos que no guardan ninguna conexión necesaria entre ellos. Y, llegado el punto, la seguridad humana parece involucrar casi cualquier cosa que pudiera ser considerada una amenaza al bienestar. Esta visión amplia cae en la trampa acertadamente descrita por Daniel H. Deudney: “si todo lo que causa una reducción del bienestar humano es catalogado como un amenaza a la seguridad, el término pierde toda utilidad analítica para convertirse en un simple sinónimo de malo”.⁹

Cuando alcanza este punto, el concepto pierde toda su utilidad para los encargados de diseñar políticas —y para los analistas también— en la medida que oscurece lo más característico sobre la idea de seguridad y sobre cómo ésta está inextricablemente vinculada a los conflictos y a las amenazas existenciales, así como al uso de la violencia. Tal vez, lo que resulta aun más decisivo es el hecho de que no parece ganarse nada al emplear la categoría de “seguridad humana” en asuntos como el derecho a la educación, las prácticas de comercio justo o los desafíos de la salud pública. ¿Acaso altera nuestra comprensión del derecho a la educación básica el hecho de describir el analfabetismo como una amenaza a la seguridad huma-

⁹ Daniel H. Deudney, “Environmental Security: A Critique”, en Daniel H. Deudney y Richard A. Matthew (eds.), *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics*, Albany, 1999, pp. 187-219.

na? ¿Facilita una acción más efectiva o nos ayuda a resolver los problemas? O ¿no es un error, en algunos casos, tratar ciertos problemas como la inmigración o el VIH/sida como amenazas a la seguridad, y que estarían mejor considerados como simples desafíos de las políticas públicas? La extensa lista de textos sobre la seguridad en el caso de la inmigración ilustra bien este punto.¹⁰ Desde una perspectiva de seguridad, los Estados de Europa Occidental (y algunos elementos de la elite política europea) han reaccionado a la migración a menudo como si se tratase de una amenaza a la identidad de una sociedad y a sus valores. Desde una perspectiva económica, sin embargo, existe un consenso abrumador sobre la necesidad de Europa de alentar la migración para sostener su sistema de bienestar (incluyendo las pensiones), de cara a una fuerza laboral y una población que envejecen. La aseguración de la inmigración ilustra bien algunas de las consecuencias negativas de emplear el poderoso concepto de seguridad de forma laxa, incluso de una manera que se podría considerar políticamente descuidada.

Por otra parte, si el concepto de seguridad humana permanece centrado entorno a la “libertad de temores” —ante la amenaza o el uso de la violencia— puede ser vinculado a una poderosa agenda intelectual, coherente y práctica, inserta en una comprensión particular del Estado liberal. La cuestión sobre el control de las instituciones de violencia organizada y de fuerzas de evacuación por parte de la vida política, económica y social ha sido central para toda la comprensión moderna de la política y de la lucha por establecer instituciones políticas legítimas y representativas. Forma parte de la visión de Thomas Hobbes expresada en el *Leviatán político* —una institución creada para sacarnos de la situación de “guerra de cada uno contra todos”, capaz de llevarnos a un estado civil en el que la vida económica, social y política pueda florecer—. Su eco también resuena en la definición que Max Weber hace del estado como una organización que tiene el monopolio legal sobre los legítimos medios de violencia. Y, finalmente, está unida a los siglos de lucha para eliminar la amenaza de la fuerza y la violencia en la interacción cotidiana del ser humano.

La agenda práctica en seguridad humana

Cuando se piensa en la realidad de los activistas y los encargados de diseñar políticas, se puede constatar que la idea de seguridad —en su vertiente acotada de “libertad de temores”— ha servido para elaborar una agenda concreta para la acción política:

- Eliminar el azote que representan las minas antipersona.
- Acabar con el uso de niños como soldados, al mismo tiempo que se implementan programas efectivos de desmovilizaciones y reintegración para ellos.

¹⁰ Sobre este tema ver Didier Bigo, “Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l’inquiétude”, *Cultures et Conflits*, 31-32, otoño-invierno 1998, pp. 13-38; Jef Huysmans, “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies*, 38(5), diciembre 2000, pp. 751-777.

- Terminar con la impunidad mediante la promoción del respeto al Derecho Humanitario Internacional (IHL) y al trabajo del Tribunal Penal Internacional.
- Combatir la proliferación y el mal uso de armas ligeras.
- Trabajar por la reforma del sector de seguridad, incluyendo no sólo a las Fuerzas Armadas, sino también a la policía y al sistema de justicia criminal.
- Promover la buena gobernanza en el sector de seguridad.

Esta es una agenda amplia y ambiciosa, y resulta imposible resumir todas las iniciativas llevadas a cabo en los últimos años bajo un mismo encabezado. Existen, no obstante, algunas observaciones importantes sobre cómo surgieron ciertos asuntos o cómo fueron introducidos en la agenda de seguridad humana. En primer lugar, el desarrollo de la agenda de “libertad de temores” fue un cometido *ad hoc*, basado en la experiencia de las potencias medias trabajando juntas (y ocasionalmente en asociación con algunas ONG), en particular, en la campaña para erradicar las minas antipersona. El Tratado de Ottawa lleva el sello reconocible en el acercamiento de seguridad humana, dado que es difícil concebir el surgimiento de una iniciativa de este tipo cuando se permanece encerrado en un concepto de seguridad centrado en el Estado. Pero, la acción internacional para prohibir las minas comenzó a principios de la década de los noventa y sólo una vez concluido el Tratado de Ottawa en 1997 se catalogó la totalidad de este proceso como un intento por promover la seguridad humana.¹¹

En segundo lugar, los Estados que acudieron a la agenda de seguridad humana lo hicieron con su propio bagaje de políticas que deseaban promover. Suiza impulsó su tradicional énfasis en el Derecho Internacional Humanitario como parte de la actividades de la Red de Seguridad Humana; Japón incluyó muchas de sus políticas de asistencia al desarrollo bajo la categoría de seguridad humana; Austria pujó por incluir la educación en derechos humanos como un asunto de seguridad humana; Canadá promovió la situación de los niños soldado una vez concluido el tratado sobre las minas personales; y un grupo de Estados (principalmente Suiza, Canadá y Noruega) se preocuparon del problema de las armas ligeras como una continuación lógica a la situación de las minas. El emprendimiento político por parte de los Estados, las ONG y los organismos internacionales fue una característica crucial para el rápido desarrollo del concepto y la práctica de la seguridad humana.

Sería un error, sin embargo, considerar que la cristalización del concepto de seguridad humana fue una suerte de pensamiento tardío o secundario o que, de alguna manera, el hecho de que su uso como categoría haya servido para describir políticas que algunos Estados ya habían comenzado a poner en práctica lo convertiría en un concepto irrelevante. En realidad, los conceptos más importantes en política internacional (tales como soberanía, diplomacia, derecho internacional) han surgido como resultado de cambios producidos en las prácticas de los Estados y del reconocimiento que distintas amenazas de políticas y prácticas constitu-

¹¹ Dos fuentes indispensables en lo que se refiere a minas anti-personales son: Maxwell Cameron, *To Walk without Fear*, Toronto 1998; y Richard Price, “Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines”, *International Organization*, 52(3), verano 1998, pp. 613-644.

Durante casi cuatro décadas las ideas sobre desarrollo y seguridad han estado completamente desconectadas y han sido tratadas por estructuras políticas e institucionales paralelas

yen una nueva forma que requiere una categoría específica. Pero, ¿cómo y qué están haciendo hoy los Estados para dejar atrás la comprensión convencional de la agenda de seguridad internacional de diez o veinte años atrás? Visto desde esa perspectiva, se puede señalar que los asuntos que se agrupan bajo el encabezado de seguridad humana estaban casi totalmente ausentes de la escena internacional hace veinte años.

Seguridad humana y desarrollo humano

Otra forma de examinar los méritos de una concepción restringida *versus* una versión amplia de seguridad humana consiste en revisar la relación entre seguridad humana y desarrollo humano. Indiscutiblemente, desarrollo y seguridad han constituido los dos grandes pilares de la acción multilateral contemporánea desde 1945. Sin embargo, no sería exagerado afirmar que durante casi cuatro décadas las ideas sobre desarrollo y seguridad han estado completamente desconectadas y han sido tratadas por estructuras políticas e institucionales paralelas. Se han construido instituciones completas para promover la seguridad y el desarrollo. Desde las agencias de cooperación británicas, canadienses, suizas, suecas, holandesas o alemanas se habla poco con sus contrapartes de los ministerios de Asuntos Exteriores o Defensa, con lo que la separación sigue siendo enorme.

Los debates sobre cómo alcanzar el desarrollo se hallaban completamente aislados (con algunas excepciones) de cualquier consideración concerniente a asuntos de seguridad. Tres razones principales eran la causa básica de ello. En primer lugar, a lo largo de la Guerra Fría la política de seguridad fue considerada como un asunto de soberanía nacional y materias como Defensa o el gasto militar estaban fuera del escrutinio de los donantes de ayuda o de las instituciones financieras internacionales. En segundo lugar, las políticas de seguridad se hallaban con frecuencia atrapadas en los conflictos y alianzas de la Guerra Fría, lo que las convertía en un tema tabú para las instituciones y agencias de desarrollo. En tercer lugar, el examen externo de las políticas y prácticas del Estado hacia sus propios ciudadanos era considerado como una interferencia en los asuntos internos de un Estado. Como resultado, las agencias de desarrollo y las instituciones financieras internacionales, al menos hasta comienzos de los años noventa, excluyeron las preocupaciones sobre la seguridad nacional de sus mandatos. Sumado a ello, existía la creencia generalizada en los círculos de desarrollo y económicos de que el desarrollo era una precondition para la seguridad y que el creciente progreso económico reduciría de forma casi automática la incidencia de los conflictos al interior de un Estado y, eventualmente, entre dos Estados. No resulta sorprendente que la formulación del PNUD de 1994 sobre seguridad humana se concentrara en promover "seguridad a través de un desarrollo humano sostenible".¹²

¹² PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Nueva York, 1994, p. 24.

Pero, en la práctica las cosas no eran tan simples como en la teoría porque las ideas de seguridad y desarrollo no se pueden separar con facilidad y porque el vínculo entre desarrollo y seguridad no funciona en un único sentido. El desarrollo económico por sí solo no demostró ser la receta para eliminar o reducir un conflicto. Para la comunidad internacional preocupada del desarrollo a comienzos de los años noventa, Ruanda era un ejemplo de buenos resultados: altos niveles multilaterales de ayuda al desarrollo (ODA) aparejados con un rápido avance en distintos indicadores económicos y sociales. Pero, el genocidio de 1994 resultó una demostración absoluta de que algo andaba muy mal, y que el énfasis sobre el desarrollo económico sin atención a las preocupaciones y necesidades básicas de seguridad no resolvería por sí solo los conflictos y las inseguridades latentes. Incluso, en un sentido más práctico, un fallo en la atención específica prestada a los conflictos y las inseguridades tenía altas probabilidades de acabar convirtiéndose en un gasto, en la medida que las oleadas de conflictos o de violencia erradicasen cualquier avance hecho en materia de salud, educación o infraestructura.

Con el incremento de la atención prestada a conflictos intraestatales y comunales en la década de los noventa, se hizo casi inevitable que el vínculo entre desarrollo y seguridad fuese reconsiderado. Tres ejemplos de este cambio de mentalidad estarían representados por el concepto de seguridad en primer lugar (en el que los esfuerzos de desarrollo debieran cerciorarse de que existe seguridad o de que puede ser creada), la idea de desarme sostenible para un desarrollo sostenible y el enfoque en la reforma del sector de seguridad por parte de los principales donantes de ayuda y de las instituciones financieras internacionales. Esta clase de esfuerzos representan un cambio abismal en la mentalidad de la comunidad internacional preocupada por el desarrollo, cuya importancia no puede ser exagerada.¹³

En este contexto, no resulta sorprendente que el concepto de seguridad humana acabara en tierra fértil entre algunos sectores de la comunidad preocupada por el desarrollo, al mismo tiempo que encontró algunas manías conceptuales en cuanto los elementos más “conservadores” intentaron adoptar el concepto sin realmente cambiar las prácticas de las políticas de desarrollo. Desde la perspectiva de la seguridad humana (definida en forma restringida) no es posible alcanzar un desarrollo humano sostenible sin contar con seguridad humana. Es decir, no es posible lograr una “libertad de necesidades” sin haber conseguido una “libertad de temores”. En algunos procesos tal vez sea necesario reivindicar la doctrina de “seguridad en primer lugar”, pero en todos los casos debemos reconocer que no es posible ir muy lejos en la promoción del desarrollo humano si no se presta atención a las necesidades básicas de seguridad.

¹³ El acercamiento “seguridad en primer lugar” ha sido promovido por la UE en el contexto del debate sobre armas ligeras; el segundo ejemplo fue el título de una importante conferencia internacional auspiciada por el Ministerio para el Desarrollo de Bélgica, en octubre de 1998; y el tercero ha sido objeto de numerosos esfuerzos, incluyendo al Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Seguridad humana y seguridad estatal

Muchos Estados, especialmente en el Sur, han acogido el concepto de seguridad humana como una justificación para llevar a cabo una nueva forma de intervencionismo y como un medio de enfrentar a los ciudadanos contra el Estado. Hay algo real en ello, al menos en el sentido en el que el lenguaje sobre seguridad humana ha sido empleado para combatir la cultura de la impunidad y para reforzar a las instituciones de la sociedad civil y ONG. Existió un vínculo entre la campaña canadiense para promover la seguridad humana (durante el mandato del Ministro de Asuntos Exteriores Lloyd Axworthy) y la creación de la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía del Estado (ICISS) auspiciada por Canadá, que, en 2001, publicó el informe *La responsabilidad de proteger*.¹⁴ Este informe fue un intento de repensar la idea de intervención humanitaria dentro del marco de la seguridad humana y adoptó un acercamiento cauteloso a las circunstancias bajo las cuales podía ser considerado.

Uno no debiera estar demasiado impresionado por aquello que las elites estatales dicen sobre seguridad humana, dado que una de las fuentes principales de amenaza a la seguridad de las personas en todo el mundo proviene, sin lugar a dudas, del estado —de la policía y los jueces corruptos, de bandas de violentos y rebeldes ex-combatientes, de gobernantes depredadores que ignoran los derechos básicos y el imperio de la ley—. Tal como señala la ICISS, la comunidad internacional puede que no tenga el derecho de intervenir, pero debiera tener la responsabilidad de proteger a los miembros más débiles y vulnerables de cualquier comunidad, especialmente en el caso de las amenazas de violencia a gran escala y genocidio.

Paradójicamente, la gran parte de los asuntos en la agenda de seguridad humana implican un fortalecimiento real del papel y de los recursos del Estado. La mayoría de las actividades sobre la gobernanza del sector de seguridad o entorno al cese de la proliferación y del empleo errado de las armas ligeras, así como otros asuntos, son enfocadas a nivel nacional y envuelven un trabajo con las autoridades estatales. No obstante, el objetivo es, indudablemente, reestructurar la relación entre los Estados y sus ciudadanos, convirtiendo la legitimidad y la soberanía de los Estados en algo condicionado al trato dispensado a sus ciudadanos. En cierto sentido, promover la seguridad humana supone hacer que los Estados y sus gobernantes se mantengan alineados con el contrato social básico: los Estados han sido creados, entre otras cosas, para proveer seguridad de manera que los individuos puedan vivir en paz. Los Estados tienen la responsabilidad no sólo de proporcionar asistencia social o un sistema de representación sino, ante todo, de resguardar la seguridad de sus ciudadanos. Este es el “pacto” básico o contrato que ayudó a la humanidad a dejar atrás la anarquía hobbesiana.

¹⁴ ICISS, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, 2001.

Reflexiones finales

Aunque la seguridad humana puede ser una buena idea en un momento adecuado, ello no la hace inmune al examen crítico. Tres grandes puntos pueden plantearse al respecto. Primero, existe una paradoja en la promoción de las políticas que pueden conducir a un reforzamiento del Estado, al mismo tiempo que el propio Estado es señalado como la fuente de buena parte de la inseguridad humana. Desarmar al débil sin controlar al más fuerte no ayudará a aumentar la seguridad humana en el largo plazo. Impulsar buenas formas de gobierno con menor gasto militar puede, en algunos casos, dejar a un Estado a merced del descontrol legal y de la anarquía. El objetivo consiste en contribuir a la construcción de Estados fuertes y legítimos, pero deben reconocerse los potenciales dilemas o las consecuencias imprevistas que pueden desencadenar las políticas de seguridad humana.

Segundo, el hecho de que gran parte de la conceptualización acerca de la seguridad humana, así como la elaboración de iniciativas políticas concretas, haya surgido de los Estados antes que de la sociedad civil, plantea un problema. Inevitablemente, los Estados enfrentan presiones sistémicas y de competitividad que los conducen a volver a posturas más tradicionales en sus políticas de exterior y seguridad cuando dan la impresión de estar “adelantándose en exceso” al grueso de la comunidad internacional. En todo sistema burocrático de política exterior conviven los tradicionalistas con los emprendedores, produciéndose cambios de equilibrio entre ellos según las ventajas y desventajas que le ofrecen al Estado (o al Ministerio de Asuntos Exteriores) cada una de estas dos posturas. Este clase de tira y afloja burocrático no es ninguna sorpresa, pero puede socavar el compromiso de encarar las verdaderas preocupaciones en materia de seguridad humana. Ciertamente, en Canadá y Noruega, dos de los principales progenitores de la Red de Seguridad Humana, los tradicionalistas han conseguido reposicionarse en determinados momentos contra los entusiastas de la seguridad humana.

El tercer problema está relacionado con el papel de la sociedad civil y los actores no estatales en la práctica de la seguridad humana. Para alcanzar la “libertad de temores”, los individuos deben empoderarse para tomar control en su ambiente y para transformarse en participantes activos en los procesos políticos, económicos y sociales que los afectan. En este caso, asociar a un número de destacados estudiosos occidentales o de ONG con la idea de seguridad humana, para luego solicitar su opinión en una serie de cuestiones sobre políticas, no contribuye por sí solo al avance de este proceso de cambio social desde las bases. Evidentemente, un diálogo más incluyente entre los Estados y la sociedad civil es deseable. Pero en el terreno de la seguridad humana, como en muchos otros, este nuevo multilateralismo no consigue penetrar en profundidad ni tampoco son los actores no gubernamentales contribuyentes o asociados del mismo rango.¹⁵ Las personas a las que les importa la “libertad de temores” continúan siendo mayoritariamente sujetos pasivos en el discurso de la seguridad humana.

¹⁵ Para una mordaz crítica consultar Alejandro Bendaña, “Politics or Paternalism? The Need for a Social Transformation Framework in Global Campaigns: A View from the South”, artículo aparecido en http://www.iansa.org/documents/research/res_archive/ngo29.htm#1

Finalmente, promover una agenda de seguridad humana —promover la “libertad de temores”— dirige nuestra atención a una serie de desafíos esenciales alrededor del mundo. Ello va más allá de la tradicional práctica de prevención de conflictos o de la agenda de resolución de conflictos, y nos lleva a plantearnos algunas preguntas básicas sobre cómo conseguir que las personas alcancen mayor protección y seguridad en su vida diaria —en sus hogares, en las calles, en sus comunidades y en sus regiones—. También visibiliza los lazos entre violencia e inseguridad, subdesarrollo, pobreza y quizás pueda ayudar a encontrar una nueva dirección o un nuevo potencial en algunas de las comunidades en desarrollo. Para los actores políticos y los activistas, la seguridad humana es un excelente lema de movilización. Ésta otorga coherencia a un conjunto de asuntos que las políticas necesitan encarar con urgencia, incluyendo problemas como la reintegración posconflicto, la situación de grupos vulnerables en conflicto, el papel de las armas ligeras en situaciones de guerra y también fuera de ella, y las operaciones efectivas y legítimas de las instituciones que hemos construido para proporcionar seguridad y protección dentro del Estado moderno.

Más allá de todo ello, proporciona un fundamento intelectual fuerte para sacar adelante iniciativas de políticas innovadoras y bien enfocadas. La promoción contemporánea de la seguridad humana es la culminación del proyecto liberal para construir instituciones políticas fuertes, legítimas y representativas. Sus raíces se hunden en las ideas iluministas sobre la importancia de los derechos individuales y las libertades personales. Si el siglo XX puede ser caracterizado como el del Estado de la seguridad nacional, tal vez el siglo XXI demuestre ser una época representada por el signo de la seguridad humana.