

ANDREW MACK

El concepto de seguridad humana

El término seguridad humana adquirió relevancia por primera vez con la publicación en 1994 del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD. Al igual que muchos de los intentos de conceptualizar esta idea, un tanto escurridiza, la definición ofrecida por el PNUD se centra en un amplio rango de amenazas sobre los individuos (económicas, alimenticias, de salud, medioambientales, comunitarias y políticas). En cambio, los conceptos tradicionales de seguridad se concentran en un restringido margen de amenazas externas (militares) sobre la integridad territorial y política de los Estados.

Canadá (especialmente su ex ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy) y Japón han promovido el concepto de seguridad humana, aunque ambos gobiernos poseen ideas muy distintas del mismo. La visión canadiense se centra fundamentalmente en los conflictos violentos y los asuntos humanitarios. La seguridad humana "es una condición o estado caracterizado por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas."¹ Japón subraya la importancia de las cuestiones de desarrollo y de dignidad humana y ha criticado el enfoque canadiense en materia de seguridad humana, al que asocia con la intervención humanitaria.

El Gobierno de Japón patrocinó la Comisión de Seguridad Humana, encabezada por el antiguo Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas Sadako Ogata, y el premio Nobel Amartya Sen, responsable de un importante informe aparecido en 2003. La Comisión no contó con ningún miembro canadiense. Junto a Noruega, Canadá ocupó un papel instrumental en la creación de la Red de Seguridad Humana, compuesta por trece países. Japón ha declinado las ofertas de unirse a la Red.

Andrew Mack es director del Centro de Seguridad Humana de la University of British Columbia, Vancouver. Artículo publicado en *Promoting Security: But How and Forwhom?*, Brief 30, Bonn International Center For Conversion (BICC), octubre 2004. Se cuenta con autorización para su reproducción

Traducción: Pedro Donoso

¹ Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional, *Human Security: Safety for People in a Changing World*, Toronto (Canadá), abril 1999.

Tal como ha señalado Astri Suhrke, para muchas personas la atracción de la seguridad humana radica en que se trata de un término que “evoca valores progresistas”.² Preocuparse por la seguridad humana es preocuparse por las amenazas que representan sobre las personas los abusos a los derechos humanos, la pobreza, el hambre, los daños al medioambiente y la guerra. Los impulsores de la seguridad humana creen en la interconexión entre estas amenazas distintas y están comprometidos con un acercamiento holístico para abordar estos problemas. Prefieren las estrategias de prevención no violentas, como las negociaciones pacificadoras (*peacemaking*) y la construcción de paz (*peacebuilding*), antes que la disuasión y el uso de la fuerza. Desde esta perspectiva, la seguridad humana no es tanto un concepto analítico como un significante de valores políticos y morales compartidos.

Los impulsores de la seguridad humana están de acuerdo en que el individuo, antes que el Estado, debe ser el referente de la seguridad. A pesar de ello, no hay consenso en lo que respecta a la naturaleza de las amenazas sobre el individuo que deben considerarse. Los promotores de un concepto amplio de seguridad humana proponen que entre estas amenazas se incluyan el hambre, la enfermedad, la polución y otros daños, además de la violencia. No obstante, los críticos se oponen a ello, tanto por razones de tipo metodológico como pragmático.

La seguridad humana y la comunidad académica de estudios sobre seguridad

La seguridad humana continúa siendo un concepto discutido y que debiera adquirir relevancia en la disciplina de las Relaciones Internacionales y en el campo de los estudios sobre seguridad. El hecho de que se haya escrito poco sobre esta materia en los principales círculos académicos de ambas disciplinas, indica que el concepto aun no es considerado con seriedad en estos sectores. Los pocos artículos publicados al respecto dan muestra de una tendencia crítica.

Sin embargo, antes de decidir si apoyar a una u otra definición de seguridad humana, el desafío más importante en lo que se refiere a los estudios académicos contemporáneos sobre seguridad consiste, principalmente, en la designación del individuo, antes que el Estado, como el objeto de referencia en materia de seguridad.

En la comunidad predominantemente estadounidense de estudios académicos sobre seguridad, el Estado aun constituye la referencia, la entidad a ser asegurada. El neorrealismo, paradigma principal de los estudios sobre la materia, ve las amenazas a la seguridad como algo que emana de la naturaleza de un sistema anárquico de Estados soberanos. La anarquía condena a los Estados a una inacabable (y desestabilizadora) lucha por el poder.

Por su parte, bajo el paradigma realista, los ciudadanos son el referente final, mientras el Estado constituye el mecanismo necesario para asegurar la seguridad

² Astri Suhrke, “Human Security and Interests of States”, *Security Dialogue*, septiembre 1999, Vol. 30, N° 3, p. 264.

de todos ellos. Sin embargo, mientras en las democracias occidentales y en el teórico mundo del realismo la seguridad del Estado y la seguridad de los individuos podrían ser consideradas como virtuales sinónimos, en muchas partes del mundo, los Estados constituyen una importante amenaza para la vida de sus propios ciudadanos. A lo largo del siglo XX ha muerto mucha más gente a manos de su propio gobierno que por la intervención de ejércitos extranjeros.³

Si bien el tratamiento concedido por el neorealismo a los Estados como actores unitarios podría tener alguna utilidad heurística para entender las causas de las guerras interestatales, en los casos de conflictos armados en los países en desarrollo tiene poco sentido, puesto que el propio Estado ha fracasado o se encuentra dividido en fracciones enfrentadas entre sí.

La seguridad nacional vela por la protección de los Estados; la seguridad humana vela por la protección de los individuos. Los Estados deberían ser los primeros proveedores de seguridad ante sus ciudadanos. No obstante, a menudo fallan en esta tarea. En algunos casos persiguen violentamente a aquellos ciudadanos que están llamados a defender. El paradigma de seguridad nacional, con su énfasis ante las amenazas externas, es de limitada relevancia en relación a la seguridad del individuo, particularmente respecto a las guerras civiles, que en este momento constituyen más del 90% de los conflictos armados.

El paradigma convencional de los estudios sobre seguridad no tiene la capacidad para tratar las amenazas que emanan del propio Estado. Por otra parte, allí donde el individuo es el objeto de referencia en materia de seguridad no se necesitan supuestos sobre el rol del Estado: podrá proteger a sus ciudadanos o podrá amenazarlos, según sea el caso.

Que el realismo sea una teoría sobre la competencia entre Estados ha distraído la atención de la comunidad dedicada a los estudios sobre asuntos de seguridad de la abrumadora mayoría de las guerras contemporáneas —que son las que tienen lugar dentro de los Estados—. Al convertir el Estado en la entidad que debe ser asegurada se privilegia la seguridad nacional o del régimen por encima de la de los ciudadanos.

Ha habido algunos intentos de aplicar los modelos realistas, como en el caso del dilema de seguridad, a conflictos intraestatales.⁴ Pero el modelo ofrecido por el dilema de seguridad da por sentada la anarquía, que en el caso de los conflictos intraestatales requiere el colapso del Estado. Este modelo no puede explicar el colapso del Estado. Podrá explicar algunas de las dinámicas ascendentes de los conflictos armados una vez que el Estado ha fracasado, pero no las raíces causales de ese fracaso.

Muchos críticos denuncian el realismo por numerosos motivos, desde subvalorar las posibilidades de cooperación en el sistema internacional hasta ignorar las variables domésticas que determinan la política exterior. Lo que estos críticos no

*A lo largo del
siglo XX ha
muerto
mucha más
gente a
manos de su
propio
gobierno que
por la
intervención
de ejércitos
extranjeros*

³ Rudolf Rummel, *Freedom, Democracy, Peace, Power, Democide and War*. Disponible en www.hawaii.edu/powerkills/

⁴ Barry Posen, "The Security Dilemma and Ethnic Politics", *Survival*, 1973, Vol. 25, Nº 1; Barbara F. Walter y Jack Syner (eds.), *Civil Wars, Insecurity and Intervention*, Columbia University Press, Nueva York, 1999.

han hecho es criticarlo por sus fallos a la hora de abordar el asunto de la guerra civil.

El descuido de la guerra civil como campo de investigación por parte de la comunidad académica de estudios sobre seguridad es remarcable. En una influyente revista sobre la materia de 1991 ampliamente citada y difundida, Stephen Walt, un destacado estudioso realista radicado en EEUU, identifica el estudio de la guerra como elemento central en estudios sobre seguridad. Pero a continuación ignora por completo una amenaza clave a la seguridad: la guerra civil. A pesar de que, desde hacía ya una década, los conflictos intraestatales formaban la abrumadora mayoría de los conflictos armados, la omisión de Walt no resulta nada excepcional.

Aunque es cierto que algunos estudiosos de la tendencia realista convencional han analizado las causas y el comportamiento de las guerras civiles, esto continúa siendo la excepción y no la regla. Esto se hizo evidente en un estudio de todos los artículos publicados en la década de los años noventa en las dos principales revistas especializadas en seguridad: *International Security* y *Security Studies*. A pesar de que las guerras civiles constituyen el 90% de los conflictos armados ocurridos en este período, las luchas intraestatales ocuparon menos del 15% de los artículos dedicados a la guerra en estas dos publicaciones.

Los gobiernos, en particular aquellos de los países de la OCDE, también continúan entendiendo la seguridad en términos nacionales, en lugar de individuales. Los planificadores de Defensa de las grandes potencias evalúan la adquisición de material militar, las estructuras de fuerza y las doctrinas de potenciales Estados enemigos. Además, describen las mayores transferencias bélicas entre naciones y negocian y verifican el cumplimiento de los tratados interestatales para el control de armas. El centro de atención de todos estos esfuerzos se concentra en el Estado y no en las personas.

Los anuarios globales publicados por las principales instituciones de estudios estratégicos internacionales como el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Reino Unido, reflejan la preocupación de los grandes países en torno a la seguridad nacional y a los conflictos interestatales, no intraestatales. Por ejemplo, la prestigiosa publicación del IISS, *Strategic Survey*, de 2000 ignoraba por completo los asuntos de seguridad en África, a pesar de ser, por mucho, el continente más propenso a los conflictos.

Incluso cuando las instituciones tradicionales de estudios de seguridad se concentran en los conflictos intraestatales de los países en desarrollo, es poca la atención que le prestan a los problemas de desarrollo y de forma de gobierno, los cuales constituyen las raíces causales de estos conflictos. La creciente literatura econométrica centrada en conflictos armados permanece ampliamente ignorada.

Hoy en día, la investigación contemporánea más convincente sobre guerras civiles no proviene de la comunidad realista convencional de estudios sobre seguridad, sino de los investigadores de la paz,⁵ estudiantes de política comparativa, especialistas en el área y economistas sin experiencia previa en este campo.

⁵ El *Journal of Peace Research* y el *Journal of Conflict Resolution* han publicado buena parte del trabajo de los investigadores en este campo.

Entre estos últimos se hallan los investigadores asociados al innovador proyecto del Banco Mundial “Aspectos Económicos de las Guerras Civiles, el Crimen y la Violencia”.⁶

El individuo como objeto de referencia de la seguridad

Los impulsores de la seguridad humana consideran como un axioma básico que el individuo sea el objeto de referencia de la seguridad. Pero, tal como lo sugiere el término, éste es un caso en el que hay más aseveraciones que discusiones. ¿Cómo se plantea la discusión que hace prevalecer a los individuos sobre los Estados como objeto de seguridad?

En primer lugar, el paradigma de seguridad tradicional centrado en el Estado no es capaz de explicar las guerras civiles, que representan la forma más extendida de los conflictos armados actualmente. Segundo, al privilegiar al Estado como la entidad a ser protegida desvía la atención de que la seguridad del Estado se lleva frecuentemente a cabo a expensas de la seguridad individual. Tercero, la idea de seguridad centrada en las personas posee importantes raíces históricas. Tal como ha señalado el gobierno canadiense, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de Naciones Unidas y las Convenciones de Ginebra han sido elementos centrales en la evolución de la seguridad humana. Incluso, como Emma Rothschild remarca, los antecedentes históricos de la seguridad humana se remontan aun más atrás y se asocian con la centralidad del individuo en la evolución del liberalismo.⁷

Convertir al individuo en el objeto de referencia en asuntos de seguridad, sin embargo, no es algo exento de polémica. Al interior de la ONU, algunos Estados equiparan la seguridad humana con los intentos de imponer por parte del mundo occidental una visión foránea e inapropiada de los conceptos de derechos humanos a los países en desarrollo (en el marco del síndrome “Occidente contra el resto del mundo”), que a su vez se asocia con las políticas de intervención humanitaria. Los Estados asiáticos también se resisten a lo que consideran como una actitud individualista occidental, la misma que sostiene buena parte de la agenda sobre seguridad humana.

Ésta también es percibida —de forma correcta— como la encarnación de una serie de valores morales que pueden presentar un reto fundamental para la doctrina de la soberanía del Estado. Si la comunidad internacional interviene con fuerzas militares para impedir que determinado Estado cometa actos de genocidio u otras violaciones graves de los derechos humanos, se está anteponiendo la protección de seres humanos por encima de la soberanía del Estado. Dado que Naciones Unidas es una organización de Estados y no de personas, y tomando en cuenta que muchos de los Estados representados en esta organización constituyen una amenaza de muerte para sus propios ciudadanos, hacen de su oposición algo tan obvio como conveniente a sus propósitos.

⁶ Ver www.worldbank.org/research/conflict

⁷ Ver Emma Rothschild, “What is Security?”, *Daedalus*, 1995, Vol. 124, N° 3.

*Los gobiernos
no son los
únicos
protectores
posibles de la
población*

Pero, muchos países en desarrollo que no reprimen a sus propios ciudadanos también tienen serios problemas a la hora de cuestionar el principio de soberanía del Estado, dado que se trata de un principio considerado como la fuente de un importante número de protecciones, especialmente en el caso de Estados pequeños y débiles. Muchos de esos Estados han sido víctimas del colonialismo o de otras formas de intervención, y es comprensible que sigan mostrando su escepticismo ante los motivos de potenciales intervencionistas.

Hacer de los individuos el objeto de referencia en asuntos de seguridad es una posición también criticada por la comunidad académica. Barry Buzan, por ejemplo, presenta dos objeciones. En primer lugar, aunque acepta que los Estados pueden representar una amenaza para la seguridad de sus ciudadanos, al mismo tiempo insiste en que ellos “son casi con toda certeza, una condición necesaria para la seguridad individual en la medida que, en caso de ausencia del Estado, no está claro a qué entidad le corresponde actuar en representación de los individuos.”⁸

La objeción de Buzan revela una marcada falta de imaginación. Los gobiernos no son, de ninguna manera, los únicos protectores posibles de la población. Para enfrentarse a los Estados violentamente represivos, los ciudadanos pueden recurrir a una serie de estrategias de defensa. Pueden movilizarse y montar un movimiento de resistencia armada o no violenta, según sea el caso. Durante los últimos 30 años, esta última estrategia ha demostrado una gran efectividad en el derrocamiento de regímenes autoritarios en distintos lugares del mundo.

En el caso de los Estados que cometen actos de genocidio u otras formas de asesinatos colectivos, o bien cuando no actúan para poner fin a dichos abusos, la comunidad internacional podrá intervenir para proteger a las víctimas. Y aquí aparece la segunda preocupación de Buzan. Convertir a los individuos en el objeto de referencia en asuntos de seguridad, señala, puede derivar rápidamente en un “cuestionamiento de las intervenciones en favor de los derechos humanos, y conlleva el riesgo de generar mayores conflictos en aquellos lugares donde los derechos humanos no son aceptados como un valor universal (...) Bajo este punto de vista, la seguridad nacional centrada en la superioridad del Estado es preferible.”⁹ Esta clase de argumento lo hubieran suscrito de forma entusiasta los Jemeres Rojos o los responsables del genocidio en Ruanda. Buzan, sin embargo, no aclara del todo por qué razón él le presta su apoyo.

¿Qué ocurre con la agenda de amenazas?

En el *Informe sobre Seguridad Humana*¹⁰ se adopta una definición mucho más acotada según la cual la amenaza tiene su origen de forma relativamente conven-

⁸ Barry Buzan, “Human Security in International Perspective”, ponencia presentada en la XIV Reunión Asia Pacífico, Kuala Lumpur, junio 2000, p. 8.

⁹ *Ibidem*, p. 6.

¹⁰ Centro de Seguridad Humana, *Human Security Report*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

cional en la violencia política y criminal. El equipo editorial del informe acepta que las concepciones amplias de seguridad humana conducen a amenazas al bienestar humano al imponer muchos más costos humanos que la propia violencia. La violencia criminal y política acaba con la vida de menos de un millón de personas al año, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), mientras las enfermedades contagiosas matan a más de 20 millones.

Prestar atención a un amplio número de amenazas puede ser útil desde el punto de vista de su justificación jurídica. Por ejemplo, algunos partidarios sostienen que, dado que mucha más gente muere por enfermedades que por efecto de la guerra, los recursos debieran trasladarse del presupuesto de defensa al de salud.

En contraste, la utilidad analítica de las concepciones amplias en materia de seguridad humana es cuestionable. Tal como Gary King y Christopher Murray, impulsores de una concepción de seguridad humana amplia y orientada hacia el desarrollo, han remarcado, “ (...) incluso algunos de los mayores impulsores de la seguridad humana reconocen que, en el mejor de los casos, ésta se halla pobremente definida y desajustada; y, en el peor de los casos, funciona como un lema vago y sin consistencia lógica”.¹¹

Uno de los argumentos en favor de ampliar el concepto de seguridad humana se basa en que las amenazas no militares a individuos —como una epidemia o un acusado deterioro del medio ambiente— es que se les puede conceder el estatus de amenaza “existencial”. Cuando determinados problemas se conciben como objetos contra los que hay que asegurarse, incrementan su prioridad en la agenda política y se les asigna mayores recursos para enfrentarlos, que de otra forma no se podrían obtener.

Pero, incluso si se acepta el argumento que sostiene que una agenda amplia de amenazas tiene beneficios desde el punto de vista político/jurídico, estos beneficios pueden producirse a expensas de un verdadero coste analítico. Combinar un rango muy amplio de distintos perjuicios bajo el signo de la “inseguridad” no es más que un ejercicio de recalificación de escasa contribución a cualquier propósito analítico. Si el término ‘inseguridad’ abarca casi todas las formas de daño —desde las afrentas a la dignidad hasta el genocidio— su poder descriptivo se hace difuso. Un concepto que busca explicarlo todo acaba por no explicar nada.

Para examinar las relaciones entre pobreza y violencia, por ejemplo, cada una debe ser tratada por separado en términos de análisis. Toda definición que combine variables dependientes con independientes hace virtualmente imposible cualquier análisis causal.

Que el *Informe sobre Seguridad Humana* considere la violencia como la medida clave de la seguridad humana no significa que la forma de gobierno y los asuntos de desarrollo sean poco importantes. Por el contrario, las causas de la violencia política y criminal son en su mayor parte el resultado de un gobierno pobre y de la falta de capacidad estatal presentes en la mayoría de los países pobres.

¹¹ Gary King y Christopher J.L. Murray, “Rethinking Human Security”, *Political Science Quarterly*, 2001, N° 4, pp. 585-610.

La agenda del PNUD

Dado que la concepción del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en seguridad humana es citada con tanta frecuencia en la literatura relevante, vale la pena examinarla con más detalle. El concepto del PNUD, articulado por primera vez en el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994, define la seguridad humana como una combinación de “libertad de temores” y “libertad de necesidades”.

El PNUD sostiene que la seguridad humana está compuesta por siete elementos:

- Seguridad económica: ante la amenaza de la pobreza.
- Seguridad alimenticia: ante la amenaza del hambre.
- Seguridad de salud: ante la amenaza de las lesiones y la enfermedad.
- Seguridad medioambiental: ante la amenaza de la contaminación, deterioro del medio ambiente y agotamiento de los recursos.
- Seguridad personal: ante una amenaza que incluye distintas formas de violencia.
- Seguridad comunal: ante la amenaza contra la integridad de las culturas.
- Seguridad política: ante la amenaza de la represión política.

Introduciendo un nuevo concepto —seguridad humana— el PNUD hizo una definición efectiva de él mediante la introducción de otros siete conceptos. No hay nada inherentemente equivocado en una estrategia de este tipo, siempre que las relaciones entre los distintos elementos sean bien puntualizadas. Esto es algo que el PNUD no consiguió llevar a cabo. Según su explicación, cualquier amenaza a alguno de los siete aspectos abre la posibilidad de desatar un “furioso tornado” que afectará a todos ellos. Puede que éste sea el caso, puede que no. Sin embargo, la pregunta importante es bajo qué condiciones una baja en el ingreso económico (inseguridad económica) genera brotes de violencia (inseguridad personal). En el informe del PNUD no hay respuesta a estas preguntas.

Tampoco queda claro en la práctica las diferencias entre seguridad humana y desarrollo humano según la tipología efectuada por el PNUD. La pobreza se define como inseguridad económica y, al mismo tiempo, resulta un elemento central para la definición de subdesarrollo. El PNUD intenta diferenciar entre desarrollo humano y seguridad humana mediante el argumento de que “el primero amplía las posibilidades de elección de las personas”, mientras la segunda consiste en la habilidad para ejercer las opciones elegidas “con seguridad y libertad”. Es difícil entender cómo esta definición pueda tener una aplicación en la práctica y, ni el *Informe sobre Desarrollo Humano*, ni los estudios sucesivos han intentado llevar a cabo esta explicación.

El PNUD estaba en lo correcto al subrayar la interconexión existente entre asuntos de seguridad, desarrollo y formas de gobierno. Sin embargo, ningún estudio analítico de base empírica ha hecho uso del marco conceptual proporcionado por el Programa para estudiar el nexo real entre guerra, desarrollo y formas de gobierno. Aun no está claro que este marco pueda ser empleado con este propósito.