

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

# El nuevo concepto de seguridad humana\*

*El concepto de seguridad humana busca situar a las personas y su seguridad como eje articulador de la paz internacional, la gobernabilidad y la cooperación internacional en el nuevo siglo. Se trata de enfoques innovadores, que proponen y desarrollan una nueva agenda global de seguridad y una nueva perspectiva para la acción global y regional. Aunque diversas cumbres y encuentros internacionales han dado impulso a este concepto, será necesaria la colaboración y participación tanto de los Estados como de los ámbitos académicos y organizaciones de la sociedad civil para que este enfoque, basado en un multilateralismo cooperativo, resulte efectivo y permita alcanzar las metas de la paz y la seguridad internacional.*

Francisco Rojas Aravena es director de FLACSO-Chile y codirector del Programa Paz y Seguridad en las Américas

A comienzos del siglo XXI, las personas empiezan a ocupar un lugar central en el sistema internacional. Éste es un cambio estratégico en la percepción del sistema global. Hoy reconocemos los inicios de este cambio, pero su efectiva implantación constituirá un proceso al que los Estados y organizaciones de la sociedad civil deberán contribuir de forma simultánea.

La idea de que existen valores en torno a la persona humana, que es necesario preservar por encima de cualquier otro aspecto, ha estado presente desde el nacimiento del Derecho Internacional Público. Francisco de Vitoria (1480-1546), en uno de sus trabajos publicado en 1532, señalaba que, desde el punto de vista del

---

\* Éste es el texto de la intervención de Francisco Rojas Aravena ante la Conferencia Ministerial sobre Seguridad Humana, organizada por el Gobierno suizo como parte de una red (*Lysoen Network*) de 13 Estados que coordinan sus políticas en estas materias. La reunión se realizó en el mes de mayo de 2000, en la ciudad de Lucerna.

Derecho Internacional, cabe proceder contra un Estado que niegue a sus propios súbditos los derechos fundamentales. El humanitarismo ha sido una fuente esencial del Derecho Internacional desde hace 500 años, incluso antes de la paz de Westfalia de 1648, donde se estableció el orden interestatal.<sup>1</sup>

Con el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización se incrementaron las oportunidades de cooperación en el sistema internacional y en diversas subregiones. La revolución en las comunicaciones, la nueva ola de democracia a nivel mundial y el fenómeno de la globalización han contribuido a universalizar los valores y principios establecidos en la Carta de los Derechos Humanos. Su promoción y respeto exigen más asociación y mayor cooperación.

En la actualidad existen condiciones para establecer una coalición internacional, tanto de Estados como de organizaciones de la sociedad civil, para apoyar y promover iniciativas que traten de establecer mayor seguridad para la persona y su afirmación como eje de la seguridad internacional, fundamentalmente a través del perfeccionamiento de un nuevo Derecho Internacional que asegure la paz y la gobernabilidad, y de la promoción de incentivos positivos. En este sentido, hay que destacar la perspectiva señalada en una reunión anterior de la red Lysoen: *"Innovative international approach will be needed to address the source of insecurity, remedy the symptoms and prevent the recurrent of threats which affect the daily lives of million of people"*.<sup>2</sup>

El papel académico en esta tarea es fundamental. La experiencia de FLACSO-Chile y su Programa Paz y Seguridad en las Américas evidencian la importancia del diálogo entre académicos, funcionarios civiles, militares y otros actores clave, en el análisis del nuevo contexto internacional y en la generación de recomendaciones para avanzar en la estabilidad, el desarrollo y la paz.

La construcción de perspectivas comunes en el marco multilateral, el soporte político y social de Estados con pensamiento similar, más un sólido fundamento teórico, posibilitará el diseño de los nuevos bienes públicos globales necesarios para la seguridad internacional y el desarrollo sostenible en el planeta. Esto significa una oportunidad renovada para construir regímenes internacionales vinculantes que organicen, desde una nueva perspectiva, las relaciones en el sistema internacional, y en donde la sociedad civil y la persona humana ocupen un espacio cada vez más relevante.

Con respecto a la seguridad internacional, necesitamos desarrollar una mirada más global y comprensiva; una perspectiva holística capaz de mostrar la estrecha interrelación entre seguridad, desarrollo y paz.

### **La seguridad: un concepto en transición**

Una importante tendencia se expresa en la transición desde un paradigma que enfatiza las perspectivas de juego "suma cero" hacia un paradigma que, recono-

<sup>1</sup> Alfred Verdross, *Derecho internacional público*, Aguilar, Madrid, 1955.

<sup>2</sup> Chairman's Summary, "A Perspective on Human Security", Lysoen, Noruega, 20 de mayo de 1999.

ciendo la importancia de los fenómenos del poder, busque generar instancias de solución sobre la base de la cooperación.<sup>3</sup> En este sentido, la teoría de los regímenes internacionales adquiere cada vez más significación e importancia.

El nuevo paradigma se fundamenta esencialmente en la persuasión. Desde el punto de vista operativo, los sistemas de prevención —diplomacia preventiva, prevención de crisis y alerta temprana— constituyen elementos sustanciales. En el nuevo paradigma la interdependencia juega un papel central y, por lo tanto, la cooperación y los fenómenos de la integración constituyen elementos sustantivos del mismo. El marco de acción reafirma el carácter multilateral y la búsqueda conjunta de soluciones, de ahí la importancia de los regímenes internacionales, que tendrán capacidad proactiva dado que la prevención, la alerta temprana y la búsqueda conjunta de soluciones constituyen sus elementos clave.

La seguridad es un concepto en disputa. Su definición conceptual, los temas que se quieren abordar y su delimitación son el resultado del proceso político. Lo que es seguridad para unos puede ser la fuente de la inseguridad para otros: una misma realidad es percibida y comunicada desde posiciones diversas. Por eso la seguridad es un concepto elusivo. Corresponde a una categoría amplia que trasciende lo militar e involucra aspectos no militares, y debe ser entendida en su contexto socio-histórico-cultural-geográfico.<sup>4</sup> Albert Einstein señala que “es la teoría la que determina lo que podemos observar”.<sup>5</sup> Luego se requieren nuevas teorías para analizar el comportamiento de los actores, las estructuras que forman y los procesos en que interactúan en esta nueva etapa del sistema internacional.

Durante el periodo de Guerra Fría primaron los conceptos de seguridad enfocados desde la perspectiva estatal o aquellas ramificaciones hacia la seguridad internacional vinculadas a la seguridad estatal y la militarización de dichos vínculos. En el período de posguerra fría ha aparecido con fuerza la dimensión de la seguridad humana, como un concepto articulador clave en un mundo en transición.<sup>6</sup> Muchas veces ambas perspectivas han aparecido como contradictorias, aunque ambas deberían tener como foco y fin último al ser humano. El desafío intelectual —a la vez institucional y operativo— es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hasta la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal.

Cada esfera y ámbito donde se conceptualiza la seguridad involucra una cadena de conceptos que deben ser asociados. Es así como la seguridad internacional se liga al concepto de multilateralismo, el de seguridad estatal al de soberanía nacional y el de seguridad humana a la gobernabilidad y el desarrollo. Estas tres esferas deben articularse y relacionarse mejor.

*En el período  
de posguerra  
fría ha  
aparecido con  
fuerza la  
dimensión de  
la seguridad  
humana,  
como un  
concepto  
articulador  
clave en un  
mundo en  
transición*

<sup>3</sup> Danny Ertel, *Negociación 2000*, McGraw Hill, Colombia, 1996.

<sup>4</sup> Sergio Aguayo, Bruce Bagley, Jeffrey Strak, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Ed. Siglo XXI, México D.F., 1990.

<sup>5</sup> Citado por Paul Wayzlawick, *¿Es real la realidad?*, Herder, Barcelona, 1981, p. 59.

<sup>6</sup> PNUD, *Informe de desarrollo humano*, PNUD, Nueva York, 1994.

La complejidad de la nueva realidad y de esta nueva agenda no logra ser aprehendida por las concepciones tradicionales de seguridad internacional. La respuesta que algunos actores han buscado es una ampliación del concepto de seguridad internacional. Con ello, ubican en el ámbito de la seguridad temas de distinto orden (militares, económicos, sociales) y dificultan la operatividad práctica y el desarrollo de acciones específicas.

El concepto de seguridad internacional debe centrarse en la guerra y la paz como cuestiones primordiales. Aborda la cuestión de la fuerza (cómo detenerla, pararla, restringirla y ocasionalmente amenazar y aún usarla) y considera las condiciones que refuerzan o debilitan la violencia organizada en asuntos internacionales y las conductas de todo tipo de actividades militares. En la posguerra fría, la seguridad internacional debe volver a situarse en lo central de la naturaleza del conflicto y cuando en éste se usa la fuerza.<sup>7</sup> De ahí la necesidad de diseñar bienes públicos internacionales que definan cuestiones cruciales como las que propone la agenda de Lysoen.

En la trilogía seguridad humana-seguridad estatal-seguridad internacional, el énfasis sobre cuál es el factor que tiene la primacía puede variar según los escenarios. En la inmensa mayoría, el peso de la articulación recaerá en la seguridad estatal, porque el Estado continúa siendo el principal actor internacional y el que posee los mayores recursos en cuanto al uso de la fuerza. También, porque las demandas que se generan desde la sociedad civil, expresadas como demanda en seguridad humana, se efectúan al Estado. Es éste el que debe dar satisfacción a dicha demanda. A su vez, se busca superar la inestabilidad internacional generando alternativas en marcos multilaterales, en los cuales el Estado es el actor que genera recomendaciones y resoluciones. Para algunas regiones geográficas, principalmente para África, un mayor centro de gravitación puede estar ubicado en la seguridad internacional. Es decir, en la capacidad de reacción del sistema internacional frente a la crisis de gobernabilidad de los Estados frágiles o en desaparición.

El esfuerzo de focalización y concertación de una agenda específica evita la ampliación del concepto de seguridad y con ello la militarización de toda cuestión significativa de la vida humana. Establecer metas y objetivos —en términos de bienes públicos internacionales, globales y regionales— posibilita articulaciones efectivas y avances sustantivos en una agenda como la propuesta. Ésta incluye minas antipersonales, armas ligeras, niños involucrados en conflictos armados, Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos, Tribunal Penal Internacional, explotación de niños, seguridad del personal en misiones humanitarias, prevención de conflictos, organizaciones criminales transnacionales y recursos para el desarrollo.

La característica primordial de los nuevos conflictos es que se trata de problemas intraestatales. Esto evidencia la necesidad de vincular, de manera más adecuada, los tres niveles diferenciados en que se ha segmentado la conceptualización sobre seguridad. A su vez, la creciente presencia de fenómenos transnacio-

<sup>7</sup> Lawrence Freedman, "International Security: Changing Targets", en *Foreign Policy*, N° 110, Washington, primavera de 1998, pp. 48-63.

nales (mafias internacionales, terrorismo transnacional y otros) que hacen uso de la fuerza pero que no poseen la capacidad para ejecutar amenazas de carácter estratégico al Estado, obliga a diseñar mecanismos de coordinación de políticas que incorporen dimensiones no militares del uso de la fuerza. Ello demanda nuevas formas de prevención.

El actual momento histórico permite construir nuevas formas de asociación y cooperación internacional: establecer coaliciones que, sobre la base del multilateralismo cooperativo, alcancen metas renovadas en la paz y seguridad internacionales.

América es una zona de paz y, en la última década, se han producido avances sustantivos en los vínculos interestatales. En el plan de acción de la II Cumbre, una de las secciones está dedicada al fomento de la confianza y la seguridad entre los Estados. En ella, los mandatarios cursaron instrucciones a los Gobiernos de América, tendentes a desarrollar y llevar a cabo una serie de medidas específicas para alcanzar la meta de la consolidación de la paz y la estabilidad en la región. También encomendaron a la Organización de Estados Americanos una serie de tareas, entre ellas convocar una conferencia especial sobre seguridad internacional.<sup>8</sup> La conformación de un marco conceptual común y la ejecución de medidas en materia de confianza mutua, transparencia y cooperación requerirán de la creación de mecanismos específicos de seguimiento para cada una de estas materias. En este sentido, se han delineado las bases para la construcción de un Sistema de Regímenes Internacionales Funcionales en Materias de Seguridad Internacional. De forma similar, se deberían crear sistemas en las demás áreas de concordancia señaladas por los jefes de Estado y de Gobierno de esta área.

No obstante lo anterior, es necesario reconocer algunos déficit importantes expresados en guerras civiles, crimen transnacional, carencias de la gobernabilidad y debilidad para enfrentar desafíos no militares en el ámbito internacional y doméstico. A ello se une el mantenimiento de algunos (pocos) contenciosos interestatales.

El ámbito académico puede contribuir de manera significativa a abordar estas áreas deficitarias, a través de:

- Su capacidad de observatorio y de seguimiento para contribuir a generar medidas de alerta temprana.
- Su capacidad de convocatoria para hacer participar a distintos actores, generando confianza.
- Su capacidad para diseñar alternativas y opciones.

Una de las principales debilidades es la falta de recursos para el desarrollo de una perspectiva sostenida en esta materia, cuya experiencia pueda transferirse a otras regiones del mundo.

---

<sup>8</sup> Plan de Acción II Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, abril de 1998.

*En el siglo XXI,  
los conflictos  
domésticos son  
también  
conflictos  
internacionales,  
más aún  
si ubicamos al  
ser humano en  
el centro de la  
acción  
internacional*

## **Sobre la agenda de Lucerna**

América Latina ha dado pasos sustanciales para la prevención y el control de armas ligeras. En los últimos años los países de la región, sobre la base de la concertación política regional en el Grupo de Río, acordaron una serie de iniciativas que se transformaron en la “Convención interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados”, aprobada el 13 de noviembre de 1997.

El Grupo de Río estableció una comisión de trabajo en torno a la autolimitación en armamentos y el control del tráfico ilícito de armas. En la reunión de Cancún (México, en marzo de 1997) se lograron acuerdos que se transformarían en una proposición de convención en la Cumbre de Asunción (Paraguay, agosto de 1997). Las negociaciones posteriores culminaron con éxito y, en noviembre del mismo año, esta convención fue aprobada en el marco de la OEA.

En el campo de la transparencia y de los armamentos convencionales, la región también ha experimentado avances significativos. En este sentido, tiene especial importancia la “Convención interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales”, aprobada el 7 de junio de 1999.

En las cuestiones de seguridad internacional, terrorismo y medidas de confianza mutua, tanto en la Cumbre de Miami (1994) como en la de Santiago (en 1998) se alcanzaron importantes acuerdos. En particular, es destacable la sugerencia de los jefes de Estado y de Gobierno de convocar una conferencia extraordinaria para analizar el concepto de seguridad. Ésta será una gran oportunidad para ubicar las nuevas conceptualizaciones sobre seguridad que emergen de la red Lysoen. También se debe subrayar la suscripción, en el área centroamericana, del Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericano (1995) y la Declaración del Mercosur + Chile y Bolivia como zona de paz (julio 1999).

No obstante estos avances, se deben reconocer algunas carencias significativas. En el ámbito de la seguridad estatal aún existen litigios pendientes en torno a delimitaciones fronterizas. Estos conflictos amenazan la seguridad internacional, como lo evidenció la crisis entre Ecuador y Perú de mediados de la década de los noventa. Otro ejemplo de las cuestiones pendientes es el litigio entre Nicaragua y Honduras. De igual forma, las guerras civiles domésticas afectan a la seguridad y viabilidad estatal y su extensión tiene graves consecuencias para la seguridad internacional. Desde ambas perspectivas, la seguridad de la gente se ve afectada.

Los aspectos clave —referidos a la seguridad humana— que favorecen la posibilidad del uso de la fuerza en el ámbito latinoamericano son, esencialmente, la falta de democracia en lo político, la inequidad en lo económico y la discriminación en lo social. La falta de una cultura democrática y de mecanismos de resolución pacífica de conflictos incrementa la posibilidad del uso de la fuerza. En estos casos, el tráfico ilegal de armas incide de forma negativa en las posibilidades de resolución.

En el siglo XXI, los conflictos domésticos son también conflictos internacionales, más aún si ubicamos al ser humano en el centro de la acción internacional. El sistema internacional debe generar acciones múltiples, previas a las situaciones de conflicto, durante el mismo y en etapas posconflicto. La focalización de las

acciones en cada uno de estos momentos permitirá incidir de manera positiva en su mitigación y resolución.

El papel del mundo académico es muy importante en todas estas etapas: por ejemplo, mediante su capacidad de generar medidas de alerta temprana en la etapa previa; de sugerir soluciones negociadas y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, durante la etapa de enfrentamiento; y de diseñar mecanismos que aseguren la gobernabilidad en la etapa posconflicto. A todo ello se pueden agregar las siguientes sugerencias:

- Canje de deuda externa por armas ligeras.
- Creación de un fondo internacional para la compra de armas en situaciones de pre y posconflicto.
- Apoyo para mejorar las capacidades de control de entrada y transferencias de armas ligeras.
- Cooperación en el intercambio de leyes y experiencias efectivas.
- Desarrollo de una cultura de paz que ubique la negociación y resolución pacífica de los conflictos como eje articulador.

## **Actores no estatales en conflictos armados**

Éste es un tema de gran complejidad que requiere medidas efectivas para evitar que contribuyan a la escalada de un conflicto. El principio fundamental que debe guiar el enfoque de esta cuestión es la promoción del monopolio del uso de la fuerza por parte del principal actor internacional, el Estado. La dispersión de la capacidad de uso de la fuerza incrementa las oportunidades de uso y, con ello, de que se produzcan violaciones de los derechos humanos. Todo esto debe vincularse con el imperio de la ley y el establecimiento de normas nacionales efectivas, que deben ser concordantes con el Derecho Internacional. El fomento de una cultura de resolución pacífica de controversias es otro aspecto esencial.

Uno de los principales riesgos de la proliferación, en el sistema internacional, de actores no estatales que hacen uso de la fuerza, se refiere al reconocimiento explícito o implícito de su calidad de fuerza beligerante. Para evitar este problema es fundamental el espacio de diálogo que generan el ámbito académico y las ONG. Será necesario generar una mayor participación de estos actores en un proceso que tenga como objetivo principal el respeto al Derecho Internacional Humanitario y a los derechos humanos, y la búsqueda de alternativas no militares a un conflicto. En este marco la acción internacional humanitaria, que siempre posee un carácter de urgencia, debe estar acompañada de una perspectiva de apoyo y cooperación al desarrollo de largo plazo. Si esto no se produce, no habrá posibilidades de estabilización y las crisis serán recurrentes.

La vinculación de organizaciones de la sociedad civil (ONG y organizaciones académicas) con instituciones multilaterales intergubernamentales, posibilitará la creación de espacios efectivos para generar alternativas eficaces en torno a la protección de la seguridad humana.